

**T.C.
POLİS AKADEMİSİ
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI POLİSLİK ÇALIŞMALARI ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE POLİS İŞBİRLİĞİ
VE
TÜRKİYE**

(Yüksek Lisans Tezi)

Fatih FİDAN

Danışman

Doç. Dr. Mehmet ÖZCAN

**ANKARA
KASIM 2007**

ÖNSÖZ

Bu tez, bireysel bir çalışmanın yanı sıra birçok insanın teşviki, yönlendirmeleri ve yardımlarıyla meydana gelmiştir. Bu sebeple öncelikle tez danışmanlığımı üstlenen, gerek tez konusunun tespiti gerekse bu uzun yolculukta tezin oluşturulması sürecinde benden hiçbir zaman desteğini, katkılarını, yönlendirmelerini ve cesaretlendirmelerini esirgemeyen, değerli hocam Doç. Dr. Mehmet ÖZCAN'a sonsuz şükranlarımı sunarım.

Ayrıca, bir yıl boyunca verdikleri derslerle bu tez çalışmasının altyapısının oluşmasında büyük emeği olan kıymetli Güvenlik Bilimleri Enstitüsü öğretim üyelerine minnettarlıkla teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak, değerli eşim Emel'e sınırsız sabrı, engin anlayışı ve bu çalışmaya yaptığı muazzam katkıdan ötürü şükranlarımı sunar, bu tezi kendisine ithaf ederim.

ÖZET

FİDAN, Fatih, Avrupa Birliği'nde Polis İşbirliği ve Türkiye , Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Doç. Dr. Mehmet Özcan, 224 s.

Avrupa Birliği içinde özellikle 1999'dan bu yana hızını artıran iç güvenlik konusundaki bütünleşmenin merkezinde genel olarak suçla mücadele, özellikle de polis işbirliği yatmaktadır. Yıllar süren hazırlık, tartışma ve ertelemelerden sonra 1998'de Europol'un resmen kurulması "Adalet ve İçişleri" alanında AB işbirliğinde yeni bir döneme işaret etmektedir. Bu ayrıca, Avrupa'nın uluslararası kanun uygulama (yürütme) alanında uzun süredir uyguladığı hükümetler arası yaklaşımından uzaklaşarak milletler üstü bir yapıya doğru bir yönelim gösterdiğini de ortaya koymaktadır.

Üç ana bölümden oluşan bu çalışmada, genel olarak AB Adalet ve İçişleri Alanı'nın geçmişi ve mevcut durumu, özellikle polis işbirliği bağlamında incelenmektedir. Çalışmanın Birinci Bölümü'nde, AB'deki güvenlik algılamasında zaman içerisinde meydana gelen değişimler incelenmekte; Avrupa'da polis işbirliğini sağlayan iç ve dış etmenlere değinilmekte; AB polis işbirliğinin tarihsel evrimi ile birlikte bu süreçte meydana gelen Trevi, Schengen gibi önemli oluşum ve anlaşmalar ve AB Anlaşması ile ortaya çıkan III. Sütun gibi yapılar incelenmektedir. Yine AB polis işbirliğinde çok önemli bir dönemeç olan Amsterdam Anlaşması, Tampere ve Nice Zirveleri ve 11 Eylül sonrası meydana gelen gelişmeler irdelenmektedir.

İkinci Bölüm'de, kavramsal ve felsefi yönden polis işbirliği için gerekli kriterler, bu işbirliğini engelleyen olumsuz faktörler, Adalet ve İçişleri Alanı'nda hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi konular ile AB polis işbirliğinin kurumsal yapılanmaları olan Europol başta olmak üzere Polis Şefleri Görev Gücü, Avrupa Polis Koleji, OLAF, EUPM gibi kuruluşlara dair bilgi verilmekte; sonrasında, Adalet ve İçişleri Alanında faaliyet gösteren Topluluk Programları incelenmektedir.

Üçüncü ve son bölümde Türkiye'nin AB polis işbirliğine katkısı ve bu alandaki faaliyetlerine değinilmektedir.

ABSTRACT

The enhanced EU integration on internal security, mainly after 1999, concentrates on the fight against crime and police cooperation in particular. The official inauguration of Europol in 1998, after years of preparation, debate and delay, marked a new chapter of EU cooperation in the field of “Justice and Home Affairs.” Moreover, it reflects a shift in the direction of supra-nationalism and away from Europe's long-standing intergovernmental approach to international law enforcement.

This study, comprising of three main chapters, examines the background and current state of the EU's Justice and Home Affairs Area, especially from the perspective of police cooperation. Chapter I focuses on the changes in the perception of security in the EU in time while providing a closer look at the internal and external components of police cooperation in Europe as well as an analysis of the historical evolution of the EU police cooperation and shedding light upon significant groups and conventions like Trevi and Schengen and structures such as the Third Pillar brought up by the Treaty of the European Union all of which emerged during the progress of the police cooperation process. In addition to a brief emphasis upon the Treaty of Amsterdam, Tampere and Nice Summits which represent significant steps on the path to the EU police cooperation, Chapter I also introduces the post-9/11 developments.

Chapter II points out to the conceptual and philosophical criterion entailed by police cooperation and focuses on negative factors undermining police cooperation while reflecting on the accountability and transparency issues in the area of Justice and Home Affairs. Information on institutional structures of the EU police cooperation such as Europol, Police Chief Task Force, European Police College, OLAF, EUPM as well as a highlight on the community programs launched in the area of Justice and Home Affairs are also presented in this Chapter.

Chapter III refers to Turkey's contribution to and its activities in the area of EU police cooperation.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	II
ÖZET	III
ABSTRACT.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
KISALTMALAR	VIII
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	
AB İÇ GÜVENLİK MODELİ: BİR ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI	11
I. AB’de Güvenlik Olgusu.....	11
II. Avrupa’da Polis İşbirliğini Sağlayan Etkenler	13
A. İç Etkenler	14
B. Dış Etkenler.....	19
III. AB’de Polis İşbirliği: Tarihsel Süreç.....	21
A. Trevi Grubu	24
Trevi Gruplarının Yapısı	26
B. Schengen Antlaşması.....	29
a. Sözleşmenin İmzalanması.....	30
b. Sözleşmenin Avrupa Birliği Çerçevesine Eklenmesi	33
c. Schengen ile Kuvvetlenen İşbirliği.....	33
d. Schengen Bilgi Sistemi II	36
e. Polis Teşkilatları Arasında Karşılıklı Yardım ve Doğrudan Bilgi Alışverişi.....	39
f. Sınır Ötesi Gözetim	40
g. Sınır Ötesi Takip	42
h. İletişim Kanalları	43
i. Merkezi Kanun Uygulama Mercileri Aracılığıyla Bilgi Alışverişi	43
j. İrtibat Görevlileri.....	44
C. AB Anlaşması (Maastricht Antlaşması) ve Üçüncü Sütun	45
1- Birinci Sütun:	47
Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanında AB’nin Birinci Sütuna dahil İşleri	47
2- İkinci Sütun	50
3- Üçüncü Sütun	51
Üçüncü Sütun’un Gelişimi ve Eksikleri.....	54
D. Adalet ve İçişleri Alanı Kurumsal Yapısı	56
1) Adalet ve İçişleri Alanı İşleyiş Mekanizması.....	57
a. Avrupa Konseyi ve Adalet ve İçişleri Konseyi.....	57
b. COREPER.....	58
c. Koodinasyon Komitesi (K4)	58
d. Yönetim Grupları.....	59
e. Çalışma Grupları	59
f. Dönem Başkanlığı	61
g. Memurlar.....	63
h. Bakanlıklar	65
2) AB Kurumlarının Adalet ve İçişleri Alanı'ndaki Rollerini	66
a) Adalet ve İçişleri Konseyi	66
b) Avrupa Komisyonu.....	67
c) Avrupa Parlamentosu.....	68
d) Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD).....	69
E. AB Antlaşması’ndan Sonra Meydana Gelen Gelişmeler.....	71
1. Amsterdam Antlaşması.....	71
2. Tampere Zirvesi	75
3. 2000 Yılı Eylem Planı	78
4. Nice Antlaşması	79
IV. 11 Eylül Sonrasında AB Polis İşbirliği.....	81
a- Avrupa Tutuklama Müzekkeresi	83
b- Terörizm Çerçeve Kararı.....	90
V. AB'nin İç Güvenlik Gündemi: Lahey Programı	95
İKİNCİ BÖLÜM	

AB POLİS İŞBİRLİĞİNİN NİTELİKLERİ VE KURUMSAL YAPILANMASI	99
I. Polis İşbirliği İçin Gereken Temel Kriterler	99
a) Güven	99
b) Esneklik	101
c) Eşgüdüm	102
d) Etkinlik	102
II. Polis İşbirliğini Engelleyen Olumsuz Faktörler	103
a. Avrupa İşbirliğinde Siyasi Niyet Zayıflığı	103
b. Ulusal Hukuk Sistemlerinin İşleyişi	104
c. Kolluk kuvvetlerinin uygulamaları	104
d. Göç ve İltica Üzerine Avrupa Politikaları Oluşturulmasında Karşılaşılan Güçlükler	105
e. Yolsuzluk	105
f. AB Dönem Başkanlığı Değişimlerinin Ortaya Çıkardığı Tutarsızlıklar	106
g. AB Sütun Yapısının Yetersiz Kalması	106
III. Adalet ve İçişleri Alanında Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	107
IV. Kurumsal Yapılanma	110
a) Pompidou Grubu	113
b) “Cross Channel Intelligence Conference” Grubu	114
c) Baltık Denizi İşbirliği	115
d) Star Grubu	115
e) Dublin Grubu	115
f) Avrupa 2000	116
g) ILEA / Budapeşte Uluslararası Polis Akademisi	116
h) Uyuşturucu Maddeler Koordinatörleri Grubu	116
i) Viyana Kulübü (Beşler Kulübü)	117
j) Berne Kulübü	117
k) Gieclet (Terörizmle Mücadelede İşbirliği Avrupa Danışma Grubu)	117
A-) Europol (Avrupa Polis Ofisi)	118
a- Uyuşturucu Kaçakçılığı	121
b- Terörizm	121
c- Yasadışı Göç ve İnsan Ticareti	121
d- Sanal “Teknolojik” Suçlar	122
e- Kalpazanlık	122
f- Finansal Suçlar - Para Aklama	122
g- Çalıntı Araçlar	123
B-) CEPOL ve CEPA	126
a) Avrupa Polis Koleji (CEPOL)	126
b) The Central European Police Academy (CEPA)	129
C-) Avrupa Polis Şefleri Görev Gücü	130
D-) OLAF (Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu)	131
E-) EUPM ve EUCIVPOL	132
F-) EUROPOL, İNTERPOL ve EUROJUST İşbirliği	136
V. JHA Alanındaki Topluluk Programları	140
a) DAPHNE Programı	141
b) AGIS Programı	142
c) GROTIUS Programı	142
d) STOP Programı	143
e) FALCONE Programı	143
f) ODYSSEUS-ARGO PROGRAMLARI	143
1- Odysseus Programı	143
2- ARGO Programı	144
g) OISIN Programı	144
h) Robert Schuman Projesi	145
i) Hippocrates Programı	145
j) Pericles Programı	145
k) Medeni Konulara İlişkin Adli İşbirliği Çerçeve Programı	146
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	147
AB POLİS İŞBİRLİĞİ VE TÜRKİYE	147
I. Aday Ülke Türkiye ve Yükümlülükleri	147
Kısa Vadeli Öncelikler	149
Orta Vadeli Öncelikler	149
a. Türkiye'nin Ulusal Programı	150
Ulusal Programın Polisiye İşbirliği Bağlamındaki Temel Öncelikleri:	151
b. Ulusal Programdaki Kısa ve Orta Vadeli Yükümlülükler	151

II.	Türkiye-Europol İlişkileri.....	153
III.	Türkiye'nin JHA Alanında Diğer Organizasyonlarla İşbirliği.....	156
a.	Avrupa Polis Şefleri Görev Gücü Toplantısı.....	156
b.	Meda-Cepol Eğitim Programı	156
c.	Agis Projesi	156
d.	Avrupa Suç Önleme Ağı (EUCPN)	157
e.	Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (EMCDDA).....	157
f.	Alt komite çalışmaları.....	158
g.	Türk-Yunan AB Komitesi	159
h.	Türk-Fransız AB İlişkileri	159
i.	Türkiye – İngiltere arasında Pace Projesi	160
	SONUÇ	163
	KAYNAKÇA.....	168
	EK: AVRUPA POLİS İŞBİRLİĞİ KRONOLOJİSİ.....	185

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AFSJ	Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı
AK	Avrupa Konseyi
AP	Avrupa Parlamentosu
AT	Avrupa Topluluğu
AEPC	Avrupa Polis Kolejleri Derneđi
BM	Birleşmiş Milletler
BMGK	Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi
CEPA	Orta Avrupa Polis Akademisi
CEPOL	College Europeenne de Police – Avrupa Polis Koleji
CFSP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
CIREA	İltica Konusunda Bilgi, Görüşme ve Karşılıklı Bilgi Paylaşım Merkezi
CIREFI	Sınırların Aşılması ve Göç Konusunda Bilgi, Görüşme ve Karşılıklı Bilgi Paylaşım Merkezi
CIVPOL	Civilian Police - Sivil Polis
CPC	Çatışmaların Önlenmesi Merkezi
C-SIS	Merkezi Schengen Bilgi Sitemi.
EAPC	Avrupa-Atlantik Ortaklık Konseyi
EAW	European Arrest Warrant
ECCM	Avrupa Komisyonu İzleme Misyonu
ECHR	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

EDU	Europol Uyuşturucu Birimi
EGM	Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼
EIS	Europol Information System
ENU	Europol National Unit
ESDP	Avrupa G¼venlik ve Savunma Politikası
EUCIVPOL	AB Sivil Polis G¼c¼
EUFOR	Avrupa Birliği Barış G¼c¼
EUMC	Avrupa Birliği Üye Ülkeleri
EURODAC	AB Otomatik Parmakizi Tespit Sistemi
EUROJUST	Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi
EUROPOL	Avrupa Birliği Polis Ofisi
FBI	Federal Soruşturma B¼rosu
IPTF	Uluslararası Polis G¼rev G¼c¼
ICMPD	Uluslararası G¼ç Politikaları Geliştirme Merkezi
ICPC	Uluslararası Kriminal Polis Komisyonu
IOM	Uluslararası G¼ç Örg¼t¼
JHA	Adalet ve İçişleri
NATO	Kuzey Atlantik Paktı Örg¼t¼
ENDIU	Europol Ulusal Uyuşturucu İstihbarat Birimi
N-SIS	Ulusal Schengen Bilgi Sistemi
OLAF	Office Européen De Lutte Antifraude – Avrupa Dolandırıcılıkla M¼cadele B¼rosu
OSCE	Avrupa G¼venlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)
PC	Politika Komiseri / Polis Komutanı
PG	Pompidou Grubu

PSC	Siyaset ve Güvenlik Komitesi
REACT	Hızlı Özel Yardım ve İşbirliği Ekipleri
SEA	Avrupa Tek Senedi
SIC	Schengen Uygulama Sözleşmesi
SIRENE	Ulusal Girişlerde Tamamlayıcı Bilgi Talebi
SIS	Schengen Bilgi Sistemi
TEC	Avrupa Topluluğu Antlaşması
TEU	Avrupa Birliği Antlaşması
UNHCR	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

GİRİŞ

Avrupa Birliği içinde özellikle 1999'dan bu yana hızını artıran iç güvenlik konusundaki bütünleşmenin merkezinde genel olarak suçla mücadele, özellikle de polis işbirliği yatmaktadır. 1993 yılında Maastricht Anlaşması'nın kabulü ve uzun bir süredir gündemde olan Europol'un 1998'de resmen kurulması "Adalet ve İçişleri" alanında AB işbirliğinde yeni bir döneme işaret etmektedir. Bu ayrıca, Avrupa'nın uluslararası kanun uygulama (yürütme) alanında uzun süredir uyguladığı hükümetler arası yaklaşımından uzaklaşarak milletler üstü bir yapıya doğru bir yönelim gösterdiğini de ortaya koymaktadır. Yani Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin, iç güvenlik ile ilgili politikalarda tamamen bağımsız karar alma ve uygulama serbestileri artık ortadan kalkmıştır. Aslında bazı açılardan Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri'nin iç kanun uygulama ve istihbarat kurumu olan Federal Soruşturma Bürosu'na (FBI) çok benzer bir şekilde, kendi federal polis kuruluşunu kurma yolunda ilerliyor görünmektedir. Maastricht Antlaşması ile Europol'un kurulması ve bu kuruma atfedilen yetki ve özellikler, bu düşüncüyü doğrulayıcı niteliktedir. 1 Ekim 1998'de tüzel kişilik kazanan Avrupa Polis Birimi Europol, Europol Sözleşmesi'ne ilişkin gerekli protokollerin yürürlüğe girmesini müteakiben Lahey'de 1 Temmuz 1999'da bütünüyle işler hale gelmiştir.

İrtibat ağı ve bilgisayar veritabanları sayesinde Europol, her gün artan çok çeşitli uluslararası suçlarla ilgili bilgi alışverişi ve paylaşımı konusunda Avrupa Birliği polis teşkilatlarına eşsiz bir imkan sunsa da aslında Europol, Avrupa genelindeki polis teşkilatları için, veri toplama ve paylaşma aracı olmaktan çok daha fazlasını ifade etmektedir. Kriminal verilerin analiz edilmesi ve üye ülkelerdeki polis güçlerinin kriminal eğilimler ve suç grupları arasındaki bağlantılar konusunda uyarılması suretiyle, Europol, çeşitli AB ülkelerindeki polis örgütlerinin soruşturma, tutuklama ve diğer suçla mücadele çabalarının koordine edilmesine yardımcı olmaktadır. Kuruluşundan bu yana, Europol'un suçla mücadele konusundaki sorumlulukları, operasyon yetkileri, bütçesi ve personeli düzenli olarak artış göstermiştir.

Ancak Europol, henüz, FBI gibi tam anlamıyla etkili ve yetkin bir polis teşkilatı olmanın getirdiği "polislik yetkilerinden" faydalanamamaktadır. Europol personeli AB genelinde Europol şubelerinde yerleşik değildir; Europol görevlilerinin sahada bağımsız

suç soruşturması yürütme, arama yapma ya da tutuklama yetkisi yoktur. Ayrıca, Europol’u yakın zamanda gerçek bir AB federal polis gücüne dönüştürme yönünde politik bir girişim ya da düşünce henüz bulunmamaktadır. Ancak Almanya, 1980lerden beri bu düşünceyi desteklemektedir.

Europol’un mevcut kısıtlı yapısına rağmen, son yıllarda yaşanan gelişmeler, iç güvenlikle ilgili konularda ve özellikle de polis işbirliği bağlamında çok daha milletler üstü bir yaklaşıma doğru yol alındığına işaret etmektedir. Maastricht Antlaşması’nın (AB’yi kuran antlaşma) 1993’te yürürlüğe girmesi ve buna bağlı olarak, Adalet ve İçişleri (JHA) alanının ortaya çıkmasıyla, göç, iltica ve sığınma dahil iç güvenlikle ilgili hususlar, Birlik genelinde ortak olarak resmi ve kurumsal bir şekilde ele alınmaya başlanmış ve bu durum kendi alanında bir milat kabul edilmiştir.

Avrupa Birliği’nin adalet ve içişleri kapsamında, çok çeşitli suçlar, kamu düzeninin sağlanması, polislik, terörizm, sınır kontrolü, göç ve sığınma dahil iç güvenlikle ilgili her geçen gün artan konularla ilgili çok çeşitli politikalardan bahsedilmektedir. Avrupa’daki diğer alanlarda olduğu gibi, JHA alanındaki işbirliği de (her ne kadar politika yapma ve yönetim alanlarında üye ülkelerin rolü hala büyük olsa da) hükümetler arası niteliğinden uzaklaşarak milletler üstü olma yolunda çaba göstermektedir. Ancak bu çabalara rağmen, üye ülke hükümetleri, iç güvenlik alanında karar alma ve uygulamada, özellikle Birinci Sütun alanındaki AB işbirliğine kıyasla, hala yetkinin büyük bir kısmını ellerinde tutmaktadırlar. Üçüncü Sütun’da, yetkinin büyük çoğunluğu AB’nin milletler üstü kuruluşlarından (Komisyon, Parlamento, Adalet Divanı) çok, Bakanlar Kurulu ve üye ülkelerin elindeyken, Birinci Sütun ile ilgili konularda, önemli rol ve yetki sahibi olan organlar Komisyon, Parlamento, Adalet Divanı’dır.

JHA alanındaki ortak yaklaşımı fiili politikalara dönüştürmek AB açısından ilk başta yavaş gerçekleşse de, Amsterdam Anlaşmasının 1999 Mayıs ayında yürürlüğe girmesi ve beraberinde bir “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” getirmesi ile bu süreç son dönemde hız kazanmıştır. Bundan kısa süre sonra, Avrupa Konseyi, Ekim 1999’da Finlandiya’nın Tampere kentinde tarihi bir görüşme ile AB’nin bir “Özgürlük, Güvenlik

ve Adalet Alanı” oluşturulması hayalini gerçekleştirmek üzere detaylı ve iddialı bir gündem oluşturmuştur. Her ne kadar bu zirveden sonra yapılan Nice Zirvesinde de birtakım gelişmeler kaydedilmiş olsa da istenilen düzeyde işbirliğine ulaşmak ve hükümetler üstü bir yapıya kavuşmak bir türlü mümkün olmamıştır. ABD’deki 11 Eylül saldırıları ve Madrid’teki terör saldırıları AB vatandaşlarının özgürlük ve güvenlikleri konusunda daha acil adımlar atılması gerektiğini ortaya çıkarmış ve o zamandan bu yana, JHA sahasındaki meydana gelen gelişmeler, bazı açılardan yavaş olsa da, genelde oldukça kayda değer bir ilerleme göstermiştir.¹ Geline son noktada ise JHA Alanında hala hükümetler üstü bir yapıya gidilememiş olması, küresel suçlulukla mücadelede bir zafiyet unsuru olarak hayatiyetini sürdürmektedir.

Avrupa Birliği dahilinde iç güvenlik ile ilgili konulardaki çalışmalar aşama aşama milletler üstü bir nitelik kazanmıştır; ancak, oluşturulan bu milletler üstü yapının korunması konusunda fikir ayrılıklarına da rastlanmaktadır. AB üye ülkelerinin, AB genelinde iç güvenlik ile ilgili konular hususundaki egemenliklerini ve haklarını korumaya çalıştıkları, milletler üstü aktörlerin, özellikle de Komisyon’un ve daha az etkili olan Parlamento’nun ise, son yıllarda etki ve nüfuzlarını kademeli bir şekilde ve önemli ölçüde arttırdıkları gözlemlenmektedir. Bu evrimsel değişimin merkezinde ise Europol etrafında dönen çeşitli suç karşıtı çalışmalar yer almaktadır.

Her ne kadar Europol, AB üye devletleri karşısında, FBI gibi, güvenlik kurumları üstü bir yetkinlik (AB bağlamında ise milletler üstü bir özellik) sergileyemese de, Birliğin temel değerleri, yapısı, karakteri ve daha birçok bileşeni, AB polis işbirliğini gelecek yıllarda bu yöne sevk edecek gibi görünmektedir. AB, Europol’a ek olarak, iç güvenlik çalışmalarına destek olacak, kurumsal ve bütüncül bir *suçla mücadele altyapısını* aşamalı olarak oluşturmaktadır. Bu çalışmalar arasında, son zamanlarda oluşturulan Polis Şefleri Operasyon Görev Gücü, yüksek rütbeli polisler için Avrupa Polis Koleji ve Eurojust (suçla ilgili hususlarda üye ülkelerde adli merciler arasındaki işbirliğini kolaylaştıran AB Kuruluşu) sayılabilir.

AB, oluşturduğu bu yeni kurumlara paralel olarak, suçla mücadele etmek için

¹ Mehmet Özcan, ‘Avrupa Anayasası’nın “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” Alanında Getirdiği Değişiklikler’, *Polis Bilimleri Dergisi*, cilt:7, sayı:1, 2005, s.60.

ortak bir yasal altyapı oluşturmaya da başlamıştır. Bu durum, AB içinde çeşitli yargısal kararların karşılıklı olarak tanınmasının yanısıra, dolandırıcılık ve terörizm gibi çok çeşitli ağır suçlar için ortak tanım oluşturma ve minimum yaptırım belirleme konusunda mutabakata varmak suretiyle birtakım hukuk uygulamalarının uyumlulaştırılmasını da gerektirmektedir. Ceza muhakemeleri kanununa ilişkin olarak ise AB, örneğin, son derece zaman kaybettirici bir uygulama olan sınır dışı etmeyi kaldırarak, 2004'te yürürlüğe giren ortak Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'ni uygulama kararı almıştır.

Kısaca, yıllar süren planlamalar ve ertelemelerden sonra, AB'nin 1999'dan bu yana bu yeni kurumsal ve yasal altyapıyı inşa etmede gösterdiği çaba takdire değerdir. Kavramsal açıdan, JHA alanındaki ilerleme, hem AB bütünleşmesinin arttığını kanıtlayan bir gösterge hem de Avrupalılaştırmanın bir yansıması olarak değerlendirilebilir. AB bütünleşmesinin artması, her geçen gün daha çok sayıda konuyla ilgili ortak karar alınması anlamına gelirken, Avrupalılaştırma, üye ülkeler arasındaki politikaların, uygulamaların, standartların ve kanunların uyumlulaştırılmasını ifade eder.

Avrupa Birliği'nin zaman içinde neden JHA alanında böyle bir dayanışma içine girdiği sorusuna verilebilecek en doğru cevap, üye ülkelerin, başta uluslararası organize suç ve küresel terör olmak üzere çeşitli biçimlerde kendini gösteren suçlarla tek başlarına mücadele etmenin çok zor olduğunu gün geçtikçe daha iyi anlamış olmaları olacaktır. Başlangıçta, terörizm ve uluslararası uyuşturucu ticareti gibi suçlar, bu alanda Avrupa genelinde bir işbirliği oluşturulmasına yönelik ilk teşebbüslerin itici gücü olmuş, bu girişimler 1975'te Trevi Grubu olarak adlandırılan yapının oluşturulmasına öncülük etmiştir. Daha sonra Europol'un oluşturulması ile işbirliği çabaları, otomobil hırsızlığı, insan kaçakçılığı ve Euro sahteciliği dahil organize suçun çok çeşitli diğer alanlarını da içine alacak şekilde genişlemiştir.

Yakın tarihte yaşanan bu gelişmelerin öncesinde, üye ülkelerde polis teşkilatlarının karşılaştığı asıl problem, birbirinden farklı ulusal ceza kanunları ve bu kanunların, ülke sınırlarını aşan suçlarla mücadele etmede yetersiz kalmasıydı. Kendi yetki alanları dışında hareket edemeyişleri ve uluslararası işbirliği alanında kurumsallaşmış bir uygulama bulunmayışı, Avrupa polisini Interpol aracılığıyla

kriminal verileri paylaşmaya ve konferanslar ve dernekler vasıtasıyla çok çeşitli polis örgütleriyle gayri resmi ve çoğunlukla düzensiz ve dağınık irtibatlar kurmaya itmiştir. Bu arada ise teröristler, İtalyan mafyası ve uyuşturucu kaçakçıları gibi organize suç grupları, sınır kontrollerini rahatlıkla atlatmayı başarmış ve uluslararası düzeyde hareket edebilmişlerdir.

1995'te Schengen serbest seyahat alanının oluşturulması ile birlikte, suçluların Avrupa'da hareket etmeleri daha da kolay hale gelmiştir. Bunun, Soğuk Savaş'ın sonuna denk gelen bir zamanda yapılmış olması, Orta ve Doğu Avrupa (örneğin Rus mafyası) merkezli yeni suç çeteleri tarafından işlenen suçların (insan kaçakçılığı) ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır. 1970lerden bu yana, Avrupalı liderler, işbirliği çabalarını arttırmak suretiyle, uluslararası organize suç olarak bilinen bu problemle başa çıkmaya çalışmışlardır. Bu işbirliği, gerek giderek artan bütünleşme çabalarının gerekse karar-alıcı yeni kuruluşların ve Europol gibi ortak suçla mücadele kurumlarının oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Yıllar içinde bu tür işbirliğine yönelik çabaların yapısı milletler üstü bir nitelik kazanmıştır.

Bununla birlikte, AB ülkeleri iç güvenlik alanında gittikçe artan bir Avrupalılaşıma deneyimi de yaşamışlardır. JHA alanında, bu durum yalnızca, sürekli evrim geçirip değişen yasal altyapıların değil aynı zamanda, suç karşıtı stratejilerin, polis teşkilatları arasında örnek uygulamaların ve Polis Şefleri Görev Gücü ve Avrupa Polis Koleji gibi ortak bir Avrupa polis kültürü oluşturmaya yönelik uygulamaların da paylaşılmasını gerekli kılmıştır.

JHA alanındaki, özellikle de Europol içindeki değişim, kimi uzmanlarca birtakım teoriler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Sözgelimi, özellikle 1980lerin ortasından bu yana JHA alanında yaşanan işbirliği, neo-işlevsel teorinin bir bileşeni olan "işlevsel yayılım" teorisiyle açıklanmaktadır.² Buna göre, Avrupa'nın bütünleşmesine yönelik alanlardan birinde yapılan işbirliği bir başka alanda yeni bir işbirliğine yol açacaktır.

² John D. Occhipinti, 'The Politics of EU Police Cooperation', Colorado:Lynne Rienner Publishers:2003, s.5.

JHA alanındaki bu işbirliği, polis işbirliği de dahil olmak üzere, AB üye devletlerinin kendi içinde bulunan “iç faktörlerle” de açıklanabilir. Bu değişkenlerin iki tanesi olan federalizm ve demokrasi kaygısı, yapısal olarak ideolojik bir özellik göstermektedir.³ Federalist ideoloji, federalizm çerçevesinde, Almanya gibi Avrupa’nın lider ülkelerinin, en nihayetinde oluşturulacak gerçek bir Avrupa federasyonunun bir parçası olarak suçla mücadele alanında milletler üstü kurumlar inşa etme hedeflerini bir dereceye kadar açıklayabilir.⁴ Aynı zamanda, AB içindeki demokrasi eksikliğine ilişkin eleştirilerin birçok açıdan JHA alanında işbirliğini şekillendirdiğini ve çeşitlendirdiğini söylemek mümkündür. Buna, veri koruma gibi alanlarda Avrupa Parlamentosu’na yeni görevler verilmesi ve sivil özgürlüklere daha fazla dikkat edilmesi örnek gösterilebilir.⁵

Bu iç faktörlere ek olarak, 1970li yıllardan bu yana JHA alanındaki işbirliğinin gelişmesi aynı zamanda, AB’nin sınırları dışından kaynaklanan birtakım başka değişkenlerle de açıklanabilir. Bu gibi dış faktörlerin önemli örnekleri arasında uluslararası terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve yasadışı göç verilebilir. Buna ek olarak, Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle Orta ve Doğu Avrupa’da ortaya çıkan yeni organize suç kaynakları ve AB üyeliğinin, bu bölgede yeni kurulmuş birçok demokrasiyi de içine alacak şekilde genişletilmesi yolundaki baskı bu dış değişkenlere örnek gösterilebilir. ABD’deki terörist saldırılara AB’nin gösterdiği hızlı tepki, AB işbirliğinin JHA alanında dış faktörlerden etkilendiğinin bir göstergesidir.

Üç ana bölümden oluşan bu çalışmada, genel olarak AB Adalet ve İçişleri Alanı’nın geçmişi ve mevcut durumu, özellikle polis işbirliği bağlamında incelenmektedir. Bu alandaki gelişmeler 1990ların sonuna kadar sınırlı bir gelişim göstermiştir. Hatta sonrasında dahi, JHA alanındaki işbirliği, Birliğin, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına dair İkinci Sütunu çerçevesinde son dönemde gerçekleşen işbirliği kadar ilgi çekmeyi başaramamıştır. Bu durum, ABD’yi hedef alan 11 Eylül saldırılarının ardından değişmiş ve AB içinde kamuoyunda iç güvenlik politikasına gösterilen ilgi artmıştır. Yine halkın yasadışı göç problemine fazlasıyla tepki göstermesine bağlı olarak 2002 baharında birçok üye ülkede aşırı sağ partilerin

³ A.g.e., s.6.

⁴ A.g.e., s.6.

⁵ A.g.e., s.7.

popülerliğinin artmasıyla JHA'ya gösterilen ilgide bir artış görülmüştür.

Çalışmanın ilk bölümü'nde, AB düzeyinde güvenlik algısı ve zaman içerisinde bu algılamada meydana gelen değişimler incelenmekte; Avrupa'da polis işbirliğini sağlayan iç ve dış etmenlere değinilmekte; AB polis işbirliğinin tarihsel evrimi ile birlikte bu süreçte meydana gelen Trevi, Schengen gibi önemli oluşum ve anlaşmalar, AB Anlaşması ile ortaya çıkan III. Sütun (Adalet ve İçişleri Alanı) gibi yapılar incelenmektedir. Yine aynı bölüm içinde, AB polis işbirliğinde çok önemli bir dönemeç olan 11 Eylül'e kadar bu alanda yapılan ve polis işbirliğine önemli katkıları olan Amsterdam Anlaşması, Tampere ve Nice Zirveleri irdelenmekte; 11 Eylül sonrası meydana gelen gelişmelere bakılmakta ve son olarak da, AB'nin Adalet ve İçişleri Alanı'ndaki gündemine kısaca değinilmektedir.

İkinci Bölüm'de, AB polis işbirliğinin kurumsal yapılanmaları olan Europol başta olmak üzere Polis Şefleri Görev Gücü, Avrupa Polis Koleji, OLAF, EUPM gibi kuruluşlara dair bilgi verilmekte; bu kuruluşların birbirleriyle olan ilgi ve işbirliklerine bakılmakta; bu işbirliğinin hangi alanlarda uygulandığı anlatıldıktan sonra, Adalet ve İçişleri Alanında faaliyet gösteren Topluluk Programları incelenmektedir.

Üçüncü ve son bölümde kavramsal ve felsefi yönden polis işbirliği için gerekli kriterler, bu işbirliğini engelleyen olumsuz faktörler, Adalet ve İçişleri Alanı'nda hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi konular ile Türkiye'nin AB polis işbirliğine katkısı ve bu işbirliğindeki kısıtlı rolü işlenmektedir.

Çalışmanın Sonuç kısmında, hükümetler arası yaklaşım ve milletler üstü yaklaşım açısından JHA alanında işbirliğinin gelişimi ve sürecin nereye doğru gittiğiyle ilgili bir değerlendirmeye yer verilmiştir. Böylelikle, bu çalışmanın da ileri sürdüğü başlıca tez olan, AB'nin şu ana kadar nasıl milletler üstü bir yaklaşıma doğru mesafe aldığını ve süreç içinde gittikçe federatif bir yapının yol göstericisi olduğu, bunun bir sonucu olarak da gelecekte AB içinde polis işbirliği konusunda FBI benzeri bir teşkilatın varlığının olasılığı üzerine yorumlar bulunmaktadır. Aslında çalışmaya kronolojik olarak ve bütüncül bir açıdan bakıldığında, polis işbirliği konusunda sürecin

sistemi adım adım nasıl bir yapıya dönüştürdüğü daha net olarak anlaşılacaktır.

Çalışmanın sonunda ayrıca, tez boyunca bahsi geçen ya da fazla ayrıntıya girilmekten kaçınılarak atlanan AB polis işbirliğine dair birçok olay, detaylı bir kronoloji oluşturularak burada ek olarak belirtilmiştir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada, Sosyal Bilimlerde nitel araştırma yöntemlerinden *Literatür Taraması* tekniğinden faydalanılmıştır. Faydalanılan literatür kapsamında bu konuya odaklanmış Türkçe eser sayısı çok az olduğundan, kaynak olarak İngilizce ağırlıklı olmak üzere Fransızca kitap, makale, rapor, resmi belge, akademik dergi ve internet kaynaklarından yararlanılmıştır.

Çalışmada kullanılan yöntemin objektif olamama, lokal kalan yorumlar dolayısıyla zengin bir bakış açısı sağlayamama ve kaynaklara ulaşımında sınırlılık neticesi oluşabilecek bilgi eksikliğinin çalışmaya getireceği olumsuz etkiler, geniş ve oldukça uzun zaman alan bir kaynak taraması yapılmak suretiyle giderilmeye çalışılmıştır. Bu kaynak taraması, konunun oldukça teknik ve sınırlı bir alanı ilgilendiriyor olması dolayısıyla, genellikle ve maksimum seviyede, Brüksel’de bulunan Avrupa Komisyonu Kütüphanesi ve bu kütüphaneyle organik bağı bulunan ve yine Brüksel’de bulunan Kuzey Atlantik Paktı (NATO) Kütüphanesinden yararlanılmak suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada Temel Sav ve Sınırlılıklar

Bu çalışmada altı çizilmesi gereken ve bir o kadar da düşündürücü olan husus, ülkemizde, çalışmanın kapsadığı konuların önemine uygun düzeyde henüz kapsamlı ve belirgin bir tartışmanın olmayışından ve ilgi eksikliğinden kaynaklanan, yazılı eser veya kaynak sayısının çok sınırlı olmasıdır. Bu durumda, fikri altyapıyı oluşturacak kaynak bakımından neredeyse tamamen yabancı yayınlar üzerinde durulmuş ve bunun doğal sonucu olarak bu süreç zamansal, bürokratik ve fiziksel birçok engelin aşılması suretiyle gerçekleştirilebilmiştir. Çalışmayı etkinlik ve hız açısından sınırlayıcı rol oynayan konu ile ilgili Türkçe eser olmaması olumsuzluğuna ek olarak bir diğer zorluğu da, mevcut kaynakların genel itibarıyla son derece teknik bir dille yazılmış olması ve bu kaynakların tercüme edilmesi gerekliliği oluşturmuştur. Bu sürecin uzunluğu ve güçlüğü, araştırmacının motivasyonunu olumsuz yönde etkileyecek derecelere kadar gelebilmiştir. Ancak sonuçta sevinilmesi gereken nokta ise, kaynakça kısmının incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, bu alanda çalışma yapacak diğer araştırmacılara

en azından iyi bir başlangıç yapacak seviyede etkin eser ismi ortaya çıkmış bulunması ve bunun yol gösterici ve ilham verici etkilerinden yararlanılabilecek olmasıdır.

Hem çalışmaya yön verecek hem de bu çalışmanın bir sonucu olarak ortaya çıkacak olan temel tezi iki madde ile özetlemek mümkündür:

- AB’de güvenlik algılaması konjonktürel özellik taşır. Bu durumda, güvenlik algısının, içinde bulunulan dönemin ekonomik ve politik koşullarına göre değişim ve gelişim göstermesi kaçınılmazdır.
- AB’de önemi giderek artan bir güvenlik (polis) işbirliği vardır ve bu işbirliğinin baskın karakteri hükümetler arası bir özellik gösteriyorsa da, izlediği doğrultudan ve ilerleyiş şeklinden milletler üstü bir yapıya doğru yol aldığı anlaşılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AB İÇ GÜVENLİK MODELİ: BİR ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI

I. AB’de Güvenlik Olgusu

Güvenlikle ilgili kavramlar, kişilere veya mallara karşı yapılan veya yapılması muhtemel saldırı korkusuyla ortaya çıkmaktadır. Kavramlar arasındaki farklılıkları ise, saldırıyı oluşturan unsurlar ve olası tehlikelerin hangi yönden geleceği gibi hususlar belirlemektedir. Güvenlik kavramının algılanmasında meydana gelen önemli iki değişiklik son on beş yılda kendini göstermiştir. İlk olarak, Batı Avrupa’ya yönelik konvansiyonel askeri saldırı tehdidi Sovyetler Birliği’nin yıkılmasıyla azaldığından, iç ve dış güvenlik arasındaki ayırmda bir belirsizlik oluşmuştur. Bu da son derece derin bir değişime yol açmıştır çünkü 17. Yüzyıldan bu yana iç ve dış güvenlik, kavramsal olarak ayrı şeyler olarak görülmekteydi (Dış tehdit düşman bir güç tarafından işgal anlamına gelirken, iç tehdit kamu düzeninin bozulması ve tehlike altına girmesi olarak algılanıyordu). Ekonomik ve sosyal süreçlerin sürekli olarak evrenselleşmesiyle, dünya genelinde artık iç ve dış güvenlik arasındaki geleneksel ayırım da belirsizleşmiştir. Terörizm dahil kriminal tehditler, hem iç hem de dış boyutu olan güvenlik tehditleri olarak görüldüğünden bir bütün olarak ele alınmaları gerekmektedir. Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları bunu Tampere Başkanlık Zirvesi sonuçlarında son derece net bir şekilde ifade etmişlerdir.

Sovyet komünizminin çöküşü, küresel bütünleşmenin artması ve 11 Eylül olayları, ayrı ayrı, genel davranış ve tutumlarda köklü değişimlere yol açmıştır. Güvenlik kavramına dair değişen ve değişmeye devam eden bu fikirlerin Adalet ve İçişleri gündemi üzerinde büyük bir etkisi vardır. Adalet ve İçişleri alanında işbirliği yolundaki ilk adımlar (Trevi Grubu, bakanlar düzeyindeki toplantılar, Schengen, Alman Başbakanı Kohl’ün Avrupa’da FBI tarzı bir yapılanmanın oluşturulması yönündeki çağrısı, vb.) genelde güvenlik kaygılarından hareketle atılmış adımlardır.

Tıpkı özgürlük ve eşitlik gibi güvenlik de tartışmaya açık bir konudur. Bu terime yüklenen çok çeşitli anlamlar, yalnızca, sağ - sol ayırımına bağlı farklı siyasi

tercihlerden veya bireylerin inançlarından kaynaklanmamaktadır. Güvenlik kavramı, sosyal ve ekonomik faktörlerin yanı sıra, geniş anlamda kültürel ve politik faktörlerden de etkilenmektedir. Bu bağlamda güvenlik kavramının Avrupalılaştırılmasından ve dışsallaştırılmasından söz edilebilir.

Avrupalılaştırma konusuna ilişkin temel noktalar artık iyice yaygınlaşmıştır. 1980ler boyunca, Schengen Anlaşması (1985'te imzalanmış ve 1990'da Uygulama Sözleşmesi yapılmıştır) ve Tek Avrupa Senedi (1986), Avrupa Topluluğu'nda dolaşım özgürlüğünü Birliğin geneli için geçerli bir kural haline getirmiş, buna yönelik kısıtlamaları istisna kapsamına sokmuş ve böylelikle Avrupa Birliği'nin birleştirilmiş bir alan haline dönüşümünü hızlandırmıştır. Sermaye, mal ve insanların Avrupa'da serbestçe dolaşımına yönelik kontrollerin ve kısıtlamaların kaldırılması, kriminal faaliyetler ile diğer yasadışı aktiviteler lehine yeni fırsatlar ortaya çıkmasına yol açmıştır. Daha önce ulusal düzeyde ele alınan ve psikolojik olarak güven veren ülke sınırlarıyla çevrili iç güvenlik meseleleri, Avrupa genelinde işbirliği ile ele alınması gereken meşru bir alan haline gelmiştir. Maastricht'in Üçüncü Sütunu'nda ve Amsterdam Anlaşması'nda belirlenen özgürlük, adalet ve güvenlik alanı bu işbirliğinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

İç güvenliğin dışsallaştırılması süreci, küreselleşmenin tetiklediği bir takım olgular ve olaylarla başlamış; ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki gelişmenin sağladığı fırsatlar, eski komünist ülkelerde kanun uygulama sistemlerinin yıkılması ve buna bağlı olarak, uyuşturucu ticareti, kara para aklama, insan kaçakçılığı, araba hırsızlığı gibi suçlar işleyen suç örgütlerinin ortaya çıkışı ve bir güvenlik tehdidi olarak algılanan yasadışı göçün ve hepsinin ötesinde, varlığını fazlasıyla hissettirir hale gelen terörizm (El Kaide vb.) ile birlikte ivme kazanmıştır. İç güvenliğin dışsallaştırılması, sorumluluk alanları yalnızca milli sınırlar içindeki olaylarla kısıtlı olan ulusal kanun uygulama kurumları açısından, kurumsal ve operasyonel çalışmalarının giderek artan bir bölümünü uluslararası arenaya yönlendirmelerini gerektirecek teşvik edici bir olay olmuştur. Bunun yanı sıra, Avrupa Birliği girişimlerinin meşruluk kazanmasını sağlayan önemli bir kanıt haline gelmiştir. Schengen, OLAF, Europol, Ukrayna için AB Adalet ve İçişleri Eylem Planı, örgütlü suçlar konusunda Rusya ile anlaşma ve terörle mücadele

konusunda ABD ile ortak önlemler alınması, bu konuda verilebilecek bazı örneklerdir.

11 Eylül terörist saldırılarının, güvenlik algılamalarını kökten değiştirdiği açıktır. Dünya bu tarihten sonra çok farklı bir yer olmuştur. Zaman geçtikçe belki bu algılamada da yeni değişiklikler olacaktır. Ancak bu saldırıların, özgürlük adalet ve güvenlik alanının geliştirilmesine ayrı bir hız kazandırdığı şüphesizdir. Bu durumun yansımaları, Avrupa Tutuklama Müzekkeresine ilişkin dönüm noktası niteliği taşıyan kararlar, terör konusundaki ortak tutum, kanıtların nakli için mahkeme talimatlarının karşılıklı olarak tanınması ve mallara el konulması gibi adli alandaki değişiklikler olmuştur. Böylelikle, üye ülke hükümetleri, güvenlik kurumları ve kamuoyu, ancak ortak hareket etmek suretiyle etkin bir şekilde mücadele edilebilecek çok çeşitli uluslararası suçların, iç güvenliği ne derece tehdit ettiğinin ve özgürlük güvenlik ve adalet alanının, bu tarz bir ortak eylem için çerçeve sağladığının farkına varmışlardır. Ancak bu aşamada, güvenlik (kişiler ve faaliyetleri üzerindeki kontrolün ve gözetimin artırılması, zorlayıcı soruşturma prosedürleri, vb.) ve özgürlük (sivil özgürlükler, şüphelilerin prosedürel hakları, özellikle AB vatandaşı olmayan bireylerin hakları, göç ve iltica vakaları, ifade özgürlüğü, vb.) arasındaki hassas denge, çok vahim bir problem olarak gün yüzüne çıkmıştır.

II. Avrupa'da Polis İşbirliğini Sağlayan Etkenler

Avrupa Topluluklarının kuruluşlarından itibaren yöneldiği uluslar-üstü yaklaşımın gelişimini açıklamak için, iç faktörler (AB'nin kendisinden ve üye ülkelerden kaynaklananlar) ve dış faktörler (AB dışından kaynaklananlar) gibi birtakım bağımsız değişkenlerin varlığından söz etmek gerekir. İç faktörler arasında, işlevsel yaygınlık, işlevci ideoloji, federal yapıyı savunan ideoloji ve demokratik kaygılardan bahsedilebilir. Dış faktörler ise küresel ekonomik rekabet ve Batı Avrupa'nın güvenliğine yönelik dış tehditlerden (örneğin, terör, uyuşturucu kaçakçılığı ve yasadışı göç) oluşur.⁶

⁶ Occhipinti, a.g.e., s.22.

A. İç Etkenler

AB'nin gelişimi üzerinde yıllar içerisinde etkisini gösteren “işlevsellik” kavramı, Avrupa genelinde bütünleşmenin başarıya ulaşmasını açıklayan faktörlerden birisidir. Kavram iki açıdan ele alınabilir. Yeni-işlevsellik (neo-işlevsellik / neo-functionalism) bakış açısına göre, işlevsellik, entegrasyonun artmasının ardındaki sebeptir: “Bir alandaki ortak eylemler, yeni ihtiyaçların, gerginliklerin ve problemlerin ortaya çıkmasına neden olacak, bunlar da bir başka alan içinde ortak hareket edilmesi yolundaki baskıları arttıracaktır. Sözelimi, tarım konusundaki entegrasyon, ancak, diğer sektörler de (örn. ulaşım ve tarımsal destek hizmetleri) entegre hale gelirse gerçek anlamda işe yarayacaktır.”⁷ Bu şekilde işlevsel dağılım da daha ileri düzeyde entegrasyon ihtiyacını ortaya çıkaracaktır.

Ancak, işlevsellik kavramıyla açıklanabilecek ikinci tür entegrasyon, dağılım yoluyla gerçekleşmez; buna göre, daha gelişmiş düzeydeki entegrasyon, bir önceki işbirliğinden kaynaklanan problemlere çözüm getirebilir ve bu yönde girişimde bulunulmasını sağlayabilir. Yani, bütünleşme alanında kaydedilen ilerleme ile paralel hareket eden işlevsellik kavramı, “güçlü bir ideolojik geçerlilik”⁸ oluşmasına katkıda bulunmuş demektir. Bu önemli bir ayrımdır. Bu durumda, ulusal ve uluslar-üstü düzeylerde bulunan siyaset yapıcılar, yeni alanlarda yapılan ve gittikçe genişleyen uluslararası dayanışmanın, ortaya çıkan yeni problemler karşısındaki en iyi çözüm olduğuna inanırken, alternatif çözümler (örn. geleneksel ülke içi stratejiler) göz ardı edilebilir.⁹

İşlevsellik, temel olarak, sosyal bir örgütlenme şekli olan “devlet”in eskiyip işlevini yitirmesi endişesinden kaynaklanan ve Birinci Dünya Savaşının sonu ile İkinci Dünya Savaşının başlangıcı arasındaki dönemde (1918-1939) ortaya çıkan bir uluslararası ilişkiler teorisidir. İşlevselciler, küresel entegrasyon süreci içinde, ulus-devletlerin kendi çıkarları yerine, ortak çıkarlar ve devletlerin ortak ihtiyaçları üzerinde dururlar.¹⁰

⁷ John McCormick, *The European Union: Politics and Policies*, Boulder:Westview Press:1996, s.16.

⁸ Neil Walker, *Policing the European Union: The Politics of Transition, Policing Change, Changing Police: International Perspectives*, New York:Garland Yayınları:1996, s.262.

⁹ Occhipinti, a.g.e., s.23.

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Functionalism_in_international_relations, erişim tarihi:03.01.2008.

İşlevci bakış açısının modern kökenine inildiğinde Fransız sosyolog Emile Durkheim karşımıza çıkacaktır. Bu bakış açısı, toplumu insan vücudu ile özdeşleştiren çok basit bir benzetme üzerine kuruludur: Tıpkı insan vücudu gibi, toplum da organizmanın gerektiği gibi işlemesi ortak amacı doğrultusunda hep birlikte çalışan, birbiriyle etkileşim içindeki organ ve parçalardan oluşur.¹¹

İşlevselci yaklaşım, egemenliğin aşamalı olarak, ulusal düzeyden topluluk düzeyine aktarılması görüşünü savunur. Avrupa örneğinde, üye ülkelerin ekonomilerini oluşturan farklı sektörler aracılığıyla (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) bir birlik oluşturulması fikrini ortaya atar. Üye devletler, aralarındaki ticaret alanındaki engelleri kaldırarak “ortak bir pazar” oluştururlar. Değişik sektörlerle ait politikalar, işlevsel dağılım etkisi ile giderek gelişerek tarım, ulaşım, adalet gibi başka alanlarda da gelişim gösterir. Avrupalı işlevselciler, siyasi bütünleşmenin temelinde ekonomik dayanışmanın olduğu tezini savunmaktadırlar. İşlevselci teorisinin Avrupa’daki kurucuları, aslında işlevci yöntemi kullanmaya karar veren pragmatik federalistlerdir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran Jean Monnet ve Robert Schumann, teknik ve sektörsel bütünleşme üzerine yoğunlaşarak aslında, federalist amaçları doğrultusunda, işlevci yöntemi seçmişlerdir.¹²

Yeni-işlevselcilik ise aynı anda hem bir teori hem de bir bölgesel entegrasyon stratejisidir. Bu bakış açısı, 1940ların başlarında, Romanyalı bir tarihçi ve siyaset teorisyeni olan David Mitrany’nin çalışmalarından doğmuştur. Yeni-işlevselciler, devletler arası bütünleşme, yani “bölgesel entegrasyon” süreci üzerinde durmaktadırlar. Devletler ilk etapta sınırlı işlevsel veya ekonomik alanlarda birbirlerine entegre olurlar. Daha sonra, kısmen entegre olmuş devletler, ilgili alanlarda daha geniş kapsamlı entegrasyon sağlamak üzere bu faaliyetlerinde hız kazanırlar. Entegrasyonu sağlayan bu görünmez güç, yeni-işlevci ekol tarafından “dağılım” olarak tanımlanmıştır. Bu ekole göre, iki çeşit dağılım vardır: İşlevsel ve politik. İşlevsel dağılım, çeşitli ekonomik sektörlerin ya da alanların kendi aralarında bağlantı kurması ve bir alanda yaşanan

¹¹ <http://www.criminology.fsu.edu/crimtheory/week7.htm>, erişim tarihi:03.01.2008.

¹² <http://64.233.183.104/search?q=cache:eZ2phGFWUEwJ:www.devstud.org.uk/publications/papers/conf03/dsaconf03claeys.pdf+functionalism+and+monnet+and+schumann&hl=en&ct=clnk&cd=2>, erişim tarihi:03.01.2008.

bütünleşmenin diğer alanlara da dağılması olarak tanımlanmaktadır. Politik dağılım ise uluslar-üstü yönetim şekillerinin oluşturulmasıdır. Avrupa Birliği gibi çok geniş kapsamlı modeller ya da Birleşmiş Milletler gibi gönüllü oluşumlar buna örnektir.

Yeni-işlevselci bakış açısının önde gelen isimlerinden bir diğeri, Amerikalı bir siyaset bilimci olan Ernst B.Haas'tır. Jean Monnet'nin, Avrupa entegrasyonu yaklaşımının (dağılım etkisi yaratarak entegrasyon sürecini daha geniş bir alana yayma umuduyla birbirinden farklı sektörlerin birbiriyle bütünleştirilmesi), yeni-işlevselci ekolden esinlendiği söylenmektedir.¹³

2. Dünya Savaşı'ndan bu yana Avrupa entegrasyonun açıklanması hususunda bağımsız bir değişken olarak işlevci ideolojinin kullanıldığı tek alan bu değildir. Federalizm de bu anlamda önemlidir. Avrupa'da siyasi birlik fikri, ilk kez savaş yılları sırasında Avrupa elitlerinin ilgisini çekmiş, 2. Dünya Savaşı sırasında gösterilen direniş ise bu fikri beslemiştir.¹⁴ Özellikle savaşın bitmesinin ardından bu hayal, “siyasi örgütlenmenin temelini oluşturan tarihsel *bağımsız devlet* kavramına duyulan güvenin sarsıldığı, bu kavramdan vazgeçilmesi gerektiği ve bunun yerine kapsamlı bir kıtasal siyasi topluluk getirilmesi gerektiği”¹⁵ inancı üzerine kurulmuştur.

1945 yılından itibaren federal bir Avrupa oluşturma amacı daha geniş bir kitleye hitap etmeye başlamış ve “Avrupa'nın federal bir temel üzerinde örgütlenmesi gerektiğini”¹⁶ belirten 1950 tarihli Schuman Bildirgesi'yle başlayan Avrupa entegrasyonunun oluşumun en önemli itici gücünü oluşturmuştur. Avrupa'nın seçkin siyaset yapıcılar, federalizme kucak açmış ve ulus-devlet kavramını reddetmiş, böylece kamuya ait siyaset yapma yetkisinin ticaret, tarım ve para politikası gibi birçok alanda Topluluk kurumlarına devredilmesi sürecini desteklemeye istekli olduklarını göstermişlerdir. Bu çaba dâhilinde işlevsel mantık, hem somut hem kavramsal olarak, federal bir Avrupa'nın kapılarını açan yaklaşım olmuş; aynı zamanda da, federalizmin

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Functionalism_in_international_relations, erişim tarihi:03.01.2008.

¹⁴ Derek W. Urwin, The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945, New York:Longman Yayınları:1995, s. 18.

¹⁵ A.g.e. , s.7.

¹⁶ A.g.e. , s.46.

aşamalı olarak nasıl gerçekleştirilebileceğini herkese göstermiştir. Tarih, federal yaklaşımçıların, siyasi güç ve yetkiyi hükümetler arası yapıdan uzaklaştırarak, aşamalı olarak uluslar-üstü kurumlar olan Avrupa Komisyonu, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa Parlamentosu'na kaydırma konusunda başarılı olduklarını daha sonra yazacaktır.¹⁷

AB'nin gelişimine katkıda bulunan bir diğer iç faktör ise, Birliğin demokratik yapısına gösterilen itibar ve önemin gün geçtikçe artması olmuştur.¹⁸ AB'yi ilgilendiren konuların kapsam ve öneminin artmasıyla Komisyon'un bu konular üzerindeki rolü ve sorumluluğu her geçen gün daha belirgin ve baskın hale gelmiş; bunun sonucunda ise AB siyaset yapıcıları, Birlik içinde ortaya çıkan ve bir "demokrasi açığı" olarak algılanan bu durum konusunda endişe duymaya başlamışlardır. Birlik "vatandaşlarının" Birliğin gittikçe genişleyen siyaset yapma sistemi içinde yetkin kalmalarını sağlamak amacıyla Avrupa Parlamentosu'nun rolü güçlendirilerek bu sorunun çözülmesine çalışılmıştır.

Halkı temsil eden bir organ olarak Parlamento'nun meşruiyeti, üyelerini belirlemeye yönelik doğrudan halk seçimlerinin getirilmesiyle iyileştirilmiştir. Bu şekilde, Avrupa Parlamentosu, üye ülkelerin hükümetlerinden bağımsız hale gelmiş ve bu hükümetlerin, kendi seçmenleri karşısında ve Parlamento içindeki parti grupları içinde, daha hesap verebilir hale gelmeleri sağlanmıştır. Daha sonra, işbirliği ve ortak karar mekanizmalarının hayata geçirilmesi ve giderek daha yaygın bir şekilde kullanılması suretiyle, Avrupa Parlamentosu'nun Konsey ve Komisyon karşısında pozisyonunun güçlendirilmesi, algılanan demokrasi açığına çözüm getirilmesi konusunda daha somut yollar sunmuştur. Böylelikle, hükümetler arası yaklaşımın kanuni koruyucusu olan Konsey karşısında Avrupa Parlamentosu'na karar alma konusunda daha fazla yetki vermek suretiyle uluslar-üstü bir yaklaşıma yönelik bir geçiş dönemi başlamış ve böylece demokrasi konusundaki endişeler giderilmeye çalışılmıştır.

Ancak, AB içinde uluslar üstü yaklaşımın ortaya çıkması, subsidiarity ilkesiyle sınırlandırılmıştır.¹⁹ Kavram olarak subsidiarity, "yerellik", "ikincil" durumda bulunma,

¹⁷ Occhipinti, a.g.e., s. 24.

¹⁸ A.g.e., s.24.

¹⁹ A.g.e., s.25.

"yardımcılık" sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. Gerçekten de subsidiarity kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeşdir. Kavram ikame veya yetki ikamesi olarak da Türkçe'ye çevrilebilir.²⁰ Bu ilkeye göre, kararlar, mümkün olduğunca üye ülke vatandaşlarının bilgi ve onayı dahilinde alınmalı ve ortak politikalar geliştirilmelidir. İlke, AB'yi daha uluslar-üstü bir hale getirmek amacıyla daha ileri düzeyde bir entegrasyona gerek olmadığını altını çizmektedir.

Subsidiarity ilkesi, Tek Avrupa Senedi'nin çevre politikası (Madde 130) başlığı altında dile getirilmiş olmasına karşın, ilk gelişim aşamasını daha çok, İngiltere'nin desteğiyle Maastricht Antlaşması ile gerçekleştirmiştir.²¹ AB Antlaşmasının 5. maddesine göre, (eski 3/b)²² AB düzeyinde politika yapma sorumluluğu, ancak ve ancak, *önerilen eylem, üye devletler tarafından yeterli düzeyde gerçekleştirilemiyorsa ve kapsamı ya da etkileri açısından, Topluluk tarafından yapılması daha iyi ve yerinde olacaksa* üstlenilmelidir.²³

Bu madde, *aynı hedeflerin gerçekleştirilmesinde, işbirliğinin, bireysel eylemden daha etkin olması halinde, bireysel eylemin yerine geçebileceği* şeklinde de yorumlanmaktadır.²⁴ Bu yaklaşım entegrasyonun daha ileri aşamaya taşınması gerekliliğini haklı çıkarmaktadır ancak bununla birlikte, subsidiarity ilkesinin Maastricht Antlaşmasının 3b maddesine eklenmesi, (yeni 5. madde), aynı zamanda federalizm ile ilgili doğrudan ifadelerin çıkarılması, Birliğin, ancak ve ancak, *AB'nin çok çeşitli amaçlarının daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesini sağlayacaksa* daha uluslar-üstü bir yapıyı benimseyeceği düşüncesini pekiştirmiştir.²⁵ Böylece, işlevselcilik, federalist ideoloji ve demokrasi açığı konusunda duyulan kaygılar, Avrupa

²⁰ M. Özcan, <http://www.turkcemiz.net/subsidiarite-ilkesinin-abde-uygulanmasi-t816.html?s=72ab0b5ec66a96c2695a3ee41599e1d7&>, erişim tarihi:28.12.2007.

²¹ McCormick, a.g.e., s.261.

²² http://209.85.129.104/search?q=cache:gTTVH8Sfh0sJ:www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/Apan%252029-42.doc+ab+anla%C5%9Fmas%C4%B1+3b+maddesi&hl=tr&ct=clnk&cd=5&gl=tr, erişim tarihi:28.12.2007.

²³ D. G. Patran, 'The Justiciability of Subsidiarity', *The State of the European Union: Building a European Polity*, Boulder:Lynne Rienner Yayınevi:1995, s.65.

²⁴ A.g.e. , s. 65.

²⁵ Occhipinti, a.g.e., s.25.

Topluluğu'nun başlangıçtaki hükümetler arası yapısından uzaklaşmasına sebep olsa da, subsidiarity ilkesi, uluslar-üstü bir yapının AB içindeki gelişimini sınırlamakta ya da en azından frenlemektedir.

B. Dış Etkenler

Topluluk dışından kaynaklanan faktörler de, birçok şekilde, uluslar-üstü yaklaşımın gelişimini açıklamaya yardımcı olabilir. Bu faktörler arasında, Soğuk Savaşın başlaması ve bunun sonucunda ABD'nin birleşik bir Avrupa oluşturulması (ve böylece Sovyetler Birliği'nin karşısına çıkabilecek güçlü bir yapı oluşturulması) fikrine destek vermesi sayılabilir.²⁶ Marshall Planı kapsamında Avrupa'ya sunulan yardım, 1948'de Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün kurulmasına doğrudan imkan tanımıştır. Bu işbirliği, Avrupa ekonomik dayanışması açısından bir örnek teşkil etmiştir. Her ne kadar Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü, Avrupa'daki federalist yapı yanlılarının birleşik Avrupa yolundaki siyasi arzularını karşılamaya yetmese de, uluslararası işbirliği vaatlerine şüpheyle yaklaşan birçok siyaset yapıcının düşünce şeklinin değişmesine yardımcı olmuş ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile ilgili planlarını açıklamaya hazırlanan Jean Monnet ve Robert Schuman açısından son derece yol gösterici olmuştur.²⁷ Haziran 1950'de Kore'de savaşın çıkması ve buna bağlı olarak ABD'nin, Batı Almanya'nın çelik sanayini ve bu sanayinin Avrupa'nın savunmasına sağladığı katkıları (çünkü bu sırada ABD'nin dikkati Asya üzerine kaymıştı)²⁸ emniyet altına almak amacıyla Batı Almanya adına Paris Antlaşması ile ilgili müzakerelere müdahale etmesi, Avrupa entegrasyonun ortaya çıkmasında şekillendirici olan bir diğer uluslararası faktör olmuştur.

Topluluğun oluşması üzerinde Soğuk Savaşın etkisine ek olarak, Avrupa Birliğinin evriminin devam etmesinde rol oynayan bir diğer uluslararası faktör, dünyanın geri kalanı ile yaşanan ekonomik rekabet olmuştur. Sözgelimi, 1960larda Topluluk tarafından geliştirilen Ortak Tarım Politikası dahilinde, Avrupa Ekonomik Topluluğu genelinde, hem gıda tedarikini ve gıda fiyatlarını düzenlenmek hem de Amerika ve diğer ülkelerdeki yabancı rakipler karşısında Topluluk çiftçilerinin

²⁶ A.g.e., s. 25.

²⁷ Urwin, a.g.e. , s.21.

²⁸ A.g.e., s.47.

menfaatlerinin korunması amacıyla korumacı tedbirler getirilmesi gerekmiştir. Etki yaratan bir diğer uluslararası faktör de, 1985'te Tek Avrupa Senedi'nin taslağının oluşturulması ve imzalanması olmuştur. Tek Avrupa Senedi'ne üye on iki Topluluk üyesi ülke arasında yapılan anlaşma, 1970lerin tamamı ve 1980lerin başında geçerli olan ulusalcı stratejilerin başarısız olduğunun ve ABD ve Japonya ile yarışabilmek için gerekli olan şeyin iç serbestleştirme olduğunun tüm Topluluk ülkeleri tarafından anlaşılması sonucu yapılmıştır.²⁹ Aynı şekilde, Aralık 1991'de Maastricht'te üzerinde mutabakata varılan Ekonomi ve Para Birliği de, Topluluk içindeki şirketlerin dünya ekonomisiyle daha etkin bir şekilde rekabet edebilmesine yardımcı olan piyasa serbestisine bağlı bir hareket tarzını temsil etmektedir.

Ayrıca, Avrupa Birliği Antlaşması'nda belirtilen siyasi yenilikler, en azından kısmen, Soğuk Savaşın bitmesine bağlı ortaya çıkan sonuçlardan oluşmaktadır. Bunun en belirgin göstergesi, Maastricht Avrupa Konseyinin yapılmasıyla sonuçlanan Hükümetler arası Konferansların (birisi siyasi reform diğer ise ekonomik ve para birliği konusunda) Aralık 1990'da gerçekleştirilmeye başlamasıdır.³⁰ Bir taraftan, Soğuk Savaşın sona ermesi, Ekim 1990'da Almanya'nın birleşmesini kolaylaştırmış ve buna bağlı olarak da Başbakan Helmut Kohl ve Fransa Cumhurbaşkanı François Mitterrand'ın, ortaya çıkan yeni birleşik "Almanya problemine" el atmak üzere Avrupa'nın siyasi bütünleşmesi sürecini hızlandırmaları yolunda teşvik edici bir rol oynamıştır.³¹ Öte yandan, Soğuk Savaşın sona ermesi genel anlamda Avrupa'yı birleştirmiş ve tıpkı Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in 1970lerde yeni demokrasilerini pekiştirmelerinin ardından yaptıkları gibi, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin de kısa süre sonrasında Topluluk üyeliği için başvurmak isteyecekleri gerçeğini belirgin hale getirmiştir.

Kısaca özetlemek gerekirse, II. Dünya Savaşından sonra yaşanan Avrupa bütünleşmesi, bir dizi iç ve dış değişkenle açıklanabilir. İç faktörlerin arasında, işlevsel dağılım, işlevci ve federalist ideoloji, demokrasi açığıyla ilgili endişeler ve yardımcılık

²⁹ Andrew Moravcsik, 'Negotiating the Single European Act', *The New European Community*, Westview: Boulder Company: 1991, s.72.

³⁰ Occhipinti, a.g.e., s.26.

³¹ S. George, *Politics and Policy in the European Union*, New York:Oxford Üniversitesi Yayınevi:1996, s.16.

ilkesi yer alır. Avrupa'nın siyasi ve ekonomik bütünleşmesini etkileyen dış değişkenler arasında ise, Soğuk Savaşın başlaması ve sona erişinden kaynaklanan uluslararası koşullar ve AB üyelerinin dünya ekonomisiyle rekabet etme istekleri sayılabilir. Bütün bu iç ve dış faktörler, AB'nin gittikçe daha uluslar-üstü bir hal alan yapısını açıklamaya yardımcı niteliktedir. Benzer iç ve dış faktörler, AB işbirliğinin Adalet ve İçişleri alanında da uluslar-üstü bir doğrultuda hareket ettiğine işaret etmektedir.

III. AB'de Polis İşbirliği: Tarihsel Süreç

Avrupa'da polislik kavramına çok uluslu bir yaklaşımın temellerini yüz yıl öncesine kadar götürmek mümkündür. Avrupa kıtasında bulunan devletler arasında oluşturulacak bir polis işbirliği uygulamasına, 1898'de Cenova'da bulunan Avusturya İmparatoriçesi Elizabeth'in, Avrupa'da anarşizm konusunda Roma'da polis liderlerinin katıldığı gizli uluslararası bir konferansa başkanlık ettiği sırada rastlanır.³² 1914'te Fransızlar tarafından başlatılan polis işbirliğine yönelik planlar sonradan daha kurumsallaşmış bir işbirliği halini alsa da Birinci Dünya Savaşının çıkmasıyla bu süreçle ilgili beklentiler dondurulmak zorunda kalmıştır. Savaşın ardından, Avusturya'nın hırslı tavrı, 1923'te otuz dört milletin katılımıyla Viyana'da düzenlenen Uluslararası Kriminal Polis Komisyonu'nun (ICPC) oluşturulmasına yol açmıştır. Böylelikle, iç güvenliğin koordine edilmesini amaçlayan ilk kalıcı uluslararası organ oluşturulmuştur.³³ 1950lerde Avrupa Topluluğu'nun (AT) kurulmasında Soğuk Savaşın nasıl etkisi olduysa, şimdiki bilinen adıyla Interpol de "Birinci Dünya Savaşı ve Rus Devrimi sonucunda Batı ve Orta Avrupa'da siyasi istikrarsızlığa bir tepki olarak geliştirilmiştir."³⁴

Sovyetlerin Avusturya'yı işgali ve İkinci Dünya Savaşı nedeniyle polis işbirliğine yönelik çalışmaları kesintiye uğrayan on dokuz eski ICPC üye devleti 1946'da Paris yakınlarında yeniden bir araya gelmiştir. On yıl sonrasında bu örgüt uluslararası

³² J. Wright ve K. Bryett, 'Multilateral Policing and New Conceptions of Security in the European Union', *Police Studies*, vol.27, no.4, (1994), s.62.

³³ A. Guyomarc, 'Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs', *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Aldershot, England: Dartmouth Publishing Company Ltd.:1997, s.128-129.

³⁴ J. Fijnaut, 'International Policing in Europe: Its Present Situation and Future', England: Aldershot Publishing Ltd:1995, s.116.

Kriminal Polis Örgütü (ICPO) (nam-ı diğer “Interpol”) adını almış, kuruma üyelik gün geçtikçe (özellikle de Soğuk Savaşın sona ermesinin ardından) artmıştır. Interpol’ün şu anda 186 üyesi (bunların 46’sı Avrupa ülkesidir) bulunmaktadır.³⁵ Interpol 1966’da Paris’in dışında ama şehre çok yakın bulunan Saint Cloud’da bir siteye taşınmış, daha sonra Fransa’nın Lyons kentindeki yeni binasına yerleştiği 1989 yılına kadar orada kalmıştır. Temel işlevi, uygulamada, üyeleri arasında dünya genelinde bilgi alışverişi sağlama, sınır ötesi polis işbirliğine destek sağlama ve karşılıklı yardım olsa da, Interpol’ün her bir üye ülkede ve Lyons’daki Genel Sekreterliği’nde bulunan Ulusal Merkez Bürosu sisteminden geçen tüm mesajların %80’i Avrupa çıkışıdır.³⁶ Böylece Interpol uzun yıllardır Avrupa’da, suçla ilgili soruşturmalarda bir bilgi havuzu olarak görev yapmıştır.

Uluslararası bir kuruluş olan Interpol, hiçbir zaman hükümetler arası bir özellik sergilememiştir. Her ne kadar idari kurumları (Genel Kurul ve Yönetim Kurulu) ulusal delegelerden meydana gelse ve devletlerin üye olmak için başvuruda bulunup yıllık ücret ödemeleri gerekse de Interpol asla uluslararası bir antlaşma ya da sözleşme üzerine kurulu olmamıştır.³⁷ Cyrille Fijnaut, Interpol’ün temelde “1923’te kurulan ve polis şeflerinden oluşan özel olarak nitelendirilebilecek bir uluslararası dernek” olarak kaldığını ileri sürmektedir.³⁸ Aslında, Interpol’ün tüzüğü, devletlerin veya polis şeflerinin, yasal üyeler olup olmadıkları konusunda net değildir.³⁹ Üstelik merkezi Strasbourg’ta bulunan Avrupa Konseyi ya da AB’den farklı olarak Interpol, 186 üye devletlerin her birinin, en üst düzeyde temsil edilmesine dayalı ulusal bir temsil yapısı şartı koşmaz. Böylece Interpol’ün, klasik hükümetler arası bir kuruluştan çok, kendine has bir uluslar-ötesi yapı olduğu yargısına varmak mümkündür. Bu bağlamda, her ne kadar bir bilgi havuzu oluşturma yolunda bir Avrupa girişimi olarak başlatılmış olsa da Europol’ün geçirdiği evrim çok daha farklı olmuştur.⁴⁰

³⁵ J. Benyon, ‘The Politics of Police Cooperation in the European Union’ *International Journal of the Sociology of Law*, no.24, 1996, s.359.

³⁶ J. Benyon, ‘Policing the Union:European Supranational Law Enforcement Co-operation’, *Policing Public Order: Theoretical and Practical Issues*, Avebury, England:Avebury/Ashgate Publishing Lmt.:1996, s.241.

³⁷ P. Reichel, *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*, Prentice Hall, 1999, s.195.

³⁸ J. Fijnaut, ‘Policing Western Europe: Interpol, Trevi and Europol’, *Police Studies*, vol.15, 1992, s.102.

³⁹ A.g.e., s.102

⁴⁰ J. Storbeck, ‘Europol: Probleme und Lösungen’, *Kriminalistik*, no.1, 1996, s.17-19.

Avrupa’da hükümetler arası düzeyde polis işbirliğinin gelişimi, Interpol ve hatta AT’nin kendisi kurulana kadar henüz tam anlamıyla başlamamıştır.⁴¹ 1970lerin başına kadar, Avrupa genelinde hükümetler arası kuruluşlara polislik alanında fazla yetki verilmesi yönünde bir eğilim mevcut değildi. 1969’da, George Pompidou’nun Charles de Gaulle yerine Fransa Cumhurbaşkanı olmasıyla Pompidou, Avrupa Konseyi içinde daimi bir “Uyuşturucu Kullanımı ve Yasadışı Uyuşturucu Kaçakçılığıyla Mücadele Grubu” nun oluşumuna önyak olmuştur. De Gaulle ise, bu alanda ve genel anlamda Fransız egemenliğini koruma isteği nedeniyle bu tarz bir girişimde hiç bulunmamıştır.⁴² Pompidou Grubu olarak adlandırılan grup, bakanlar ve memurlardan oluşmakta ve genel olarak, uyuşturucu eğitim programları ile uyuşturucu kaçakçılığı ve kara para aklama konularında veri toplama yöntemleri üzerinde çalışmalar yapmaktaydı.

Pompidou’nun ölümü ve 1974’te yerine Valery Giscard d’Estaing’in gelmesi, Avrupa bütünleşmesinin genel anlamda hızlanmasına yol açmıştır.⁴³ Giscard’ın gelişi ve AT’nin güçlendirilmesini sağlamada gösterdiği isteklilik, iç güvenlik alanında daha ileri düzeyde işbirliği sağlanmasını kolaylaştırmış, bu ise polis uygulamaları ve cezai adalet alanında bir işbirliği organı oluşturulması amacıyla 1975’te Roma’da Avrupa Konseyi tarafından bir anlaşma hazırlanmasına yol açmıştır.⁴⁴ Bu hazırlık anlaşması, Trevi Grubu olarak anılan ve Europol’ün de içinde yer aldığı, AB’nin bugünkü Üçüncü Sütunu’nun kurumsal öncüsü olan grubun oluşmasına önyak olmuştur. Trevi Grubu isminin asıl kökeni birtakım akademik tartışmaların konusu olmuştur.⁴⁵ Trevi sözcüğü, anlaşmanın yapıldığı Roma’da bulunan ünlü bir çeşmeden gelmektedir; aynı zamanda ise grubun ilk başkanı (1976) olan A.R.Fonteijn’in⁴⁶ (Fonteijn=çeşme) ismiyle yapılan bir kelime oyunudur. Daha sonra Trevi, Fransızca *terrorism, radicalisme, extrémisme et violence internationale* kelimelerinin (terör, radikalizm, aşırılık yanlılığı ve uluslararası şiddet) baş harflerinden oluşan bir kısaltma halini almıştır.⁴⁷

⁴¹ Occhipinti, a.g.e., s.29.

⁴² Guyomarc, a.g.e., s.130.

⁴³ Occhipinti, a.g.e., s.29.

⁴⁴ Guyomarc, a.g.e., s.130-131.

⁴⁵ Woodward, ‘Establishing Europol’, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol.1-4, 1994, s.9.

⁴⁶ Anderson, ‘Policing the European Union’, Oxford:Clarendon Press:1995, s.53.

⁴⁷ Occhipinti, a.g.e., s.30.

A. Trevi Grubu

Avrupa Topluluğu üyeleri arasında “kamu güvenliği” bağlamında 1976’da İngiltere’nin önderliğinde kurulan ‘Trevi Grupları (The Trevi Groups) Avrupa’daki resmi polis işbirliğinin başlangıç noktasını oluşturur. Temel hedefi ise “kamu güvenliğini” tehdit eden suçlarla mücadele konusunda bir oluşum sağlamaktır.⁴⁸ Terörizm konusunda bilgi alışverişi, adli bilimler, polis eğitimi, kamu düzeni ve göç gibi alanlarda çalışmalarda bulunan Trevi Grubu’nun plan ve operasyon yapmak için sürekli ve merkezi bir teşkilat yapısı olmadığı için bazı suçlar ve operasyonel konularda bilgi alışverişinde bulunmak gibi bir görev üstlenmişti.⁴⁹

Bir kurumdan çok bir forum olarak tanımlanan Trevi, terörizm alanı başta olmak üzere polis işbirliğini geliştirmeyi hedefliyordu.⁵⁰ O dönemdeki ismiyle Avrupa Topluluğu 12 üyeden oluşmaktaydı ve Trevi bu ülkelerle birlikte üç farklı düzeyde çalışmalarını yürütmekteydi. Trevi toplantılarına ABD, Kanada, Fas, Norveç, Avusturya, İsveç ve İsviçre’den oluşan ‘Trevi Dostları (Friends of Trevi)’ olarak anılan ülkeler de katılıyordu. En üst düzey, 12 üye ülkenin içişleri bakanlarından oluşmaktaydı. Bunların ardından, bir alt düzeyde, özellikle polis memurları, devlet memurları ve diğer resmi görevlilerden oluşan Trevi Üst Düzey Yetkililer grubu bulunmaktaydı.⁵¹ Bu grup, hem bakanlara politika konusunda tavsiyeler sunulmasından hem de üçüncü düzeyde oluşturulan çalışma gruplarının çalışmalarının koordinasyonundan sorumluydu.

I. Çalışma Grubunun görev ve yetki alanı, terör konusunda istihbarat alışverişi ile silah ve patlayıcıların hareketi ve tespitinden oluşmaktaydı. II. Çalışma Grubu ise polis eğitimi, polis teçhizatı, asayiş ve adli tıp konularıyla ilgili bilgi değişimi üzerinde çalışmaktaydı. Bu arada 1985’te Belçika’nın Heysel stadyumunda onlarca kişinin

⁴⁸ Ertan Beşe, *Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, Ankara:Seçkin:2002, s. 71.

⁴⁹ Mehmet Özcan, “Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç”, Sedat Laçiner, Mehmet Özcan ve İhsan Bal (der.), *Türkiye’nin Üyeliğinin AB’ye Olası Etkileri: Türkiyeli Avrupa*, İstanbul: Hayat Yayınları, 2004, s. 133.

⁵⁰ Monica Den Boer ve Neil Walker, ‘European Policing After 1992’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no.1, USA:Cambridge:1993, s.6.

⁵¹ Benyon, ‘Police Cooperation in Europe: An Investigation’, *Centre For The Study Of Public Order*, University of Leicester, (1993), s. 152.

ölümüyle sonuçlanan trajik olaylar, futbol holiganlığıyla mücadele konusunda işbirliği kurulmasına yol açmış ve böylece bu grubun görev alanına dahil olmuştu.⁵²

III. Çalışma Grubu ise 1985 Haziranında oluşturulmuş ve uyuşturucu kaçakçılığı dahil, ağır organize suçların tespiti ve önlenmesi konularında artan işbirliği üzerinde durmuştur. Bu grubun görev alanı içinde yer alan suçlar, çevre suçları, sanat eseri kaçakçılığı, çalıntı araç kaçakçılığı, silahlı soygun ve kara para aklamadır. Bu grup aynı zamanda, Uyuşturucu İrtibat Görevlisi (DLO) sisteminin oluşturulması, Avrupa’da suç analizine karşılaştırılmalı bir bakış açısının geliştirilmesi ve her bir üye ülkede ulusal uyuşturucu istihbarat biriminin kurulmasından da sorumludur.

Bu sayılanlar dışında kalan bazı çalışma gruplarından da söz edilebilir fakat bunlar ya hayata geçirilememiş ya da tam anlamıyla oluşumunu tamamlayamamıştır. Örneğin, çalışma alanı yangınlar olan bir grubun amacı, olası bir yangına karşı alınacak önlemlerle ilgili fikir, bilgi ve tecrübe alışverişi ve hem bu konularda hem de yangından korunma, itfaiye hizmetlerinin organizasyonu ve kontrolü, itfaiyecilerin koruyucu giysileri gibi konularda işbirliğinin arttırılmasıydı. Ancak bu grup Trevi üst düzey görevlilerine ya da bakanlarına hiçbir zaman rapor sunmamıştır ve sonunda da dağılmıştır.

Son olarak, dördüncü Trevi çalışma grubu Trevi 1992 adını almıştır ve temel olarak, 31 Aralık 1992 tarihli Tek Avrupa Senedinin tamamlanmasının ardından sınır kontrolleri konusunda herhangi bir gevşemeden kaynaklanan güvenlik zafiyeti ve suç oluşumu ihtimalleri üzerinde durmuştur. Trevi Çalışma Gruplarının 1992 ve 1993 yıllarındaki faaliyetleri, Polis işbirliği konusunda dikkate değer bir hız ve ivme kazandırmıştır. Trevi Grubu, Avrupa Birliği içerisinde daha yakın bir polis işbirliği oluşturulması için çok kritik bir rol oynamış, Avrupa Topluluğu ülkelerinin hukuk icrası konusunda aralarındaki rekabet ve güvensizliği azaltmış, böylece Europol’ün ortaya

⁵² Benyon, “Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement”, *International Affairs*, Vol.70, No. 3, s.507.

çıkmasına bir nevi ön olmuştur. Böylece Trevi, polis işbirliği ve iç güvenlik alanında Avrupa’da bir siyasi kararlılığın oluşmasını sağlamıştır denilebilir.⁵³

Trevi Grupları içerisinde, söz konusu çalışma gruplarına ek olarak geçici çalışma grupları da oluşturulmuştur. Bunlardan ilki Ağustos 1991’de faaliyete geçen *Europol Geçici Çalışma Grubu*’dur. Söz konusu çalışma grubu, Avrupa çapında bir polis örgütü kurmak için çalışmalarına başlamış ve *Avrupa (sonradan Europol) Uyuşturucu Birimi* (EDU) şeklinde bir yapılanmanın oluşturulmasını sağlamıştır.

Trevi Bakanları 6 ayda bir toplanmakta ve bu toplantılar dönem başkanı olan ülkede gerçekleştirilmekteydi. Kıdemli memurlar ve çalışma grupları ise, Trevi Bakanlarından daha sık toplanmaktaydı. Trevi bakanlarının toplantısından önce, çalışma grupları rapor hazırlar ve bunu kıdemli memurlar vasıtasıyla bakanların toplantısına iletirdi. Trevi’nin bu yapısı içinde, politika belirlenmesinde etkin olmayan, fakat Trevi’nin idaresinden sorumlu bir “Troika” vardı. Bu Troika, Trevi’nin başkanlığını yapan ülke, bir önceki başkan ve gelecek başkanlığı yapacak ülkenin temsilcilerinden oluşuyordu.

Bu Trevi Grupları, Konseyce alınacak kararları hazırlamak ve değerlendirmekten sorumlu kıdemli görevlilerden oluşan bir grup tarafından destek görüyordu.

Bu sistem, aşağıda belirtilen Schengen Sözleşmeleri ve Maastricht Antlaşması ile kurumlaşmış olan “hükümetler arası işbirliği” yapısının öncüsü niteliğindedir.

Trevi Gruplarının Yapısı

1. Düzey: Adalet ve İçişleri Bakanları

2. Düzey: Kıdemli Memurlar Trevi Grubu

- I. Trevi Çalışma Grubu: Anti-Terörizm
- II. Trevi Çalışma Grubu: Kamu Düzeni, Teçhizat ve Eğitim
- III. Trevi Çalışma Grubu: Uyuşturucu ve Organize Suçlar
- Trevi 1992: Dahili Sınırların Kaldırılması

3. Düzey: Geçici Çalışma Grupları

⁵³ Beşe, a.g.e., s. 74.

Adli İşbirliği Geçici Çalışma Grubu
 Uluslararası Örgütlü Suç Geçici Çalışma Grubu
 Göç Geçici Çalışma Grubu
 Europol Geçici Çalışma Grubu
 Europol Geçici Proje Grubu⁵⁴

Trevi forumunun önemi Avrupa’da polis işbirliği çerçevesinde yatmaktadır. Bu işbirliği, bilgi paylaşımı teknikleri ve örnek uygulamalar konusunda hem üstlenilen siyasi sorumluluklar hem de uygulamalı mekanizmalar açısından anlamlı bir gelişme göstermiştir. Bu gelişmelerin bazıları şunlardır:

- *Üye ülkelerdeki terörle mücadele kurumlarına yardım amacıyla, AT ülkelerine yönelik terörist tehditlerin düzenli olarak analiz edilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin 1986 tarihli bakanlar düzeyinde bir anlaşma.* Bu anlaşmanın içinde ayrıca, Trevi dahilinde elde edilen (özellikle, terörist hareketler, para tedariki, silah ve teçhizat konularında) bilgilerin, suç faaliyetlerinin engellenmesini kolaylaştırmak amacıyla Avrupa polis teşkilatları arasında hızlı bir şekilde paylaşılmasına imkan sağlayan yeni ve güvenli bir haberleşme sisteminin oluşturulmasına dair planlar da yer almaktadır.
- *Troika toplantılarının gelenek haline getirilmesi.* Resmi görevliler ve bakanlar düzeyinde yapılan, hem geçmiş, hem şimdiki hem de gelecek dönem başkanlıklarından üst düzey yetkilileri içine alan ve devamlılığın sağlanmasını amaç edinen Troika’ya aynı zamanda Trevi toplantılarına sıklıkla katılan Norveç, Kanada, ABD, İsviçre, Avusturya, vb. üçüncü ülkeleri bilgilendirme sorumluluğu da verilmiştir.
- *Olası bir terörist saldırının hemen ardından diğer üye ülkelere istihbarat iletme amacını güden bir girişim ile 1989’da, gerçek ve sahte Arap belgelerine ilişkin bilgilerin tutulması amacıyla merkezi Almanya’da bulunan, güvenli bir Trevi faks bağlantısının oluşturulması yolundaki girişim.*

⁵⁴ Kar ve Arıkan, a.g.e., s. 456.

15 Aralık 1989 tarihli Trevi Bakanları Paris Bildirgesi, Trevi'nin en önemli başarılarından birisini teşkil eder. Tek Avrupa Senedi'nin uygulanmasıyla ortaya çıkan gelişmelerin ışığında, organize suçun, ulusal polis teşkilatlarının yetki sınırlarını gittikçe kendi lehlerine kullanır hale geldiğinin, Avrupa genelindeki hukuk sistemleri arasındaki farklılıkların ve ilgili kurumlar arasındaki işbirliği eksikliklerinin farkına varan bakanlar bir dizi tavsiyede bulunmuştur. Bunların arasında en önemli olanlar, ağır suç türleriyle mücadele amacıyla oluşturulmuş olan ve tüm üye ülkelerin erişimine açık ortak bir bilgi sisteminin oluşturularak bilgilerin bir merkezde toplanması ve koordine edilmesi ve istihbarat paylaşımı amaçlı yapıların oluşturulmasıdır. Bu tavsiyeler, uyuşturucu ile ilgili ulusal istihbarat birimlerinin oluşturulması ve bu ulusal birimlerin Avrupa genelinde yayılması gerekliliği yönünde önceden alınmış kararlarla yakından ilgilidir.⁵⁵

Trevi Grubu'nun eleştirildiği hususlar genellikle çalışma yöntemleri üzerinde toplanmıştır. Bu eleştiriler, Trevi'nin başarısını etkileyen bazı problemleri ortaya koymuştur. Trevi Grubu, öncelikle hükümetler arası düzlemde, siyasi ve kıdemli memurlar düzeyinde faaliyet göstermiş ve hukuk icra eden kurum ve personelin yetki ve sorumluluklarını yeterince dikkate almamıştır. Maastricht Antlaşması'nın K Maddesi ile Polis İşbirliği Grubu oluşturulduktan sonra bu antlaşmanın yürürlüğe girmesiyle birlikte Treviler yeni yapı içerisinde kademe kademe kendiliğinden ortadan kalkmıştır. Trevi Grubu'nun, sürekli bir çalışma merkezi bulunmadığı için, çalışma grupları arasında gerekli koordinasyon sağlanamamış ve bundan dolayı kurumsal hafızası yetersiz kalmıştır. Ayrıca ortak sorumluluk mekanizması geliştirilememiş, bakanlar ferdi olarak ulusal düzeyde siyasi sorumluluğa sahip olmuşlardır. Bu siyasi sorumluluk ise polis teşkilatları tarafından şüpheyle karşılanmıştır. Avrupa Birliği üyesi ülkeler, Trevi'lerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için, ceza hukuku ve yasal sistemlerdeki farklılığın kaldırılması ya da minimuma çekilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.⁵⁶

Diğer eleştiri unsurları arasında Trevi'nin gizliliği ve hesap verebilirlik konusunda ki eksikliklerine⁵⁷ ek olarak, Trevi'nin hiçbir zaman kalıcı bir genel merkezi ya da

⁵⁵ Michael Santiago, *Europol and Police Cooperation In Europe*, New York:The Edwin Mellen Press:2000, s.39.

⁵⁶ Santiago, a.g.e., s.41.

⁵⁷ Kar ve Arıkan, a.g.e., s. 457-458.

sekretaryası olmayışı sayılabilir. Bunun sebepleri arasında hükümetler arası resmi anlaşmaların olmayışı ve üye ülkelerin yer konusunda bir türlü ortak karara varamamış olmaları bulunur. Aynı zamanda kullanılan dil seçimi ve çeviri hizmetlerinin yetersizliği konusunda da sıklıkla anlaşmazlıklar yaşanmıştır. Trevi üst düzey yetkililer toplantılarından birine ait gizli bir rapor, bu sorunların boyutu hakkında bir fikir vermektedir:

“Asıl problem çıkaran husus, hem gerçek hem sembolik anlamda dildir. Yunanlılar, bu toplantının, Yunanca tercümeyle yer verilmeyen ilk üst düzey toplantı olduğundan yakınmıştır ki, dilbilimcilerden oluşmayan bir heyet için tercümenin gerekliliği çok açıktır. Danimarka da aynı sorundan şikayetçidir. Avrupalı davranış biçiminden çok uzak hareket eden Fransızlar ise, çeşitli ülkelere insanların davet edildiği eğitimlerde ilke olarak Fransızca ve İngilizce dillerinin kullanılmasını talep etmiştir. Bu öneri, diğer heyetler arasında hiç hoş karşılanmamıştır. Tüm bu sorunlar, her seferinde yaşanan çeviri problemlerine tuz biber olmuştur.” (Trevi Üst Düzey Yetkililer Toplantısı, Lahey 1991)⁵⁸

Ancak, Anderson’un ifade ettiği şekliyle “Net olarak tanımlanmış ve yasal temellere dayanan bir yetki çerçevesi içinde, birbirinden ayrı polis, gümrük ve adli mercileri bir araya getirerek gerçek ve etkin bir AB kriz yönetim yapısının temellerini atan”⁵⁹ Maastricht Antlaşmasının Üçüncü Sütunu için bir atlama tahtası olan Trevi, tüm bu sorunlara karşın görevini yerine getirmiştir. Avrupa ülkeleri arasında ‘70’li ve ‘80’li yıllarda faaliyette bulunan grup, 1993’te AB Anlaşması ile ortaya çıkan Üçüncü Sütun kapsamında hükümetler arası sistemden hükümetler üstü sisteme doğru bir değişimin meydana gelmesiyle ortadan kalkmıştır.⁶⁰

B. Schengen Antlaşması

Avrupa’da iç güvenliğin sağlanmasıyla ilgili olarak Trevi dışında yapılanmalar da olagelmıştır. Bu kapsamda *Berne Kulübü*, *Pompediu Grubu*, *GIECLCT (Le Groupe Informel Européen de Cooperation dans le Domaine de la Lutte Contre le Terrorisme)* gibi oluşumlar başı çekmektedir. Bu organizasyonlar arasında en önemli etkileri olan ise *Schengen Grubu*’dur.⁶¹

⁵⁸ Santiago, a.g.e., s.42.

⁵⁹ M. Anderson ve Monica den Boer, *Policing Across National Boundaries*, London and New York: Pinter Publishers, s. 11.

⁶⁰ Özcan, a.g.e., s. 133, 134.

⁶¹ Özcan, a.g.e., s. 134.

Avrupa Birliği, Avrupa ülkeleri arasında ilk başlarda ekonomik bir birlik olarak düşünülen, ancak zamanla ve şartların olgunlaşmasıyla giderek yönetsel ve siyasi birlikteliğe doğru değişim gösteren bir oluşumdur. Birliğin, bu yönetsel ve siyasi birlikteliği sağlarken hayata geçirmesi gereken kriterler arasında ilk sırada üye devletler arasındaki ulusal sınırların kaldırılması gündeme gelmiştir. Üye devletler arasındaki sınırların kaldırılması, bu devletler arasında gerçekleştirilecek yönetsel ve siyasi birliktelik için gerekli en önemli adım olan kişilerin, malların, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması açısından büyük önem taşımaktaydı.⁶²

Kişilerin, malların, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması yolunda üye devletler arasındaki sınırların kaldırılması kolay bir düzenleme olmamıştır. Küreselleşmeyle birlikte ulusal sınırlarından kurtulup uluslararası nitelik kazanan suç oluşumları açısından Birlik üyesi ülkeleri çok cazip hale getiren bu durum beraberinde, kara para aklama, uyuşturucu ve psikotrop madde kaçakçılığı, yasadışı göç ve insan kaçakçılığı gibi küreselleşmeyle birlikte daha sık anılır olmuş bir takım suçların, Birlik üyesi ülkelerce takibini zorlaştıran bir etken olarak ortaya çıkmasını da getirmiştir.

Birlik üyesi ülkeler arasında “kişilerin serbest dolaşımı” olgusu 1980lerde tartışılmaya başlanmış⁶³, ancak uzun bir süre söz konusu uygulamanın kapsam ve niteliği ile ilgili olarak belirgin bir uzlaşıya varılamamıştır. Bazı üye ülkeler, kişilerin serbest dolaşımı olgusunun, sadece Birlik üyesi ülkelerin vatandaşlarına yönelik bir uygulama olması gerektiğini savunurlarken, diğer bir grup üye ülke ise ulusal sınır kontrollerinin tamamen kaldırılması anlamına gelecek şekilde bu uygulamanın herkesi kapsamaması gerektiğini savunmuştur.

a. Sözleşmenin İmzalanması

Üye devletlerin konu hakkında bir uzlaşıya varmalarının çok zor olacağının anlaşılmasının ardından, Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg, ulusal

⁶² Espeth Guild Ve Didier Bigo, ‘The Legal Mechanisms-Collectively Specifying The Individual: The Schengen Border System And Enlargement’, *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International, 2002, s.121.

⁶³“The Schengen Acquis and its integration into the Union”, <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi:24.05.2006.

sınırların olmadığı bir bölge oluşturmaya karar vermişlerdir. Böylece, ortak sınırlar dahilinde, malların ve hizmetlerin hareketlerini kolaylaştırmak üzere, Avrupa Topluluğu üye ülke vatandaşlarının giriş-çıkışlarına yönelik kontrolün aşamalı olarak kaldırılması ve Avrupa’da taraf ülkeler arasında sınırlardan arındırılmış bir bölge meydana getirilmesi amacıyla, 14 Haziran 1985’te “Schengen Anlaşması”nı adıyla anılan bir belge imzalamışlardır.⁶⁴ Bu beş ülke arasında sınırlarından arındırılmış bu bölge ise “Schengen Bölgesi”⁶⁵ olarak adlandırılmıştır. Bunun akabinde çok geçmeden diğer Avrupa devletleri de bu gelişmeye olan ilgilerini fazla saklamamışlardır.

19 Haziran 1990 tarihinde, kurucu anlaşmaya imza koyan beş ülke “Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg”, serbest geçiş düzenlemelerinin uygulanması için gerekli şartları düzenleyen yeni bir Sözleşme⁶⁶ imzalamışlardır.⁶⁷

Birlik üyesi ülkelerden İtalya 27 Kasım 1990’da, İspanya ve Portekiz 25 Haziran 1991’de, Yunanistan 6 Kasım 1992’de ve Avusturya 28 Nisan 1995’te Schengen’e katılmışlardır.⁶⁸ 20 Aralık 2007 tarihinde ise AB’ye 2004’te üye olan Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovenya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti de Schengen serbest dolaşım alanına dahil olmuşlardır.⁶⁹

Aslında Schengen uygulaması öncesinde Avrupa’da bir takım istisnai oluşumlar mevcuttu. Örneğin, İsveç, Finlandiya, Danimarka, İzlanda ve Norveç’in kendi aralarındaki sınırlarda kontrolü kaldırarak kurdukları Kuzey Ülkeleri Pasaport Birliği⁷⁰ buna bir örnektir. Avrupa Birliği’ne dahil olduktan sonra İsveç, Finlandiya ve Danimarka Schengen’e katılmışlardır.

⁶⁴ Arif Köktaş, “Avrupa Birliği’nde Polis ve Yargısal İşbirliği ve Türk Emniyet Teşkilatına Kurumsal Etkileri”, H. H. Çevik, T. Göksu (der.), *Türkiye’de Devlet, Toplum ve Polis*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2002, s.251-252.

⁶⁵ Schengen Area. Schengen ismi, ilgili anlaşmanın imzalandığı Lüksemburg’un küçük bir kasabasından gelmektedir.

⁶⁶ Convention Implementing The Schengen Agreement. Schengen Anlaşmasını Uygulama Sözleşmesi. Sözleşme metni http://www.unhcr.bg/euro_docs/en/_schengen_en.pdf adresinden temin edilebilir.

⁶⁷ Köktaş, a.g.e. s. 252.

⁶⁸ “Development of the Schengen Area”, <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>., erişim tarihi:22.06.2005.

⁶⁹ http://www.cnnturk.com/DUNYA/haber_detay.asp?PID=319&haberID=413461, erişim tarihi:27.12.2007

⁷⁰ Nordic Passport Union. Nordik ülkeleri arasında pasaport uygulamaları anlamında uyumlaştırmayı amaçlayan oluşum.

Avrupa'daki diğer ülkeler de Schengen'le ilgili gelişmeleri takip etmekteydiler. Bunlardan İzlanda ve Norveç ile Avrupa Birliği arasında 18 Mayıs 1999 tarihinde bir sözleşme imzalanmıştır.⁷¹ Buna göre Avrupa Birliği üyesi ülkelerin kabul ettiği sözleşme hükümleri İzlanda ve Norveç için de geçerli olacaktı. Uygulamada bu ilişki, Avrupa Birliği çerçevesinde İzlanda ve Norveç hükümet yetkililerinin temsilcileri ile Avrupa Birliği Komisyonu ve Konseyi'nin üyelerinin katılımıyla oluşturulan Ortak Komite'nin kuruluşunu sağlamıştır.

Konsey, 28 Haziran 1999'da Schengen müktesebatının İzlanda ve Norveç için geçerli olan konularıyla ilgili olarak "İrlanda ve İngiltere" ile "Norveç ve İzlanda" arasında arasındaki ilişkileri düzenleyen bir sözleşmeyi kabul etmiştir.⁷² Yine 1 Aralık 2000 tarihinde Konsey'in aldığı bir kararla Schengen müktesebatının, Danimarka, Finlandiya, İsveç, İzlanda ve Norveç için de geçerli olması kabul edilmiştir.⁷³ Bu karar uyarınca, 25 Mart 2001'den itibaren Kuzey Ülkeleri Pasaport Birliği'ne dahil adı geçen ülkeler, Schengen Sözleşmesi'ni uygulamaya başlamışlardır.⁷⁴

İrlanda ve İngiltere'nin durumu biraz daha farklılık göstermiştir. Amsterdam Sözleşmesi'ne eklenen protokol uyarınca bu iki ülke, Schengen grubu ülkeleri ile kendi temsilcilerinin Konsey'de oybirliği ile kabul etmeleri şartıyla, Schengen Sözleşmesi'nin tamamına veya bir kısmına katılabileceklerdi.⁷⁵ 1999'da İngiltere, suç konularında adli ve polis işbirliği, uyuşturucu ve psikotrop maddelerin kaçakçılığı ve Schengen Bilgi Sistemi (SIS) konularında Schengen'e katılmayı talep etmiştir, ancak İspanya ve İngiltere arasındaki bazı anlaşmazlıklar, İngiltere'nin katılımını, Konseyin 29 Mayıs 2000 tarihinde olumlu karar vermesine kadar geciktirmiştir.⁷⁶

⁷¹ Bu sözleşme Avrupa Birliği Resmi Yayın Organı Official Journal'ın 10.07.1999 tarihli L 176 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

⁷² Bu sözleşme Avrupa Birliği Resmi Yayın Organı Official Journal'ın 20.01.2001 tarihli L 15 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

⁷³ Bu karar Avrupa Birliği Resmi Yayın Organı Official Journal'ın 09.12.2000 tarihli L 309 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

⁷⁴ "Relations with Iceland and Norway", <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi:21.02.2005.

⁷⁵ "The participation of Ireland and the United Kingdom", <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi:17.09.2006.

⁷⁶ 2000/365/EC sayılı bu karar Avrupa Birliği Resmi Yayın Organı Official Journal'ın 01.06.2000 tarihli L 131 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

Schengen ile ilgili olarak bahsedilmesi gereken bir diğer ülke İrlanda'dır. İrlanda Hükümeti, 16 Haziran 2000 ve 1 Kasım 2001 tarihlerinde Konsey Başkanına Schengen'e kısmen katılmak istediğini bildirmiştir. Akabinde ise Schengen Bilgi Sistemi'nin kurulması ve işletilmesiyle ilgili tüm öncelikleri kabul ederek sisteme dahil olmak istediğini bildirmiştir.⁷⁷ 28 Şubat 2002'de Konsey, 1 Nisan 2002 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere İrlanda'nın talebinin olumlu karşılandığını bildirmiştir.⁷⁸

b. Sözleşmenin Avrupa Birliği Çerçevesine Eklenmesi

1997 yılında imzalanan Amsterdam Sözleşmesi⁷⁹ ile birlikte Schengen Sözleşmesi, Avrupa Birliği müktesebatına (European Union Acquis) dahil edilmiştir. Buna göre anlaşma, 1 Mayıs 1999 tarihinden itibaren geçerli olacaktır.⁸⁰ Bu durumda, Birlik üyesi ülkeler arasında o güne kadar geliştirilmiş en somut işbirliği göstergesi olan Schengen Bölgesi, 1986 tarihli Tek Avrupa Senedi ile birlikte getirilen kişilerin serbest dolaşımı olgusunu Avrupa'nın yasal ve kurumsal çerçevesine taşıyarak, demokratik parlamento kontrolüne ve vatandaşların haklarının çiğnenmesi durumunda ise Adalet Divanı veya bölge kanunlarına göre ulusal mahkemeler gibi yasal çözümlere başvurulmasına imkân vermiş oluyordu.⁸¹

c. Schengen ile Kuvvetlenen İşbirliği

Schengen Bölgesi'nin oluşturulmasından sonra, vize, iltica hakkı ve dış sınırlardaki kontroller gibi belirli hususlar, bir düzen içerisinde uygulamaya konularak üye devlet vatandaşları için mutlak bir serbest dolaşım sağlanmıştır.⁸² Ancak Schengen Anlaşması ile oluşturulan serbest seyahat bölgesi, aynı zamanda bu bölgenin suç ve suçlulukla mücadele anlamında zorlanacağı bir yapıyı da davet etmiş oluyordu.

⁷⁷ <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi:06.09.2005.

⁷⁸ 2002/192/EC sayılı bu karar Avrupa Birliği Resmi Yayın Organı Official Journal'ın 07.03.2002 tarihli L 64 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

⁷⁹ Treaty of Amsterdam. Anlaşma metni <http://europe.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre546.html> adresinden temin edilebilir.

⁸⁰ "The Schengen Acquis and its integration into the Union", <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi:13.05.2006

⁸¹ "Incorporating the Schengen Agreement into the European Union Framework".<http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi:28.04.2006.

⁸² Laura Yli-Vakkuri, 'Schengen And Enlargement-Enlarging The Area Without Internal Border Controls', *Enlarging The Area Of Freedom, Security And Justice*, Claudia Faria (ed.), Maastricht, the Netherlands, Publications Service, EIPA, s. 2.

Dolayısıyla güvenlik ile ilgili yapıların yeniden ele alınması bağlamında, Schengen Bölgesi'nde oluşturulan özgürlük, beraberinde, terörizm ve organize suçlar gibi sınır-aşan niteliği bulunan suçlarla mücadele etmek üzere bir takım önlemlerin alınması gerekliliğini ve polis, gümrük ile adli merciler arasında işbirliğinin artırılması gibi bir takım zorunlu önlemleri de getirmiştir.⁸³ Alınan belli başlı önlemler⁸⁴ arasında, *insanların dolaşımı* alanında; anlaşmaya taraf devletlerin iç sınırlarından giriş-çıkış yapan kişilerin kontrol edilmesi uygulamasının kaldırılması, standart kriterlere uygun olarak, anlaşmaya taraf devletlerin dış sınırlarından giriş-çıkış yapan kişilere yönelik kontrollerin sıkılaştırılması, yabancıların girişi konusunda standart düzenlemeler oluşturulması, yabancılara vize verirken standart kriterler uygulanması, Schengen'e dahil tüm üye devletler için "taklit edilmesi mümkün olmayan" standart bir vize oluşturulması, Schengen ülkelerine girişte yabancıların kabul edilmemesi konusunda standart kriterlerin getirilmesi, bir Schengen ülkesinde kalan ve gerekli şartları taşımayan yabancıların tutuklanması ve sınır dışı edilmesi, sığınma başvuruları ve sığınmacılar konusunda standart kriterler getirilmesi gibi hususlar,

Özel suç alanlarında; uyuşturucuyla ilgili yasalara yönelik uygulamaların yoğunlaştırılması ve ateşli silahlarla ilgili yasal hükümlerin birbiriyle uyumlu hale getirilmesi,

Sınır-ötesi işbirliği alanında; karşılıklı polis işbirliği, polis teşkilatlarında görevli irtibat görevlilerinin değişimi, sınırlarda teknik işbirliği, sınır-ötesi polis gözetimi, sınır-ötesi (sıcak) polis takibi,

Adli işbirliği alanında ise; adli konularda ve suçluların iadesi konularında kolaylaştırıcı rol oynama, cezai yaptırımların uygulanmasında kolaylaştırıcı rol oynama, resmi dokümanların tebliğinde kolaylaştırıcı rol oynama gibi tedbirler sayılabilir.

⁸³ Amanda Hoey & Ivan Topping, "Policing The New Europe – The Information Deficit", *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 12, No. 3, (UK: Carfax Publishing Ltd.: 1998), s. 503.

⁸⁴ Alınan bu önlemler, 1990 tarihli uygulama anlaşmasıyla getirilen ve Yönetim Komitesi tarafından kabul edilen kararlar ve bildiriler, karar alma gücüne haiz otoriteler tarafından anlaşmanın yürürlüğe girmesi amacıyla atılan adımlar, 14 Haziran 1985 tarihinde imzalanan Schengen kurucu anlaşması ile 19 Haziran 1990 tarihinde imzalanan uygulamaya yönelik anlaşma ve müteakibinde imzalanan sözleşme ve protokoller Schengen Müktesebatını (Schengen Acquis) oluşturmaktadır.

Schengen Sözleşmesinin uygulanması, sınır güvenliği ve kanun uygulama konularına ilişkin toplanan bilgilerin muhafazası ve paylaşımı mantığında, üye ülkelerin elinde bulunan kişi ya da mallarla ilgili veri girişine ve saklanmasına olanak tanıyan bilgisayar destekli bir ortak veritabanı programı olan Schengen Bilgi Sisteminin (SIS) oluşturulmasıyla tamamlanmıştır. Sistem yapısal olarak merkezi bir sistem ile ulusal bilgi ağlarından oluşan karmaşık bir yapıya sahiptir. Söz konusu ağın merkezi bilgi bankası niteliğindeki birimi Strazburg'da bulunmaktadır.⁸⁵ Üye devletler, ağ erişimlerini kısa adı C-SIS⁸⁶ olan merkezi sisteme bağlı ulusal ağlardan (N-SIS)⁸⁷ sağlamaktadırlar. Bu ağ kısa adı SIRENE⁸⁸ olan ve yerel polis, gümrükler ve adli mercilerin temsilcilerinden oluşan bir ağ ile takviye edilmektedir.⁸⁹ Schengen'e taraf devletlerin polis arşivleri de Teknik Destekleme Fonksiyonu (TDF) olarak bilinen teknik alt yapı ile birbirlerine bağlanmış durumdadır.⁹⁰ Schengen'in uygulamaya konulmasının ardından, SIS, Schengen ülkeleri arasında polis işbirliği alanında her gün kullanılan bir araç haline gelmiştir.⁹¹

Üye ülkelerdeki yetkili mercilerin, şahıs ve mülkler ile ilgili stratejik bilgilere ulaşabilmelerine olanak tanıdığı için⁹² Schengen Bilgi Sistemi, taraf devletlerin polis birimleri arasında kontrollü bir işbirliği sağlamaktadır. Sözgelimi, emniyet birimleri tarafından bir kişi hakkında düzenlenen rapor sayesinde isim, belirleyici herhangi bir fiziki özellik, doğum yeri ve tarihi, cinsiyeti, tabiiyeti, saldırgan ya da silahlı olup olmadığı, raporun nedeni ve alınması gereken önlemler gibi detaylı ve doyurucu bilgileri elde etmek mümkün hale gelmiştir.⁹³

⁸⁵ Köktaş, a.g.e., s. 253.

⁸⁶ Central Schengen Information System. Merkezi Schengen Bilgi Sitemi.

⁸⁷ National Schengen Information System. Ulusal Schengen Bilgi Sistemi.

⁸⁸ Supplementary Information Request at National Entry – Ulusal Girişlerde Tamamlayıcı Bilgi Talebi.

⁸⁹ “The Schengen Information System”.<http://europa.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>., erişim tarihi:24.07.2006.

⁹⁰ Köktaş, a.g.e. s. 253.

⁹¹ Monica Den Boer, ‘Not Merely a Matter of Moving House: Police Co-operation from Schengen to the TEU’, *Maastricht Journal*, Cilt no:7, Sayı:4, Bruylant: 2000, s.342.

⁹² “Schengen Information System II - Summary”, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133183.htm>., erişim tarihi:20.04.2006.

⁹³ Köktaş, a.g.e., s. 253.

Schengen Bilgi Sistemi, bilinen suçlularla ilgili verilerin, “istenmeyen yabancılar” listesinde yer alan kişilere dair bilgilerin⁹⁴ ya da kayıp ve çalıntı eşyalarla ilgili verilerin⁹⁵ üye devletlerin polis birimleri arasında paylaşımını öngörmekteydi. Aynı zamanda üye ülkelerdeki polis birimleri ile konsolosluk görevlilerinin belirli şahıslar ile kayıp ve çalıntı araç ve eşyalarla ilgili bilgilere ulaşabilmelerini sağlayan otomatik bir bilgi ağı görevi görmektedir.⁹⁶

Schengen’e üye devletler, 23 Ağustos 2001 tarihinde sona ermesi öngörülen SIRENE ağı sözleşmesini uzatmama kararı almışlardır. SIRENE ağının, göç ile ilgili bilgileri de içeren ve sonunda “Avrupa Bilgi Sistemi” halini alacak olan SISNET⁹⁷ isimli yeni bir iletişim ağı ile değiştirilmesi öngörülmüştür.⁹⁸

d. Schengen Bilgi Sistemi II

Schengen Bilgi Sistemi zamanla güncelliğini yitirmiştir. Ayrıca altyapısının yeni üyelerin sisteme dahil olmasına olanak verebilecek kapasitede olmadığı anlaşılmıştır. Sistemin, genişleme sürecinden sonra Birliğe dahil olan ülkelerde de uygulanabilecek şekilde geliştirilmemiş olması,⁹⁹ yenilenmesini gerektiren en önemli husus olarak görülmüştür. Nitekim, Birliğe yeni katılacak ülkelerin iç sınırlardaki kontrollerini kaldırabilmeleri bakımından ikinci bir Schengen Bilgi Sisteminin kurulması gerekliliği dile getirilmiştir.¹⁰⁰ Bu durumda, Avrupa Birliği tarafından Schengen Bilgi Sisteminin ikinci kuşağını¹⁰¹ geliştirmek için gerekli çalışmalar 1998 yılında başlatılmış, Birliğin genişleme süreci bağlamında söz konusu çalışmalara hız verilmiştir.¹⁰² 29 Mayıs 2001’de Konsey, Schengen Bilgi Sistemi II’nin (SIS II), 2006 yılına kadar geliştirilmesi, bu konudaki faaliyetler ve sistemin finansmanı konusunda Komisyon’un

⁹⁴ Köktaş, a.g.e., s. 253.

⁹⁵ <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi: 13.10.2006.

⁹⁶ <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi: 13.10.2006.

⁹⁷ Konseyin Genel Sekreter Yardımcısı, 17 Aralık 1999 tarihli kararla SISNET’in kurulumu ve işletilmesi ile ilgili sözleşmelerin yönetimi ve sonuçlandırılması için yetkili kılınmıştır. Bu karar Avrupa Birliği Resmi Yayın Organı Official Journal’ın 30.12.1999 tarihli L 337 sayılı nüshasında yayımlanmıştır.

⁹⁸ <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi: 11.10.2005.

⁹⁹ <http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi: 11.10.2005.

¹⁰⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133183.htm>, erişim tarihi: 15.11.2005.

¹⁰¹ Schengen Bilgi Sistemi II.

¹⁰² <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133183.htm>, erişim tarihi: 15.11.2005.

yetkili kılınması yönünde bir karar almış¹⁰³ ve sonuç bildirgelerine istinaden Schengen Bilgi Sisteminin ikinci kuşağının geliştirilmesiyle ilgili giderlerin genel bütçeden karşılanması amacıyla iki sözleşme hazırlamıştır.

Schengen Bilgi Sistemi'nin amacı, Avrupa Birliği Sözleşmesinin VI. Başlığında düzenlenen cezai konularda yargısal ve polisiye işbirliğini arttırmak ve Avrupa Topluluğunu Kuran Sözleşmenin IV. Başlığında düzenlenen vize, göç ve kişilerin serbest dolaşımı politikalarının geliştirilmesi ile paralellik göstermektedir.¹⁰⁴ Bu bağlamda, Birliğe yeni katılacak devletlerin sistemi kullanabilmelerini sağlamak ve teknolojiye meydana gelen son değişimleri dikkate alabilmek amacıyla Konsey, 6 Aralık 2001 tarihinde şu kararları almıştır:

- Avrupa Topluluğu Kurucu Sözleşmesinin¹⁰⁵ 66. Maddesine istinaden Schengen Bilgi Sistemi II'nin geliştirilmesi ile ilgili 2424/2001 sayılı Konsey Düzenlemesi
- Avrupa Birliği Sözleşmesinin¹⁰⁶ 30(1), 31 ve 34. Maddeleri uyarınca Schengen Bilgi Sistemi II'nin geliştirilmesi ile ilgili olarak 2001/866/JHA sayılı Konsey Kararı¹⁰⁷

Komisyon yakın bir gelecekte Schengen Bilgi Sistemi'nin sadece bilgi sistemi olarak değil, aynı zamanda soruşturma amaçlı da kullanılacağı gerçeğinden hareketle, sistemin fonksiyonlarının açık bir biçimde tanımlanması gerekliliğini göz önünde bulundurmakta ve bu nedenle sisteme erişim hakkına sahip otoritelerin (Europol, Eurojust ve diğer güvenlik oluşumları) ve yeni tür verilerin tanımlanması gerektiğini düşünmektedir. Bu çerçevede, SIS II'nin kendisini, organize suçlarla mücadele bağlamında soruşturma amaçlı kullanımdan ziyade kamu düzeni ve güvenliğine yönelik tehlikeleri tespit edip önleyecek Europol bilgi sisteminden ayırması gerekmektedir; aynı zamanda, SIS II'nin özellikle şahısların serbest dolaşımı ve bu bağlamda yasadışı göçmenlerin kimliklerinin tespit edilmesi ile bu kapsamda yürütülecek soruşturmalarda

¹⁰³ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33183.htm>, erişim tarihi:18.11.2005.

¹⁰⁴ "The second generation of Schengen Information System (SIS II)". Söz konusu gerekçe, Avrupa Birliği Resmi Yayın Organı Official Journal'ın 10.07.1999 tarihli L 176 ve 13.12.2001 tarihli L 328 sayılı nüshalarında yayımlanmıştır. <http://europa.eu.int/scadplus/en/lvb/l33020.htm>, erişim tarihi:04.12.2005.

¹⁰⁵ Treaty Establishing The European Community. Avrupa Topluluğunu Kuran Sözleşme. Sözleşme metni http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre2_c.html adresinden temin edilebilir.

¹⁰⁶ Treaty On European Union. Avrupa Birliği Sözleşmesi. Sözleşme metni http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre1_c.html adresinden temin edilebilir.

¹⁰⁷ <http://europa.eu.int/scadplus/en/lvb/l33020.htm>, erişim tarihi:14.05.2006.

belgelerin orijinallerinin temin edilmesi üzerinde yoğunlaşması zorunluluğu vurgulanmıştır.¹⁰⁸

Polis işbirliği konusundaki Schengen hükümleri, üç farklı düzeyde¹⁰⁹ AB içine dahil edilmiştir. İlk düzey, *idari uyarlama* ile ilgilidir: Schengen'i oluşturan yapılar, üye ülkelerin ulusal idari yapılarıyla çepeçevre sarılmıştır ve Schengen'in uygulamada ortaya çıkan etkileri değişik şekillerde kendini göstermektedir. Buna verilecek örnekler arasında, mobil devriyeler, Schengen Bilgi Sistemi ile bağlantılı ama aynı zamanda merkeziyetçi yapıdan uzak Bilgi Merkezleri, birbirinden farklı çeşitli kanun uygulama kuruluşlarının SIS'e doğrudan erişim sağlayabilmeleri, havaalanlarında ve diğer dış sınır geçişlerinde yenilenmiş yolcu altyapı sistemleri, sınır bölgelerinde telsiz ve telekomünikasyon altyapılarının geliştirilmesi ve yeni kimlik kartları sayılabilir. Ulusal düzeyde, Schengen'in uygulanmasıyla ortaya çıkan bu etkiler, farklı kanun uygulama kuruluşları genelinde yeni girişimlerin başlatılmasına ve hükümetlerle yeni kurumlar-arası ilişkiler oluşturulmasına kapı açmıştır. Bu düzeyde Schengen'in etkileri somuttur.

İkinci düzey ise *kurumsal uyarlamadır*. Daha önceki Schengen çalışma gruplarının, Adalet ve İçişleri Konseyi Çalışma Grubu yapısı içine entegre edilmesi gerekmiştir. Bu yapı içinde, Schengen Değerlendirme Partisi (üst düzey memurlar), Bilgi Sistemi Teknolojisi ve SIRENE konularında görevli üç Çalışma Grubu gibi belli konularda uzmanlaşmış Schengen gruplarının bazılarının statüsü olduğu gibi korunmuştur. Tüm bu çalışma grupları, Polis ve Gümrük İşbirliği yapısı altında sınıflandırılmıştır. Schengen Yönetim Komitesi, Adalet ve İçişleri Konseyi ile birleşirken Merkez Grubu ise 36. Madde Komitesi¹¹⁰ ile birleşmiştir. Ayrıca, Schengen Sekreteryası da Konseyin Genel Sekreterliği¹¹¹ içine katılmıştır.

¹⁰⁸ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33183.htm>, erişim tarihi:14.05.2006.

¹⁰⁹ Ayrıca bkz. Monica den Boer ve Laura Corrado, 'For the Record or Off the Record: Comments about the Incorporation of Schengen into the EU', *For European Journal of Migration and Law* (1999), 397-418; Monica den Boer, 'The Incorporation of Schengen into the TEU: A Bridge Too Far?', Jörg Monar ve Wolfgang Wessels'in (ed.), *The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union*, Cassels/Pinter: 2001.

¹¹⁰ Daha önceki adı 'K4' komitesidir.

¹¹¹ Schengen Sekreteryasının Konsey Genel Sekreterliği içine katılması hususunda ayrıntılı düzenlemeleri belirleyen 1 Mayıs 1999 tarihli Konsey Kararı (1999/307/EC), 1999, O.J. L119

Üçüncü düzey *yasal uyarlamadır*. Daha somut bir ifadeyle, Schengen hükümlerinin, AB Antlaşması'nın birbirinden farklı başlıkları altına yerleştirilmesi gerekmektedir. Ancak prosedürel açıdan bakıldığında, Schengen mekanizması, hem topluluğun geneline ait hem de hükümetler arası karar verme prosedürlerine tabi olacaktır. Bazı gözlemciler, olası bir yasal kirlenme konusunda duydukları kaygıyı dile getirmektedirler çünkü birçok Schengen hükmü, üye ülkeler ya da Avrupa Parlamentosu tarafından kontrol edilmeden kabul edilmiş ve daha geniş çaplı bir tarama yapılmaksızın AB Antlaşması içine dahil edilmiştir.¹¹²

e. Polis Teşkilatları Arasında Karşılıklı Yardım ve Doğrudan Bilgi Alışverişi

Schengen'e taraf devletler arasında polis işbirliğini öngören düzenlemeler, 1990 tarihli Uygulama Sözleşmesi'nin 39-47. maddelerinde geçmektedir. Söz konusu sözleşmenin 39. Maddesinin 1. fıkrası; akit tarafın polis yetkililerinin, suçların önlenmesi ve ortaya çıkarılması konusunda ulusal yasalara uygun olarak birbirlerine yardımcı olacaklarını taahhüt ettikleri hususunu¹¹³ hükmü altına almıştır. Sınır bölgelerinde işbirliği, Schengen'e üye ülkelerin ilgili bakanları arasında gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla gerçekleştirilebilir. Bu ilkenin, çift taraflı anlaşmalar ya da birbirine komşu ülkeler arasında yapılacak düzenlemelerle daha ileri düzeyde uygulanması mümkündür.

Farklı Schengen ülkelerinde bulunan polis teşkilatları arasında daha bağımsız ve doğrudan bilgi alışverişi yapılması açık bir şekilde teşvik edilmiştir. Bu durum, polis yetkililerinin, savcılığın ya da ilgili bir başka yargı merciinin önceden vereceği izin ya da bu merciin müdahalesi olmadan bilgi alışverişinde bulunmanın mümkün olabileceği anlamına gelmektedir¹¹⁴. Sınır ötesi istihbarat alışverişi, bu bilgilerin elde edilmesinde cebri yöntemler kullanılmadığı sürece yasak değildir.

¹¹² Den Boer, a.g.e., s. 345.

¹¹³ J. Jacques Glezial, J. Gatti Domenach & Claude Journes, *Batı Demokrasilerinde Polis*, Mustafa Kandemir (çev.), Ankara: Temiz Yayınları:2000, s. 157.

¹¹⁴ Bkz. Örn. Hollanda Ceza Usulleri Kanunu, 552. Madde. Bu maddenin eklenmesi, Adalet Bakanlığı'nda bulunan merkez mercileri aracılığıyla yapılan uluslararası adli yardım taleplerinde önemli bir azalma yaşanmasına sebep olmuştur. 1995 yılında, Hollanda Adalet Bakanlığı, yıllık olarak 2000-3000 gelen, 300-500 giden talep rapor etmiştir. Tüm mercilerin Schengen Sözleşmesini fiilen uygulaması halinde, bu durum, taleplerde 1000 adetlik bir azalma sağlayabilecektir. Kaynak: Enquetecommissie

Schengen faaliyetlerine ilişkin 1998 yıllık raporunda, Schengen ülkeleri içinde yer alan polis teşkilatlarının birbirinden farklı yetkileri olması nedeniyle, Schengen Sözleşmesinin 39. maddesinin kapsamı konusunda yasal sorunlar yaşandığı ifade edilmektedir. Bu sorunlar, yapıları birbirinden büyük farklılık gösteren Schengen devletleri içindeki farklı yetki organlarından kaynaklanmaktadır. Bazı devletlerde, polis, yargı organlarının onayını almaya gerek olmadan büyük çapta bilgi talebinde bulunabilir ve gelen talepleri işleme tabi tutabilir. Diğer devletlerde ise yalnızca yargı organları talepte bulunabilir ya da gelen talepleri işleme tabi tutabilir; bu nedenle polis, bu işleri gerçekleştirebilmek için istinabe müzekkeresi¹¹⁵ ile çalışmak zorundadır.

Schengen Uygulama Sözleşmesi içinde yer alan, *polis teşkilatları arasında doğrudan bilgi alışverişine* ilişkin hüküm, “Üye ülkelerin yetkili organlarının, kendi ulusal kanunlarının tanıdığı sınırlar içinde ve bu konuda herhangi bir bilgi talebinde bulunmaksızın, ceza gerektiren suçlarla ilgili olarak birbirleriyle bilgi alışverişinde bulunabileceklerini” belirten Ceza İşlerinde Karşılıklı Yardım Sözleşmesinin¹¹⁶ 7. maddesinin 1. paragrafıyla birtakım benzerlikler arz etmektedir. Ayrıca, Karşılıklı Yardım Sözleşmesi, bilgi taleplerinin, sundukları hizmet ve yaptıkları uygulamalar açısından kendilerine ait bölgesel yetkileri olan yargı organları arasında yazılı ya da e-posta şeklindeki dokümanlar aracılığıyla doğrudan yapılmasına olanak tanımaktadır. Bu hüküm, üye devletlerde bulunan önemli merciler tarafından gönderilen ya da alınan bilgi taleplerini de kapsamaktadır. Söz konusu hüküm her ne kadar bu şekliyle polis hizmetleri için uygulanabilir olmasa da, yine de, merkezi olmayan bir düzeyde bağımsız bilgi alışverişine imkân tanımaktadır.

f. Sınır Ötesi Gözetim

Bir Schengen ülkesinde görevli polis memurları, bir diğer Schengen ülkesi toprakları üzerinde, ceza ve ülkesine iade gerektiren bir suça karıştığı düşünülen bir

opsporingsmethoden, Inzake opsporing, bijlage V, Opsporingsmethoden, 10. Bölüm, “Internationale opsporing”, s. 425 ve 426.

¹¹⁵ Belge no 10846/1/99, Brüksel, 5 Kasım 1999: “Schengen Sözleşmesinin Uygulanmasına İlişkin 1998 Yıllık Raporu”.

¹¹⁶ Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında Ceza İşlerinde Karşılıklı Yardım Taslak Sözleşmesi, Brüksel, 12 Kasım 1999, Belge no 12867/99 COPEN 56. Bu Sözleşme, Portekiz’in Dönem Başkanlığı sırasında 29 Mayıs 2000 tarihinde kabul edilmiştir, ([2000] O.J. C197).

şahsın gözetimini sürdürmeye yetkilidir. Operasyonel açıdan bakıldığında, bu maddenin şartlarının sınırlayıcı olduğu düşünülebilir. Örneğin, sınır-ötesi gözetimde bulunan polis memurları hizmet sırasında silah taşıyabilirler ancak “meşru müdafaa” durumları hariç silahlarını kullanmaları yasaktır. Bu durum, gözetimin gerçekleştiği yabancı devletin kanunlarının etraflıca bilinmesini gerektirmektedir.¹¹⁷

Ayrıca, Sözleşme’nin 40. Maddesi normal ve acil gözetim arasındaki farkı net bir şekilde çizmiştir. Normal gözetim, resmi olarak adli yardım talebi kanalıyla yapılmalıdır ve adli soruşturmanın bir parçasını oluşturur. Kendisinden yardım talep edilen devletin yetkilileri gözetimin gerçekleştirilip gerçekleştirilmeyeceğine izin verme yetkisine sahiptir. Gözetim, talepte bulunulan devlet yetkililerinden oluşan bir ekip tarafından devralınabilir veya istenen izin geri çevrilir; bunun sonucunda ise gözetim sınırda kesintiye uğramış olur.¹¹⁸

Acil gözetimin gerçekleşmesi içinse, gözetimden önce cezai bir soruşturmanın halihazırda devam ediyor olması, gözetim altına alınacak kişinin, kendi ülkesine iade edilmesini gerektiren bir suça karıştığına dair makul bir şüphe altında olması ve talepte bulunulan devletin gözetime izin vermesi şartları oluştuğunda mümkün olur. Talepte bulunulan devletin üst düzey yetkilileri mümkün olan en kısa zamanda durumdan haberdar edilmeli ve hiç vakit kaybetmeksizin bir adli yardım talebinde bulunulmalıdır. Talepte bulunulan devletin istemesi halinde, gözetim operasyonuna ara verilir; operasyon, talepte bulunulan devletin izni olmadan, ülke sınırı geçildikten sonraki beş saat içinde durdurulmalıdır. Diğer özel ilkeler ise, başka bir Schengen ülkesinde gözetim operasyonu gerçekleştiren polis memurlarının hesap verebilirliği ile ilgilidir.¹¹⁹

1998 yıllık Schengen raporu, Schengen devletlerinin 1998’de ortak olarak toplam 370 sınır ötesi gözetim operasyonu gerçekleştirdiğini ortaya koymaktadır.¹²⁰ Gözetim operasyonları sıklıkla, kontrollü sevkıyat (yasaklı maddelerin ya da malların,

¹¹⁷ Den Boer, a.g.e., s. 347.

¹¹⁸ Leen Bakker, *Grensoverschrijdend achtervolgen en observeren: Artikel 40 en nader toegelicht*, 144 Algemeen Politieblad 7, 1990, s.10-12.

¹¹⁹ Den Boer, a.g.e., s.348.

¹²⁰ Belçika: 23; Almanya: 125; Fransa: 40; Yunanistan: 0; Lüksembourg: 6; İtalya: 13; Hollanda: 161; Avusturya: 1; Portekiz: 1; İspanya: 1.

yetkili birimlerin bilgisi ve denetimi altında, takip edilen suçun işlenmesinde yer alan kişilerin tespiti amacıyla bir ya da birden fazla ülke üzerinden gönderilmesi) veya hatta sıcak takip gibi diğer sınır ötesi uygulamalarla birleştirilmektedir.

g. Sınır Ötesi Takip

Sözleşmenin 41. maddesi, yetkililere önceden gerekli bilgi vermenin mümkün olmadığı durumlarda, takibin önceden izin alınmaksızın bir başka Schengen devletinin toprakları üzerinde devam ettirilebileceğini belirtmektedir. Takip edilen kişinin adaletten kaçan ya da kendi ülkesine iade edilmesini gerektiren bir suç (örn. cinayet, adam öldürme, tecavüz, sahtecilik, vb.) işlerken ya da bu suç içinde yer alırken suçüstü yakalanan bir kaçak olması halinde takip hakkı kullanılabilir. Schengen’e taraf bazı ülkeler, suçluların ülkelerine gönderilmelerini gerektiren suçlara ait genel bir listeden faydalanırken, diğerleri, “sıcak takibe” izin verilen suç türlerine bir sınırlama getirmişlerdir.

Schengen’e üye tüm devletler, yabancı polis memurlarının kendi topraklarına girmesi ile ilgili kendi şartlarını getirmiştir. Örneğin, Almanya herhangi bir zaman ya da uzaklık kısıtlaması koymazken; Hollanda, Alman polis memurlarının şüphelileri iç sınır bölgesinden yalnızca 10 km. içeriye kadar takip etmesine ve durdurmasına izin vermektedir. Aynı şekilde, İspanya 50 km.lik bir alana izin vermekte ve Portekiz sınırı geçildikten sonra, maksimum iki saati geçmeyecek şekilde gerçekleştirilecek bir sıcak takibe onay vermekte, ancak Portekizli memurların şüphelileri durdurmasına izin vermemektedir. Portekiz de aynı şartları İspanya için uygulamaktadır. Ayrıca, hizmet silahlarının kullanımı, trafik kanunu ve ev içi aramalar konusunda da ilave kurallar söz konusu olabilmektedir. Birbirinden farklı uygulamalardan oluşan bu yelpaze, yöneticiler için kafa karıştırıcıdır ve bunların, net bir şekilde uygulanabilmesi güçtür.

Yasal ve teknik problemler, bu sınır ötesi yetkilerin daha seyrek kullanımına sebep olabilir.¹²¹ 1998 yıllık Schengen raporunda, bazı devletlerde takibi gerçekleştiren polis memurlarının tutuklama hakkının olmadığı, takip ve uygulamalar konusunda standart kuralların ve düzenlemelerin bulunmadığı, özel hakların kullanımında kuralların

¹²¹ Örneğin 1998 yılında toplam 39 adet sınır ötesi takip gerçekleştirilmiştir. (Belçika:13; Almanya:22; Fransa:1; Lüksemburg:1; Avusturya:2)

yetersiz olduğu, uçakların kullanımına ilişkin herhangi bir kural bulunmadığı ve bazı üye devletlerle telsiz birliği sağlanamadığı hususlarına yer verilmektedir. Bu konudaki yönetmeliklerin fazlasıyla karmaşık olduğu görülmekte, bu durum ise, karşılıklı yardım ve muafiyet şartlarının ne kadar etkisiz olduğunu göstermektedir.

h. İletişim Kanalları

Sözleşmenin 44. maddesi, telefon, telsiz, teleks bağlantılarının ya da diğer doğrudan bağlantıların, polis ve gümrük işbirliğini kolaylaştırması amacıyla sınır bölgelerinde, uluslararası anlaşmalarla uyum içinde olacak şekilde kurulacağını bildirmektedir. Bu arada, birçok iletişim kanalı iç sınırlarda, taraf devletlerin ortak memurlardan oluşan polis karakollarında ya da genel merkezlerinde kurumsallaştırılmıştır. Bu uygulamanın amacı, polis işbirliğini ve özellikle de yasadışı göç, göçmen kaçakçılığı ve uyuşturucu kaçakçılığını kontrol altına almaktır.¹²² Ayrıca, ortak devriyeler, ortak kontroller ve ortak tatbikatlar daha sık gerçekleştirilmektedir. Buna ek olarak, Schengen devletleri içinde bulunan bilgi ve irtibat merkezleri, adli yetkililer aracılığıyla gerçekleştirilen bilgi alışverişinin önemli miktarda azaltılmasına katkıda bulunmuştur.

i. Merkezi Kanun Uygulama Mercileri Aracılığıyla Bilgi Alışverişi¹²³

Sözleşmenin 46. maddesi, kamu düzenini bozan problemlerin önlenmesi konusunu kapsamaktadır. Merkezi yetkililer, kamu düzenini ve güvenliğini tehdit eden suç veya tehditlerin önlenmesi ile ilgili önemli bilgileri iletebilir ve alabilirler. Bu maddede bahsi geçen işbirliği temel olarak, farklı ülkelerden gelen çok sayıda insanın bir araya geldiği ve bu nedenle de, kamu düzenine bir tehlike teşkil edebilecek durumlarla (futbol maçları, konserler, gösteriler, vb.) ilgilidir. İşbirliği ya da diğer adıyla bilgi alışverişi, yalnızca birbirlerine sınır komşusu olan ülkelerle sınırlı olmayıp, aynı zamanda transit Schengen ülkelerini ve birbirlerine sınır komşusu olmayan Schengen ülkelerini de içine almaktadır.

¹²² Den Boer, a.g.e., s.348.

¹²³ Aynı zamanda, belirli kişilere ait veriler hariç olmak üzere, dış sınırlardaki kontrol ve gözetimlere ilişkin tüm bilgilerin karşılıklı paylaşımını öngören Schengen Uygulama Sözleşmesi'nin 7. maddesi de buna temel oluşturur.

Bu madde, AB üye devletlerine, uluslararası işbirliğini arttırmaları yolunda merkezi irtibat noktaları oluşturmalarını tavsiye eden karar¹²⁴ ve organize suçla ilgili Eylem Planı¹²⁵ ile bağlantılı olarak ele alınabilir. Sözgelimi, 2000 yazında Avrupa futbol turnuvasına hazırlık çerçevesinde, futbol holiganları ile ilgili bilgi alışverişi konusunda Belçika, Hollanda ve İngiltere arasında yakın tarihte yapılan anlaşma, tek merkezden yönlendirilen bilginin belirli olaylarla ilgili olabileceğine dair bir örnektir.

j. İrtibat Görevlileri

Schengen Sözleşmesi taraf ülkeleri arasındaki işbirliğini güçlendirmek ve arttırmak üzere Sözleşme'nin 7, 47 ve 125. maddeleri, irtibat görevlilerinin bir başka devletin polis veya gümrük birimlerine geçici görevli olarak gönderilebileceklerine değinir. Schengen devletleri arasında, bir polis teşkilatındaki irtibat görevlilerinin geçici olarak başka bir teşkilatta görevlendirilmesine ilişkin iki taraflı anlaşmalar yapılabilir. İrtibat görevlilerinin, yardım ve öneride bulunma yetkileri vardır ancak operasyonel yetkileri yoktur. İrtibat görevlileri iki ya da çok taraflı bir çerçeve içinde, Sözleşme'ye taraf, bir ya da daha fazla ülkenin çıkarlarını temsil edebilirler. Sözleşmeye taraf ülkeler, üçüncü ülkelere geçici görevle giden bütün irtibat görevlilerini birbirlerine bildirmelidirler.

Avrupa'nın büyük bir kısmını kapsayan *Schengen Bölgesi*, irtibat görevlilerinden oluşan çok kapsamlı bir ağa ev sahipliği yapar.¹²⁶ Bu görevliler, FBI ya da diğerleri gibi Avrupa dışındaki kurumlar ve farklı kanun uygulama mercileri (polis, gümrük, göçmen hizmetleri, gizli servisler) tarafından farklı çerçevelerde (Schengen, iki taraflı anlaşmalar, vb.) değişik kurumlarda (Interpol, Europol, elçilikler, konsolosluklar,

¹²⁴ Bkz. ayrıca Organize Suçla Mücadele Eylem Planı 19 no.lu Tavsiye Kararı: "Halihazırda mevcut değilse, merkezi ulusal irtibat noktaları oluşturulmadır; bu irtibat noktaları, bir üye devletin ulusal yetkililerinin, bir başka üye devletin yetkilileriyle doğrudan irtibat kurmak yerine merkezi bir irtibat noktasına yönlendirilmesinin daha etkili olacağını düşünmesi halinde kurulmalı ve bilgi alışverişi ve kanun uygulama konusundaki işbirliğine ilişkin başvuru usullerini tamamlama sürecini hızlandırmak amacıyla her bir üye devletin anayasal yapısına bütünüyle uymalıdır. (...) Interpol, Sirene büroları, vb. gibi mevcut irtibat noktalarının bu merkezi irtibat noktası çatısı altında bir araya getirilmesi ya da en azından bu tür birimler arasında yakın ilişkiler kurulması tavsiye edilmektedir.

¹²⁵ Organize Suçla Mücadele Eylem Planı, Konsey tarafından 28 Nisan 1997 tarihinde kabul edilmiştir. O.J.C251/01. Ayrıca izlem planına da bakınız: 'Organize Suçun Önlenmesi ve Kontrolü: Yeni binyılın başlangıcında Avrupa Birliği'nin yeni stratejisi', [2000] O.J. C124.

¹²⁶ Bkz. örn. Didier Bigo, *Polices en Réseaux, l'expérience européenne*, (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996); Ehtan A. Nadelmann, *Cops Across Borders, The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, The Pennsylvania State University Press, 1993.

merkezi kontrol merkezleri, vb.) geçici görevlendirilmektedir. Bu nedenle, Schengen irtibat görevlilerinin geçici görevlendirilmeleri, çok daha büyük bir yapının içindeki katmanlardan sadece birisidir. İrtibat görevlilerinin görevlendirilmelerinin “gündelik polis uygulamaları açısından son derece etkili ve faydalı olduğu” görülmüştür; bunun temel sebebi, bu uygulamanın güven oluşturmaya ve polis kuvvetleri arasındaki işbirliğinin hızlandırılmasına katkıda bulunmasıdır.

C. AB Anlaşması (Maastricht Antlaşması) ve Üçüncü Sütun

Schengen Anlaşması’ndan sonra Avrupa Topluluklarının ulaştığı bütünleşme düzeyi, üye ülkeler tarafından yeterli bulunmamış, Tek Avrupa Senedi bu amaç için yetersiz kaldığından daha kapsamlı bir bütünleşme yönünde siyasal baskılar artmıştır. Bu arada 1990’da Berlin Duvarı’nın yıkılmasıyla iki Almanya birleşmiş, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri Sovyet denetiminden kurtulmuş ve demokratikleşme hareketlerine başlamış; 1991’de ise Sovyetler Birliği’nin çözülme sürecine girmiş olması Avrupa’nın siyasi yapısını tamamen değiştirmiştir. Diğer yandan, ciddi bir krize doğru gitmeye başlayan Avrupa ekonomisinin durumu, ulusal hükümetlerin, sorunların çözümünde yetersiz kalması olarak yorumlanarak tepkilerin yükselmesine neden olmuştur. Meydana gelen bu gelişmeler, Avrupa genelinde daha ileri düzeyde bir ekonomik ve sosyal bütünleşmenin gerçekleştirilmesi isteğini pekiştirmiş ve ulusal çıkarların ortak Topluluk çıkarlarına dönüştüğü bir dönem başlamıştır.¹²⁷ Buna paralel olarak, polisiye alanda da gelişmeler daha sıkı bir işbirliğine doğru seyretmiştir.

Trevi ve Schengen gruplarıyla ilgili gelişmeler, hükümetler arası düzeyde gittikçe genişleyen ortak bir fikir tabanı oluşturmuş, Avrupa’da iç güvenlik konusunda ortaya çıkan yeni tehditler, nitelikli düzeyde bir işbirliğini gerekli hale getirmiştir. 1991’de siyasi birlik konulu hükümetler arası konferans ile birlikte, iç güvenlik konusunda daha geniş çaplı bir işbirliği konusunda Almanya ısrarcı bir tutum sergilemiştir.¹²⁸ 1974 yılında Almanya’nın *Polis Dedektifleri Ticaret Sendikası* (Bund der Deutscher Kriminalbeamter), Interpol’ün oluşturulması ve hatta bunun bir Avrupa polis ofisi ile desteklenmesi fikrini ortaya atsa da bu düşünce Almanya dışındaki ülkelere pek

¹²⁷ Bülent Sarper Ağır, ‘Soğuk Savaş Sonrası Avrupa Güvenlik Düzenine Kurumsal Bir Bakış’, *Avrasya Dosyası*, Ankara:Yaz 2003, s. 109.

¹²⁸ Occhipinti, a.g.e., s.34.

destek görmemiştir.¹²⁹ 15 yıl sonrasında, Başbakan Kohl, Avrupa genelini kapsayan bir polis ofisi¹³⁰ olan Europol'ün oluşturulması yolundaki planını 28-29 Haziran 1991 tarihinde yapılan Lüksemburg Avrupa Konseyi'nde diğer 11 AT üyesine sunmuştur. Bu fikir Europol'ün, birincisi, “karşılıklı bilgi paylaşımı”ndan, ikincisi ise “hükümetlerden bağımsız soruşturma, vb. polislik operasyonlarının yürütülmesi”nden (gerçek anlamda polislik konusunda yürütme yetkisi bulunan) oluşan iki aşamalı bir yapı olarak ortaya çıkmasını öngörmekteydi.¹³¹

Bir AB kurumuna polislik alanında yürütme yetkisi verilmesine ilişkin Kohl'un bu önerisi başta İngiltere ve Fransa olmak üzere bazı ülke liderleri tarafından kabul edilebilir bulunmamıştır. Gelecekte İngiltere'den daha olumlu bir tepki alabilmeyi uman Kohl, bunun gibi karmaşık daha birçok başka konuda karar almak zorunda olan Avrupa Konseyi'ni daha fazla zorlamamak amacıyla İngiltere Başbakanı John Major tarafından ortaya konan talepleri kabullenmek zorunda kalmıştır.¹³² Gündemi, o sıralarda Balkanlar'da çıkan çatışmalara kayınca, Almanya'nın Europol ile ilgili ikinci aşamanın (Europol'e operasyonel yetki verilmesi) uygulanması teklifi rafa kaldırılmış ve yalnızca birinci aşamanın devam ettirilmesi yolunda ortak karara varılmıştır.¹³³

Sonuç olarak, polis konularında yürütme yetkisi olmaksızın, yalnızca bilgi havuzu oluşturma ve biriken bilgilerin analizi amacıyla Europol'ün oluşturulmasına yönelik planlar, 1991 yılında yapılan hükümetler arası Konferansın politik reform ile ilgili müzakerelerine dahil edilmiştir.¹³⁴ 1991 Ağustos ayında, Trevi Grubu, geçici bir Europol Çalışma Grubu oluşturmuştur. Yaklaşık elli üyeden oluşan ve daimi başkanlığını üst düzey bir İngiliz polis yetkilisinin üstlenmiş olduğu bu grup (AHWGE), Europol'ün oluşturulması ve bu yeni polis kurumunun çalışma yöntemlerini belirleyecek bir sözleşmenin oluşturulması için hazırlık yapılması konusunda çalışmaya başlamıştır. Böylelikle, Trevi Grubunun çalışmaları ve Kohl'un girişimi, Aralık 1991'de

¹²⁹ Woodward, a.g.e. s. 11-12.

¹³⁰ Fijnaut, a.g.e., s. 105.

¹³¹ Woodward, a.g.e. s. 13.

¹³² Duff, J. Pinter ve R. Pryce, *Maastricht and Beyond*, Londra ve New York: Routledge:1995, s.48.

¹³³ Hebenton ve Thomas, *Policing Europe: Co-operation, Conflict and Control*, New York: St. Martin's Press:1995, s.85.

¹³⁴ Benyon, 'The Politics of Police Cooperation in the European Union', s.366.

Maastricht şehrinde Avrupa Konseyi için taslak antlaşmanın hazırlandığı döneme denk gelmiştir.¹³⁵

Nihayet 7 Şubat 1992 tarihinde Hollanda'nın Maastricht şehrinde AT devlet ve hükümet başkanları "Avrupa Birliği Antlaşması"nı (Treaty on European Union) imzalamışlardır. Bu antlaşma, Avrupa Birliği esası üzerine kurulmuş olup, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) adını Avrupa Topluluğu'na (AT) dönüştürmüştür.

Avrupa Birliği Antlaşması ile Topluluğun üç sütun üzerine kurulmuş olduğu görülmektedir. (Üç Sütun Teorisi) Bu sütunlar sırasıyla şunlardır:

1- **Birinci Sütun:**

Üç Topluluk (AT, Euratom, AKÇT) daha sağlam bir temele oturtulmuş ve bunlara ekonomik ve parasal birlik eklenmiştir. Burada, Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması'yla değiştirilen Roma Antlaşmaları tarafından oluşturulan eski Avrupa Topluluğu'nun politika üretmekle görevli kurumları yer almaktadır. Avrupa Topluluğu'yla olan doğrudan bağlantısı göz önüne alındığında, Birinci Sütuna bazen "Topluluk Sütunu" da denmektedir. Bu sütun, Anlaşmanın IV. Başlığı (61 – 69. maddeler) altında düzenlenmiştir.

Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanında AB'nin Birinci Sütuna dahil İşleri¹³⁶

IV. Başlık (61-69. Maddeler)

a) Dış sınırların ötesi

- Vatandaşlarından vize talep edilen ülkelerin listesi
- Havaalanı (transit) geçiş düzenlemeleri
- Vizeler için ortak tek biçimli standart format
- Bireylerin kontrolü sözleşmesi
- Sınır öncesi yardımı ve eğitimle ilgili görevler
- Vizelerle ilgili Konsolosluklar arası yerel işbirliği

¹³⁵ Woodward, a.g.e., s.14.

¹³⁶ Apap ve Anderson, Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged European Union, Brussels:2002, s.88.

- Sahte seyahat belgeleri ve karşılıklı bilgi paylaşımı
- Sahte belgelerin saptanması
- FADO görüntü arşiv sistemi

b) İltica politikası

- İltica Konusunda Bilgi, Görüşme ve Karşılıklı Bilgi Paylaşım Merkezi (CIREA)
- Mülteci statüsü ya da uluslararası koruma için gerekli şartlar
- Mülteci teriminin tanımı
- İltica başvurusunun incelenmesinden sorumlu üye ülkenin belirlenmesi (Konsey Yönetmeliği)
- İltica başvurularının incelenmesinden sorumlu devleti saptayan Sözleşme: Dublin Sözleşmesi
- EURODAC sistemi
- İltica konusunda başvuran adayların kabulünde asgari standartlar
- İltica ile ilgili yöntemlerde uygulanan asgari güvenceler
- Mülteci statüsünün verilmesi ve geri alınmasında uygulanan yöntemlere ilişkin asgari güvenceler
- İltica konusunda dayanaksız başvuruların reddi için gerekli kriterler

c) Göç politikası

- Sınırların Aşılması ve Göç Konusunda Bilgi, Görüşme ve Karşılıklı Bilgi Paylaşım Merkezi (CIREFI)
- Toplum göç politikasının koordinasyonu
- İkamet izinleri konusunda standart ve ortak tek bir format
- Üçüncü-ülke vatandaşlarının kendi istekleriyle ülkelerine gönderilmelerinde kolaylık sağlanması
- Üçüncü-ülke vatandaşlarının üye ülkelere kabulüne ilişkin sözleşme
- Anlaşmalı evlilikler
- Üçüncü-ülke vatandaşlarının sınır dışı edilmesi

- Sınır dışı etme kararlarının her iki tarafça tanınması
- Yeniden kabul anlaşmaları
- Yeniden kabul ile ilgili konularda üye ülkeler arasında yerine getirilmesi zaruri şartlar
- Ülkeye yetkisiz giriş ve ikametın kolaylaştırılmasının önlenmesi
- Kuryeler konusunda uygulanan mali cezalar
- Yasadışı göç ve istihdamla mücadele
- Üçüncü-ülke vatandaşlarının, serbest meslek sahibi olarak çalışmalarının kabulüne ilişkin kısıtlamalar
- Üçüncü-ülke vatandaşlarının, istihdam amaçlı kabulüne ilişkin kısıtlamalar

d) Üçüncü-ülke vatandaşlarının hakları

- Üç ayı geçmeyecek şekilde ve özel izni olmak şartıyla serbest dolaşım
- Üçüncü-ülke vatandaşlarının ülkeye giriş ve burada ikametleriyle ilgili şartlar
- Üçüncü-ülke vatandaşlarının seyahat hakkı
- Uzun süreli vizeyle dolaşım özgürlüğü
- Uzun süreli ikamet
- Uzun süreli mukim statüsüne ilişkin Konsey Yönergesi
- Üçüncü ülkelerden gelen öğrenciler
- Ailelerin yeniden birleştirilmesi
- Serbest hizmet temini
- Sınır ötesi hizmet temini amacıyla işletmeler tarafından üçüncü ülkelere çalışanların gönderilmesi
- Sınır ötesi hizmetlerin serbest dolaşımının, Topluluk içinde yerleşik serbest meslek sahibi üçüncü-ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi

e) Sınır ötesi yolsuzlukla mücadele (AB Anlaşması 280. Madde)

- OLAF (Dolandırıcılık Karşıtı Ofisi)
- Yolsuzluğa karşı Birlik politikası

- Avrupa Topluluğu yetkilileri ya da ülkelerde çalışan memurlarla ilgili yolsuzluk olayları
- Özel sektörde yolsuzluk
- Avrupa Konseyi'nde ve AGIT'te yolsuzluk karşıtı eylemle ilgili görüşmeler
- Dolandırıcılık ve sahte ödeme araçlarıyla mücadele
- Dolandırıcılığın ve nakit olmayan sahte ödeme araçlarının önlenmesi
- Kamu ihalelerine ilişkin kararlarda adil olmayan uygulamalar

Bunlara ek olarak ayrıca:

- Sorumlulukların paylaşılması (1996)
- Belirli projelerin finanse edilmesi (1997-1998)
- Mültecilerin, yerlerinden edilmiş kişilerin ve iltica için başvuruda bulunanların kabulü ve kendi isteklerine bağlı olarak ülkelerine geri gönderilmesi
- Mültecilerin topluma entegre edilmesini destekleyen program
- Yerlerinden edilmiş insanların toplu halde akın etmesi ihtimaline karşı geçici koruma
- İzleme araçlarının daha önceden onaydan geçirilmiş olması
- Üçüncü-ülke vatandaşlarının eğitim amaçlı olarak AB üye ülkelere kabulü
- Vasisi olmayan üçüncü-ülke vatandaşları 18 yaşın altındaki çocuklar
- Ülkeye kabul, gizli göç ve sınır dışı etme konularıyla ilgili araçların uygulanmasının izlenmesi.

2- İkinci Sütun

Üye devletler arasında Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) üzerinde işbirliği gerçekleştirme hedefi doğrultusunda hareket etmektedir. Birinci Sütun'un aksine, İkinci Sütun'un hükümetler arası bir yapısı vardır, Topluluk kurumları olan uluslar-üstü Komisyon'un, Parlamento'nun ve Divan'ın, bu sütunda, Bakanlar Konseyi'ne kıyasla daha az yetkisi vardır.¹³⁷ Yetkinin büyük çoğunluğu Avrupa Konseyi'ne verilmiştir;

¹³⁷ Monar ve Morgan, The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, European Interuniversity Press: 1994, s. 45.

kararların çoğu, üye ülkelerin oybirliğiyle karar almasını gerektirmekte ve böylece her bir ülkeye, politik açıdan hassas olan bu hususta kendi egemenliklerini korumalarını kolaylaştıran etkili bir veto hakkı vermektedir.

3- Üçüncü Sütun

Adalet ve İçişleri alanında üye devletler arasında işbirliğini gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.¹³⁸ Bu sütun, Avrupa Birliği Antlaşması'nın VI. Başlığı altında oluşturulmuştur. Üçüncü Sütun'un politika alanları ve yapısı temel olarak Trevi Grubu'nu ve buna bağlı çalışma gruplarını kapsayarak bunların yerini almıştır. VI. Başlığı oluşturan K maddesinde bu sütunun kapsadığı dokuz politika alanı saptanmıştır¹³⁹:

1. İltica
2. Dış Sınırlar
3. Göç
4. Yasadışı uyuşturucular
5. Uluslararası dolandırıcılık
6. Sivil konularda adli işbirliği
7. Ceza konularında adli işbirliği
8. Gümrük işbirliği
9. Terör, yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer ağır uluslararası organize suçların önlenmesi ve bunlarla mücadele amaçlı polis işbirliği. Bu maddenin içine, gerekli olması halinde, gümrük işbirliğinin belirli yönleri de dahil edilmiştir.¹⁴⁰

Bu sütunun kapsadığı alanlara biraz daha ayrıntılı olarak bakacak olursak:¹⁴¹

a) Polis İşbirliği

— Avrupa Polis Koleji

¹³⁸ www.eureptr.org.tr/kitap/kabc., erişim tarihi:28.11.2006.

¹³⁹ Peter Chalk, 'The Third Pillar On Judicial And Home Affairs Cooperation, Anti-Terrorist Collaboration And Liberal Democratic Acceptability', *European Democracies Against Terrorism Governmental Policies And Intergovernmental Cooperation*, Fernando Reinares (ed.), England, Dartmouth Publishing Company Limited, s. 177.

¹⁴⁰ Avrupa Birliği Anlaşması, VI. Başlık, K.1 Fıkrası (9).

¹⁴¹ Apap ve Anderson, a.g.e., s. 91.

- Polis Şefleri Görev Gücü
- Ortak Soruşturma Ekipleri
- Europol Sözleşmesi
- Europol Uyuşturucu Birimi
- Kişisel bilgilerin Europol tarafından iletimi
- Ortak denetleyici veri koruma organları sekreteryası
- Asayiş ve güvenliğin sağlanması
- Terörle mücadele
- Terörist grupların finanse edilmesiyle mücadele
- Grupların dolaşımına ilişkin karşılıklı bilgi paylaşımı
- Holigan davranışların önlenmesi ve kontrolü
- Uluslararası boyutu dahil futbol maçlarında güvenlik

b) Ceza İşlerinde Adli İşbirliği

- Para cezalarının karşılıklı olarak tanınması
- Irkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele konusunda çerçeve karar
- Ceza işlerinde nihai kararların karşılıklı olarak tanınması
- Üye ülkeler arasında Ceza İşlerinde Karşılıklı Yardım
- Avrupa Tutuklama Müzekkeresi
- Ortak Soruşturma Ekipleri
- Suçluların iadesi
- Suçluların İadesi Sözleşmesi
- Adli süreç sırasında yardımcı olan kişilerle işbirliği yapılması
- Geçici adli işbirliği birimi
- Avrupa Yargı Ağı
- Avrupa Yargısal Eğitim Ağı
- İrtibat yargıçlarının değişimi için çerçeve
- Sürücü Ehliyetine El Konulmasına ilişkin Sözleşme

- Suç mağdurlarının hakları
- Malların dondurulması kararlarının icrası ve deliller
- Avrupa Topluluklarına ait Mali Çıkarların Korunması Sözleşmesi
- Avrupa Topluluklarına ait Mali Çıkarların Korunmasına ilişkin Yönetmelik
- Soykırım yapan kişiler ve insanlığa karşı işlenen suçlarla ilgili irtibat noktaları ağı
- Eurojust
- Almanya Federal Cumhuriyeti’nin girişimi
- Fransa, İsveç ve Belçika’nın girişimi
- Suçun önlenmesi
- Avrupa Suç Önleme Ağı
- İrtibat görevlileri için ortak başvuru çerçevesi
- Organize suçla mücadelede yöntemlerin değerlendirilmesine yönelik mekanizma
- Suç gelirlerinin ve suç işlenmesinde başvurulmuş vasıtaların tespiti, izlenmesi ve müsaderesi
- DNA analiz sonuçlarının değişimi
- Üye ülkelerde suç örgütlerine katılımın cezai yaptırımını olan bir suç haline getirilmesi
- Belirli güzergahlarla bağlantılı suçlar
- Siber Suçla ilgili Sözleşme
- İleri teknoloji ile ilgili suçlarla mücadelede irtibat noktaları
- Birleşmiş Milletler Organize Suçla Mücadele Sözleşmesi
- Kara para aklama
- Ciddi çevre suçları
- Ceza hukuku vasıtasıyla çevrenin korunması

c) İnsan Kaçakçılığıyla Mücadele

- İnsan kaçakçılığı, çocukların cinsel istismarı ve çocuk pornosu ile mücadele
- İnsan kaçakçılığıyla mücadele Konsey Çerçeve Kararı

- Çocukların cinsel istismarı ve çocuk pornosuyla mücadele Çerçeve Kararı
- İnsan kaçakçılığı ve çocukların cinsel istismarı ile mücadelede Ortak Eylem
- Cinsel istismar amaçlı kadın kaçakçılığı
- Kadın kaçakçılığıyla mücadelede yeni önleyici yöntemler
- Çocuk seksü turizmiyle mücadele
- Çocuk seksü turizmiyle mücadelede önleyici yöntemlerin uygulanması
- İnternet’te çocuk pornosuyla mücadele
- Kayıp ya da cinsel yönden istismara uğramış çocukların tespit amaçlı aranması

Üçüncü Sütun’un Gelişimi ve Eksikleri

AB Anlaşması’nın Adalet ve İçişleri alanında işbirliğine ilişkin hükümetler arası VI. Başlığı’nın, 1 Kasım 1993’te yürürlüğe giren Avrupa Birliği’yle ilgili Maastricht Antlaşmasına dahil edilmesiyle, üye devletler arasındaki o zamana kadar dağınık durumda olan “iç güvenlik alanında işbirliği” yeni bir özellik kazanmıştır. Anlaşmanın K.1 Maddesi, sınır kontrolleri, izinsiz göç ve uluslararası dolandırıcılıkla mücadele, ceza konularında adli işbirliği, terörizmin, uyuşturucu kaçakçılığının ve diğer ağır uluslararası suçun önlenmesi ve bunlarla mücadele amaçlı polis işbirliği alanlarında gerekli tedbirlerin kabul edilmesi yolunda ilk kez resmi bir anlaşma zemini hazırlamıştır.¹⁴² Üçüncü sütun, aynı zamanda, Ortak Eylemler, Ortak Tutum ve Sözleşmeler (Madde K.3) gibi belirli yetki araçlarının yanı sıra, üst düzey bir Koordine Komitesi (Madde K.4) gibi karar alıcı birimlerle donatılmıştır. Tüm bunlar, Birliğin iç güvenlik alanında söz sahibi bir oyuncu haline gelmesinde önemli birer basamak görevi görmüştür.

Ancak AB Anlaşması’nın (Maastricht Antlaşması) beraberinde getirdiği en önemli değişiklik, kurumlar ve prosedürler konusunda ayrıntılı hükümlere yer verilmesinden çok, iç güvenlikle ilgili konuların klasik bütünleşme süreci içine ilk kez dahil edilmesi olmuştur. Tüm AB kurumlarının artık Adalet ve İçişleri alanında bir takım resmi görevleri (bu her ne kadar Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı için sınırlı görevler

¹⁴² Monar, Mitsilegas ve Rees, *The European Union and Internal Security*, England: Macmillan Distribution Ltd.: 2003, s. 32.

demek olsa da) olmuştur ve daha geniş anlamda, iç güvenlik artık Birliğin siyasi gündeminin bir parçası haline gelmiştir. Bu durum kendi iç dinamiğini yaratmıştır: 1993'ten sonra, birçok üye devletin, Avrupa Parlamentosu'nun, Komisyon'un ve hatta bazı üçüncü ülkelerin, Birliğin iç güvenlik konularında harekete geçmesi yolunda beklentileri önemli ölçüde artmıştır. Daha çok sayıda iddialı proje ortaya sürülmüş, Avrupa Parlamentosu'nda güvenlikle ilgili çok çeşitli konularda tartışmalar yer almış ve medyada buna dair daha fazla habere yer verilmiştir.¹⁴³

Ancak, hükümetler arası bir temele dayalı olarak oluşturulmuş olmaları, öngördükleri bazı araçların yetersiz olması ve demokratik ve adli kontrol açısından eksiklerinin bulunması nedeniyle Antlaşma'nın VI. Başlığı'nda yer alan hükümler yürürlüğe girdikleri anda eleştirilere maruz kalmıştır.¹⁴⁴ Üçüncü Sütun'un uygulamaya geçirilmesi ise bu vaktinden önce gelen eleştirileri haklı çıkarır bir izlenim yaratmıştır. Üçüncü Sütun altında birtakım ilerlemeler (Europol'ün en nihayetinde kurulması ve uyuşturucu kaçakçılığı ve organize suçla mücadele konularında temel ilke ve hedefler konusunda fikir birliğine varılması gibi) kaydedilmiş olsa da, genel olarak gösterdiği performans düşük olmuştur. Açık ve net hedeflerin olmayışı (AB Antlaşması'nın K.1 Maddesi yalnızca yukarıda belirtilen hususları, üzerinde durulması gereken Ortak Alanlar olarak belirlemiştir), karar alma sürecinde oybirliği karşısında hiçbir itiraz hakkının olmaması, Ortak Eylemler ve Ortak Tutumların net olmayan yasal statüsü, Adalet Divanı'nın adli denetimi konusunda yaşanan ihtilaflar ve sözleşmelerin onaylanması sürecinde çok uzun zaman alan formaliteler nedeniyle yasal açıdan bağlayıcılığı olan çok az sayıda metin kabul edilip uygulanabilmiştir.¹⁴⁵ Üye devletlerin birçoğunun her geçen gün problem yaşadığı yasadışı göç ve organize suçla mücadele gibi alanlarda daha kapsamlı bir ortak politika oluşturma girişimlerinin bulunmayışı, giderek büyük bir başarısızlık olarak görülmeye başlanmıştır. 1 Ocak 1993'te İç Pazar'ın neredeyse tamamlanmasıyla, Birlik içindeki tek “ekonomik” alan ile sürekli bastırıp duran 12 farklı “adli” ve “siyasi” alan arasındaki farklılıklar çok daha bariz bir hale gelmiş ve hem ulusal düzeyde hem de Avrupa genelindeki eleştiriler iyice artmıştır.

¹⁴³ A.g.e., s. 33.

¹⁴⁴ Bkz. Schengen Uygulama Sözleşmesi 6. Başlık.

¹⁴⁵ Avrupa Komisyonu, SEC dokümanı, 2001, 13.11.2001, s.90.

Adalet ve İçişleri alanındaki faaliyetlerin artmasının kısa süre sonrasında Üçüncü Sütun ile Schengen sistemi arasındaki hantal koordinasyonun hızlandırılmasına ihtiyaç duyulmuştur.¹⁴⁶ Ancak başta Fransa olmak üzere bazı Schengen üyelerinin, Schengen'in AB içine bir an önce entegre edilmesi yolundaki yoğun ısrarlarına yol açan faktör, bir sonraki genişleme ihtimali olmuştur. Birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin, Schengen'in içeriği anlamında, adalet ve içişleri alanında işbirliği konusunda temel hukuki, usulsel ve teknik standartları karşılamada hala birçok eksiği varken, bu standartların, yeni üyelerin kabulünden sonra AB'nin tamamı tarafından kabul edilmesinin sağlanmasının çok daha güç ve hatta imkânsız olmasından korkulmaktaydı. Orta ve Doğu Avrupa'da özellikle yasadışı göç ve organize suç konusunda kaygılanan Schengen üyeleri, AT'nin serbest dolaşım kuralları bu ülkelerde uygulanmaya başlamadan önce Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kendi iç güvenlik standartlarını yerine getirebileceklerinden emin olmak istemişlerdir. Bir sonraki genişlemeden önce Schengen'i Birlik müktesebatının (ve aynı zamanda Birliğe giriş şartlarının) bir parçası haline getirmek, Schengen sistemini Doğu Avrupa'ya doğru yönelen genişlemenin olası olumsuz etkilerine karşı korumanın en etkili yolu gibi görünmüştür.¹⁴⁷

D. Adalet ve İçişleri Alanı Kurumsal Yapısı

Avrupa Birliği Antlaşması'nın Üçüncü Sütunu'nun, 1980lerde son derece baskın olan politika yoğunluğuna bir tepki olarak ortaya çıkmış olduğu dile getirilmektedir.¹⁴⁸ Maastricht Antlaşmasının taslağını hazırlayanlar, koordineyen uzak bir yapıya sahip bu taslağı yeni bir yapı içinde bir araya getirmeye çalışmışlardır. Bir anlamda “iç” koordinasyonu (yani AB çerçevesi içinde) sağlama amacını gütmüşlerdir.

Yapılan en önemli değişiklikler, değişik katmanlardan oluşan merkezi bir yapıyı gündeme getirmiştir. Bunun içinde, bir taraftan, daha önceden, üç konu (göç ve iltica, polis, gümrük ve güvenlik, adli işbirliği) etrafında şekillenen hususların yeniden

¹⁴⁶ Monar, Mitsilegas ve Rees, a.g.e., s.36.

¹⁴⁷ A.g.e., s.36.

¹⁴⁸ Peter Mülser – Christian Graff, “Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres-Funktion, Ausgestaltung und Entwicklungsoptionen des dritten Pfeilers der Europäischen Union”, *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*, Baden-Baden:Nomos Yayınevi: 1996, s. 26.

gruplandırılması ve diğer taraftan ise hiyerarşik karar alma mekanizmasının geliştirilmesi yer almaktaydı.¹⁴⁹

1) Adalet ve İçişleri Alanı İşleyiş Mekanizması

a. Avrupa Konseyi ve Adalet ve İçişleri Konseyi

Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra altı karar-verme katmanı söz konusu olmuştur. En üst katmanda, genel konulardan sorumlu olan ve Üçüncü Sütun için siyasi açıdan bir uyarıcı görevi gören Avrupa Konseyi bulunmaktadır.¹⁵⁰ Bir sonraki katmanda, Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi, tüm ilgili siyasi kararları almakta ve uygulayıcı personel düzeyindeki faaliyetler için özel bir gündem hazırlamaktadır. Her altı ayda bir, bir ya da iki toplantı yapılmakta ve bu toplantılar, genellikle, Kasım ve Mayıs aylarında gerçekleştirilmektedir.

Bunun dışında gayri resmi olarak da JHA toplantıları yapılmakta, bu toplantılarda alınan siyasi kararların ne kadar bağlayıcı olduğu genellikle netlik taşımamaktadır. Ancak, siyasi kararlar öncelikle bu gayri resmi toplantılarda “hazır hale getirilmekte” ve böylece resmi JHA Konseyi toplantısının gündemi üzerindeki baskı biraz da olsa hafiflemektedir.¹⁵¹ Herhangi bir ülkenin dönem başkanlığı süresinde, herhangi bir girişimin kabul edilmeyeceğinin tahmin edildiği durumlarda, bu gayri resmi toplantılar, daha alt düzeydeki karar alma mekanizmalarına, sürekli sıkıştıran siyasi taleplerin gerektirdiği şekilde hareket etme ve diplomatik faaliyetleri güçlendirme konusunda daha çok hareket alanı açmaktadır. Amsterdam Antlaşması'nın, ortak çıkarları ilgilendiren belirli meselelerin (iltica, göç, dış sınırlar, sivil konularda adli işbirliği ve

¹⁴⁹ Monica Den Boer, *Taming the Third Pillar*, European Institute of Public Administration, the Netherlands: Publications Dept EIPA: 1998, s.8.

¹⁵⁰ Konsey Sekreteryası'nın görevi kesinlikle çok önemlidir. Sekreteryanın temel görevleri, yazılı ve sözlü çeviri kaynaklarının temini ve belgelerin hazırlanması ve dağıtılmasıdır. Dönem Başkanlığı söz konusu olduğunda ise Sekreterya, önerilerin teknik taslaklarının hazırlanması ve toplantı özetlerinin oluşturulmasında danışman, koordinatör ve asistan görevi görür. Üçüncü Sütun Çalışma Grubu başkanlarının, sunacakları brifingleri Sekreterya ile bağlantılı olarak hazırlamaları gerekir. Daha sonra Sekreterya'dan bir temsilci, “Dönem Başkanlığına” sunulacak bir “Not” hazırlar. Sunulan tüm öneriler, Konsey Sekreteryası'na gider ve burada, ilgisiz sorular ile yasal detaylar birbirinden ayrılır. Sekreterya'nın *Yasal Hizmet Birimi*, üye ülkelerdeki memurlara yasal konularda danışmanlık sunar. Yöneltilen eleştirilerin temel noktalarından birini, Sekreterya'da çalışan personel sayısının azlığı ve bu durumun, çeviri hızı ile belgelerin işlenmesi ve dağıtılması üzerindeki etkisi oluşturmaktadır.

¹⁵¹ Den Boer, a.g.e., s.8.

gümrük işbirliği) Topluluğun ortak meselesi haline getirilmesine yeşil ışık yakmış olmasına karşın, JHA Konseyi, Amsterdam Antlaşması'nın kabulünden sonraki ilk beş yıl boyunca asıl karar alma organı olarak kalmıştır.

b. COREPER

JHA Konseyinin AB Antlaşması ile kurumsallaştırılması, Konsey'e karar alma yetkisi vermiştir. Konsey'in birbirinden farklı bağlantıları, bu şekilde yeniden organize edilmiştir. Ancak aynı zamanda, bu farklı bağlantılar, AB Antlaşması yürürlüğe girmeden önce iç güvenlik alanında yürütülen görüşmelerde genellikle yeri olmayan Dışişleri Bakanlığı temsilcilerinin de müdahalesine imkan tanımaktadır. Bunun sonucunda, Daimi Temsilciler Komitesi¹⁵² oldukça önemli bir rol elde etmiştir.¹⁵³ Üye ülkelerin AB büyükelçileri de oldukça sağlam yetkiler sağlamışlardır. 1000. toplantısında COREPER'in, Topluluğun karar alma sürecinin “merkezi” olmasına karar verilmiştir. Dönem Başkanı ülkenin COREPER başkanlığı ve Komite'nin kaynakları üzerindeki kontrolü, müzakerelerde kullandığı çok önemli bir silahtır.¹⁵⁴ COREPER ayrıca, üye devletler tarafından verilen ayrıcalıkların kayıtlarını tuttuğu için Konsey'in kurumsal belleği¹⁵⁵ olarak da son derece sabit bir pozisyon elde etmiştir.

c. Koodinasyon Komitesi (K4)¹⁵⁶

Koordinasyon ya da K4 Komitesi, üst düzey görevlilerden meydana gelmektedir ve Avrupa Birliği ile ilgili Maastricht Antlaşmasının VI. Başlığının K4 Maddesine (şimdiki haliyle Amsterdam Antlaşmasının VI. Başlığının 36. Maddesi) bağlı olarak oluşturulmuştur. Koordinasyon Komitesi, çalışma grupları içinde kendi ulusal bakanlıklarını temsil eden kamu görevlilerinin faaliyetlerini koordine eder. Komite, Konsey'in talebi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle, Konsey'in dikkate alması için fikir beyan eder. Ayrıca, Konsey içindeki görüşmelerin hazırlanmasına katkıda bulunur. Normalde, K4 Komitesi ayda bir kez bir araya gelir. COREPER ve K4 Komitesi

¹⁵² COREPER II, adalet ve içişlerinden sorumludur. Ayda yaklaşık iki kez olmak üzere sıklıkla bir araya gelir.

¹⁵³ Domenach, a.g.e., s.8.

¹⁵⁴ David Metcalfe, The Presidency of the European Union. From Rome to Maastricht, mimeo, s.9.

¹⁵⁵ Adrienne Heritier, “The accommodation of diversity in European policy making and its outcomes; regulatory policy as a patchwork”, *Journal of European Public Policy*, 3:2, Haziran 1996, s.157.

¹⁵⁶ 36. Madde Komitesi

arasında önemli düzeyde bir gerginlik olduğu bilinen bir gerçektir.¹⁵⁷ K4 Komitesi'ndeki üst düzey görevlilerin, bakanlara çok yakın olmaları gibi bir avantajları olsa da, grup içinde uyum ve ortak stratejilerinin olmadığı söylenmektedir. Komite, COREPER kadar sıklıkla bir araya gelemediğinden onun kadar hızlı hareket edememektedir. Ayrıca, K4 Komitesi'nin COREPER'in olduğu gibi merkezi Brüksel'de bulunmamaktadır.

d. Yönetim Grupları

Koordinasyon Komitesi altındaki tabaka, üç yönetim grubundan oluşmaktadır. Koordinasyon Komitesi'nden farklı olarak, bu grupların resmi bir tüzükleri yoktur; bunlar, Adalet ve İçişleri alanındaki üç hususta koordinasyon sağlamak amacıyla oluşturulmuşlardır. Bu üç yönetim grubunun ilgilendiği konular şunlardır:

- 1-İltica, göç, vizeler ve dış sınırlarla ilgili hususlar
- 2-Polis ve gümrük işbirliği
- 3-Sivil ve ceza işlerinde adli işbirliği

Çalışma grupları, ait oldukları yönetim gruplarına rapor sunarlar. Yönetim grupları da bunun karşılığında, K4 Komitesi'ne yıllık olarak bir zaman çizelgesi sunmakla sorumludurlar. Ayrıca, bu gruplar K4 Komitesi'ne rapor verirler. Ancak yönetim grupları birçok heyet tarafından, zaten çok ağır aksak işleyen karar verme mekanizmasına fazladan yük getiren unsurlar olarak görülmüşlerdir.

e. Çalışma Grupları

Politika şekillendirme düzeyinde aktif olarak en çok çalışanlar, çalışma gruplarıdır.¹⁵⁸ Örneğin 1996'da, bu çalışma gruplarının sayısı 24'tü.¹⁵⁹ Ancak, hükümetler arası çalışma sahası dışında dahi, bu çalışma gruplarının kaç tanesinin aktif olduğu tam olarak bilinmemektedir. Aynı anda kaç çalışma grubunun faaliyet gösterdiğini bilmek hemen hemen imkânsızdır çünkü bu gruplar daimi, geçici ya da özel amaçlı olabilmekte ve çok çeşitli zaman aralıklarında (haftalık görüşmelerden altı ayda bir gerçekleştirilen toplantılara kadar değişiklik gösterecek şekilde) bir araya

¹⁵⁷ A.g.e. , s.10.

¹⁵⁸ John Peterson, "Decision Making in the European Union: Towards a Framework For Analysis" , *Journal of European Public Policy*, 2:1, paragraf 69-93, s. 71.

¹⁵⁹ Konsey Sekreteryası tarafından Eylül 1996da sunulan genel bakış açısı.

gelebilmektedirler. Sadece bir seferlik bir toplantı gerçekleştirdikten sonra grubun dağılması da mümkün olmaktadır. Bu grupları gösteren ve kamuoyuna açıklanabilecek resmi bir liste bulunmamaktadır. Her halükarda bu gibi listeler kısa süre içinde kullanılamaz hale gelmektedir çünkü grup sayısı, belirli konulara değinmek üzere oluşturulan özel amaçlı komitelerin sayısının çok olması nedeniyle, sürekli olarak değişiklik göstermektedir.¹⁶⁰ Siyaset gündeminde yeni bir konunun ortaya çıkmasıyla birlikte, JHA işbirliği alanında (diğer işbirliği alanlarında olduğu gibi) yeni bir çalışma grubu oluşturulur. Örneğin, Organize Suç Çok Disiplinli Çalışma Grubu'nun¹⁶¹ oluşturulmasıyla 'Uluslararası Organize Suç' ve 'Uyuşturucu ve Organize Suç' Çalışma Grupları fazlalık olmuştur. Çalışma grupları COREPER'in verdiği kararlar sonucunda oluşturulurlar. Grup toplantıları, Dönem Başkanı ülkenin de mutabakatıyla, Genel Sekreteryaya tarafından düzenlenir. Çalışma grubu üyelerine, en az bir hafta önceden toplantının tarihi ve saati bildirilir. Çalışma grupları, resmi olarak Yönetim Grupları'na rapor verirler. Çalışma Grupları'nın faaliyetleri genellikle AB Dönem Başkanlığı süresinin ilk aylarında daha yoğun olur. Karar verme hiyerarşisi içinde bir üst düzeye sunulmadan önce hazırlanması gereken dosyaların detayları göz önüne alındığında, bu şaşırtıcı değildir. JHA siyaseti içinde yer alan yaygın bir düşünceye göre, bir dosya, bir Dönem Başkanlığının ilk üç ayı bitiminde hala hazır değilse, dosya içeriği konusunda siyasi anlaşmaya varılması şansı kaçırılmış demektir.¹⁶²

Olumlu bir bakış açısından bakıldığında, Maastricht Antlaşması sonrasında yürürlüğe konulan yapı, koordinasyonun iyileştirilmesinde olumlu rol oynamıştır. Bu yapının etkin bir şekilde işleyebilmesi için gerekli ön şart, tüm organların birbirleriyle uyum içinde çalışması ve sistem içinde hiçbir engelin ortaya çıkmamasıdır. Zaman kısıtlamaları bu bağlamda çok önemlidir. K4 Komitesi dosyalarını, toplantı başlamadan en az 14 gün önce COREPER'e ve Konsey'e sunar. Ancak Konsey toplantıları söz konusu olduğunda, Başkan, üç hafta öncesinden geçici bir gündem taslağı oluşturulmuş olmasını ve gündem maddeleriyle ilgili belgelerin toplantıdan 21 gün önce herkese ulaşmış olmasını temin etmeye çalışır. Belgelerin zamanında hazırlanıp tercüme

¹⁶⁰ Hayes-Wallace, Fiona ve Renshaw , The Council of Ministers, MacMillan Pres Ltd.: 1997, s.15.

¹⁶¹ Organize Suçla Mücadele Üst Düzey Grup Planı'nın 22 sayılı tavsiye kararı temel alınarak oluşturulmuştur. (OJ 15.8.97, 97/C 251/01)

¹⁶² Den Boer, a.g.e., s.11.

edilmesini sağlamanın çok zor olduğu birçok kereler kanıtlanmıştır.¹⁶³ Amsterdam Antlaşması'nın bu anlamda herhangi bir iyileşme vaat edip etmediğini anlamak güçtür çünkü JHA karar alıcı mekanizması için herhangi bir köklü kurumsal reforma yer verilmemiştir. Ayrıca, yapı, etkin karar alma konusunda bir ön şart olan hiyerarşik sıralanmadan yoksundur: Brüksel hiyerarşisini enine kesen ulusal bürokrasiler arasındaki yatay ağlar, müzakereleri tehlikeli ve kaptislerle dolu bir girişimler zinciri haline sokmaktadır.¹⁶⁴

f. Dönem Başkanlığı

Avrupa Birliği Dönem Başkanlığı başında, bir *Çok-Yıllı Stratejik Programı* sunulur. Bu program, bir dizi siyasi hedef belirleyerek, birbiri ardına gelen Dönem Başkanlıklarının geçici müdahalelerinin önünü kesmeye çalışır,¹⁶⁵ ancak, Dönem Başkanlığının kapsamlı yetkilerini tehlikeye sokmaz. Program sınırları içinde, Konsey'in, hangi üye ülkenin tekliflerini değerlendirmesi gerektiğine karar veren Dönem Başkanı ülke, Konsey çalışmaları üzerinde büyük etki sahibi olmaya devam eder. Uygulamada, girişimlerin birçoğunun kaynağı Dönem Başkanı ülkedir. Her altı ayda bir (yani yeni bir Dönem Başkanlığının başlangıcında) yukarıda belirtilen tüm karar alıcı mercilerin toplantılarına yer verilen bir takvim oluşturulur. Dönem Başkanı ülke, kendi çıkarlarının tehlikeye girdiğini düşündüğü durumlarda, kapsamlı yetkisi dahilinde, üye devletler tarafından Avrupa Komisyonu ile birlikte üstlenilen ya da üye devletler olmaksızın üstlenilen girişimlerin uygulanmamasını isteyebilir. Ancak, aynı nedenlere bağlı olarak, bunun tam tersi de geçerli olabilir. Benzeri bir durum İrlanda'nın Dönem Başkanlığı sırasında ortaya çıkmıştır. Dublin'deki uyuşturucu çeteleriyle yaşanan ciddi problemler, Madrid Uyuşturucu Raporu'nda önerilen tedbirlerin uygulanması hususunda hızlı hareket edilmesini gerektirmiştir.¹⁶⁶ İrlanda Dönem Başkanlığında (1996'nın ikinci yarısı), uyuşturucuyla ilgili suç faaliyetleriyle

¹⁶³ Bakanların, tercüme edilmiş belgeler üzerinde çalışması gerekmektedir. Tercüme sorumluluğu, Konsey Sekreteryaasının Hukuk Servisine bağlı hukuk çevirmenlerine aittir.

¹⁶⁴ A.g.e. , s.11.

¹⁶⁵ OJ, No C319 (96/C319/01). 1 Temmuz 1996'dan 30 Haziran 1998'e kadar olan süre içinde Adalet ve İçişleri alanında işbirliği konusunda öncelikleri belirleyen Konsey Kararı.

¹⁶⁶ Rapor, 15-16 Aralık 1995 tarihli bir toplantıda Konsey tarafından kabul edilmiştir; rapor, uyuşturucuyla mücadelede üç önlem sunmaktadır: 1-Talebi azaltmak 2-Uyuşturucu kaçakçılığıyla mücadele tedbirleri 3-Uluslararası bazda hareket geçilmesi.

savaşmak üzere sekiz farklı JHA organı oluşturulmuştur.¹⁶⁷

Hükümetler arası bağlamda, Dönem Başkanlığının, kabul edilebilir çözümlerin kabulü için ısrarcı davranma ve uzlaşma sağlama konusunda çok geniş bir yetkisi vardır. Belirli koşullar (Konsey'in usul kuralları) dahilinde hareket ettiği sürece, Dönem Başkanlığını yürüten üye ülke, tekliflerin durumu ve bunlar üzerinde yapılması gerekli gözden geçirmeleri, tüm üye ülkelerin kabul edebileceği şekilde değerlendirme sorumluluğunu taşımaktadır.¹⁶⁸

Üçüncü Sütun içindeki kararların kabulü için oybirliğinin sağlanması zorunluluğu, gerçekleştirilmesi kolay bir iş değildir. Çoğunlukla, Dönem Başkanı ülkeler, tek üye ülkelerin veto yetkisini engellemek için tekliflerin içeriğini hafifletmek zorunda kalmaktadır. Dönem Başkanı, ödünsüz bir liderlik göstermeye ve mümkün olduğunca çok sonuç almaya çalışır. Dönem Başkanlığını yürüten üye ülkenin, kendi çıkarlarını ön planda tutmaması ve “karar verirken taraf tutmamaya” çalışması işbirliğiyle karar alınmasını kolaylaştıracaktır. Çünkü üye devletlerin, Dönem Başkanı tarafından masaya getirilen tekliflerin önüne herhangi bir engel çıkarmaları ihtimal dışıdır.¹⁶⁹ Bir üye devletin, Dönem Başkanlığını üstlenmeden önce ne şekilde oylamada bulunduğu, dikkatlice izlenmektedir. Örneğin Hollanda Heyeti, uyuşturucu bağımlılığı ve uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele konusunda bağlayıcılığı olan ortak eylem kararına (Bu karar, Hollandalı yetkililerin ülke içinde uyguladıkları uyuşturucu satılan cafeler

¹⁶⁷ Uyuşturucu kaçakçılığıyla mücadele konusunda gümrük yetkilileri ve ticari kuruluşlar arasında işbirliği hususunda Avrupa Birliği Antlaşması'nın K3. maddesine dayalı olarak Konsey tarafından kabul edilen 29 Kasım 1996 tarihli Ortak Eylem kararı (OJ L 322/3, 12/12/96); uyuşturucuyla mücadele alanında Polis/Gümrük Anlaşmalarının oluşturulması hususunda Konsey tarafından verilen 29 Kasım 1996 sayılı karar (OJ C 375/1, 12/12/96); uyuşturucunun saflığını belirlemeye yarayan gösterge sistemi (28/11/1996); yasadışı uyuşturucu kaçakçılığıyla mücadelede üye ülkeler arasında işbirliğini arttırmak üzere uyuşturucuların kimyasal özelliklerinin belirlenmesi konusunda bilgi alışverişiyle ilgili Konsey tarafından Avrupa Birliği Antlaşmasının K3 maddesine bağlı olarak kabul ettiği 29 Kasım 1996 tarihli Ortak Eylem kararı (JO L 322/5, 12/12/1996; Avrupa Birliği içindeki uyuşturucu turizmi probleminin çözümüne yönelik tedbirlerle ilgili 29 Kasım 1996 tarihli karar (OJ C 375/3, 12/12/96); ciddi yasadışı uyuşturucu kaçakçılığının cezasına ilişkin Konsey tarafından alınan 20 Aralık 1996 tarihli karar (97/C 10/02, OJ C 10/3, 11/1/97); yasadışı uyuşturucu kaçakçılığının önlenmesi ve bununla mücadele ve uyuşturucu bağımlılığıyla savaş konusunda Konsey tarafından Avrupa Birliği Antlaşmasının K3 maddesine bağlı olarak kabul ettiği 17 Aralık 1996 tarihli Ortak Eylem kararı (96/750/JHA, No. L 342/6, 31/12/96); yasadışı uyuşturucu yetiştiriciliği ve üretimi ile mücadeleye yönelik önlemler (28.11.96).

¹⁶⁸ Statskontoret, Experience of Swedish civil servants regarding the structure and working methods of the EU, 1996:6, s.79., http://www.statskontoret.se/statskontoret/templates/Page_1730.aspx, erişim tarihi:07.06.2006.

¹⁶⁹ A.g.e. , s.79.

konusundaki politikalarından vazgeçmelerini gerektirecek bir kararın ilk taslağıdır.) karşı veto hakkını kullanamamıştır çünkü bir diğer üye devletin, kendi Dönem Başkanlığı sırasında (1997'nin ilk yarısında) buna misilleme yapma ihtimali artacaktır.¹⁷⁰

Devlet çıkarlarının ortaya çıkardığı bu sürekli değişen karmaşık durum, üye devletlerin yaklaşımlarını ve bakış açılarını önceden kestirmeyi güç bir hale getirmektedir. Bir üye devlet, Dönem Başkanlığını teslim ettikten hemen sonra, bir konudaki bakış açısını aniden değiştirebilir. Yani, Dönem Başkanı olan bir ülke, Üçüncü Sütun içindeki ve daha geniş anlamda AB genelindeki karar alma mekanizması üzerinde önemli ölçüde söz sahibi olabilir. Başarıların yanı sıra başarısızlıklar da Dönem Başkanı ülkeye yüklenebilir. Herhangi bir bilgi zamanında hazırlanmaz, planlanmaz ya da ortaya çıkarılmazsa, çok çeşitli delegasyonlara bilgi akışı durur ve bu da memurların bir toplantıya gitmeden önce nasıl bir duruş sergileyecekleri konusunda hazırlık yapmalarını çok güç bir hale getirir. Bu durum ise, itirazlar ve yeni tekliflerin sunulmasında bir engel teşkil eder. Dönem Başkanının mümkün olduğunca çok karar almasını sağlamak için Dönem Başkanlığının sonuna işaret eden Kasım/Aralık ve Mayıs/Haziran aylarında çalışma grupları, çok yoğun ve koşuşturmalı bir şekilde faaliyet gösterirler. Başkanlık dönüşümlü olarak işleyen bir sistem olduğu için, Dönem Başkanı ülkelerin karşılaştığı problemler arasında, Dönem Başkanlığı sisteminde kalıcı personelin olmayışı, kurumsal yapısının her altı ayda bir yeniden oluşturulması, program ve öncelikler açısından bir devamsızlık söz konusu olması gibi unsurlar sayılabilir.

g. Memurlar

Üye ülkelerin ilgili Bakanlıkları tarafından yetkilendirilen memurlar, Üçüncü Sütun içindeki işçi karıncaları oluşturmaktadır. İçerik konusunda uzman olanlar, Brüksel'de yapılan çok sayıda çalışma grubu toplantısına katılanlar, bakanları adına görüş hazırlayıp bildirenler ve ülkelere gittiklerinde rapor verenler, memurlardır. "Avrupalılaştırma" süreci Bakanlıkları, Avrupa konularından sorumlu olmayı gerektiren özel bir misyonla, memur görevlendirmeye yöneltmiştir. Ancak, memurların bu

¹⁷⁰ Den Boer, a.g.e., s.14.

pozisyonda ne kadar süre kalacağı belli değildir, bu durum da toplantıların rutini ve dosyalar ile ilgili bilgiler konusunda engel teşkil edebilmektedir. Buna bağlı olarak, Brüksel'in toplantı rutini konusunda yeterli tecrübesi olmayan ve eğitilmiş diplomatik arabulucular için geçerli kurallara her zaman uymayan memurların amatörce performansından hoşnutsuz olan COREPER ile yaşanan küçük çaplı rekabetlere rastlanabilmektedir.

Diğer taraftan, Üçüncü Sütun mekanizmasının (Trevi mekanizmasından kalan) cazip bazı yönleri de bulunmaktadır. Trevi toplantıları, Avrupa Topluluğu'nun başkentlerinde dönüşümlü olarak gerçekleştiriliyordu. Daha önce de ifade edildiği gibi, bu toplantılar üye devletlerin yetkilendirdiği üst düzey görevliler arasındaki yatay çalışma ilişkileri olarak nitelendirilmekteydi.¹⁷¹ Profesyonellerin (polis) sağladığı girdilerden büyük ölçüde fayda sağlayan Trevi, ortak bilgiler ve dar kapsamlı bürokratik uzmanlaşmadan oluşan bir dağıtım ağı haline gelmiştir. Aslında, Avrupa Birliği Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinin ardından JHA işbirliğinin uygulanması bu ağa bağlı hale gelmiştir: iç güvenlikten sorumlu ulusal yönetimler arasındaki işbirliği, memurlar açısından hep istenir bir durum olmuştur.¹⁷² Ancak aşamalı olarak, polis memurları veya uzmanlar gittikçe daha da dışlanır olmuştur. Dağıtım ağı, istişari bir rol üstlenmiştir. Mevcut koşullar altında, üst düzey memurların, Üçüncü Sütun içinde yer alan siyaset yapma mekanizması içindeki baskın katılımları, gündemin belirlenmesi süreci içinde ulusal çıkarların neden çok etkin olduğunu açıklamaktadır. Bu baskın durumun ilginç yanı ise, AB içindeki siyaset yapma örgüsünü önceden olduğundan daha da karmaşık hale getirmiş olmasıdır. Siyaset yapma süreci, aynı anda birden fazla yerde

¹⁷¹ Jeremy Richardson, *"Policy-making in the EU. Interests, ideas and garbage cans of primeval soup"*, Jeremy Richardson (ed.), European Union: Power and Policy-Making, London and New York: Routledge: 1996, s.9.

¹⁷² Jacqueline Domenach bu olguyu, polis işbirliği örneği üzerinden açıklamaktadır: "İç güvenlik, yeni uygulamaların kökenini oluşturur. İç güvenlik, güvenlikten sorumlu ulusal idare birimleri arasında işbirliğini teşvik eder. Başlangıçta baskın olan faydacılık anlayışı, sınırları olmayan bir Avrupa'nın getirdiği yeni tehditlere müdahale geliştirebilmek için işbirliğine duyulan güven üzerine kurulu olarak eylem geliştirebilmek bakımından birçok yeni yöntem sunmaktaydı. Yaşanan tecrübeler yalnızca Schengen çerçevesi içine uymakla kalmamakta, aynı zamanda Avrupalı ya da Avrupa-üstü çok sayıda merciye de uyum göstermektedir. Bu işbirliğini oluşturan belirleyici özellikler, uzmanların çeşitliliği ve her birinin oynadığı roldür. Ayrıca, Maastricht Antlaşmasının imzalanması, sistemin mantıklı bir temele oturtulmasını ve Avrupa organları ile işbirliğine dahil gruplar arasında bir diyalog oluşturulmasını sağlamıştır. Avrupa organlarının yetkin olması gerekir. Polis işbirliği, yaklaşımdaki bu değişikliğin en açık göstergesidir." Bu çalışma, Community Politics and Public Management Review isimli 8. Uluslararası Konferanslar Serisi, 1996 Oturumunda (s.7) sunulmuştur.

gerçekleştğinde, birbirinden farklı siyaset alanları arasındaki uyumun bozulması çok muhtemeldir.

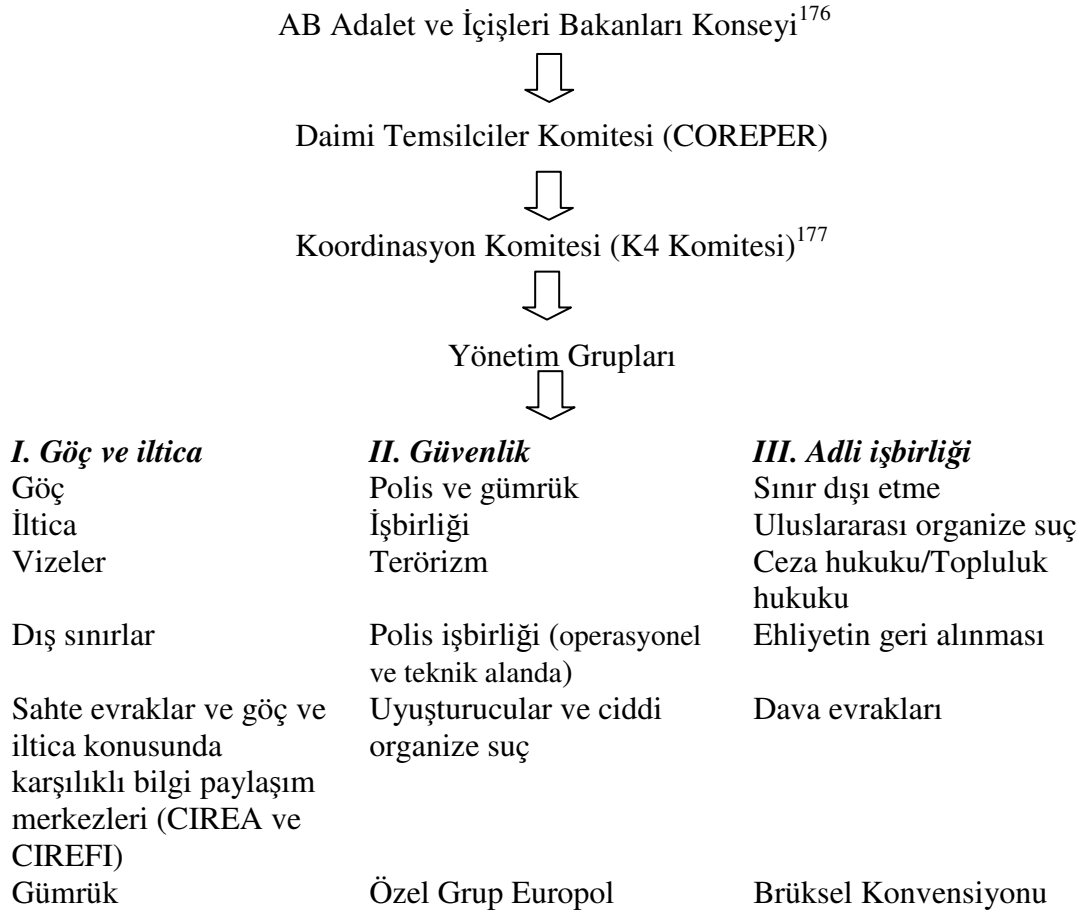
h. Bakanlıklar

Memurların faaliyetlerinin, bakanlıklar tarafından ya da bakanlıklar-arası bir oluşum tarafından koordine edilme şekli, bir üye devletten diğerine farklılık gösterir. Örneğin, Üçüncü Sütun faaliyetlerinin Hollanda tarafından koordinasyonu ele alındığında, nihai sorumluluğun Dışişleri Bakanlığı'nda olduğu¹⁷³, ancak profesyonel hazırlıkların temel olarak Adalet ve İçişleri Bakanlığı tarafından üstlenildiği görülecektir. Ancak gümrük alanında işbirliği faaliyetleri konusunda, Maliye Bakanlığı da önemli bir rol oynamaktadır. Delegasyonlar, genelde, her üç Bakanlıktan da görevlinin bulunduğu ve Devlet Güvenlik Servisi, Suç İstihbarat Servisi ve Telekomünikasyon Müdürlüğü gibi kurumlardan görevlilerle takviye edilen oldukça karma bir yapı sergilemektedir. Bunların her birinin Üçüncü Sütun içindeki üç yönetim grubunda ve çalışma grubunda farklı başkanlıkları bulunmaktadır. Yani, Üçüncü Sütun içindeki çok-katmanlı karar-alma yapısından ayrı olarak, bakanlıklar içinde ve arasında ayrıca bir *çok-katmanlılık* söz konusudur. Hollanda'da, bu katmanlar Koordinasyon Komitesi içinde bir araya getirilmiştir; bu Komite, Bakanlar Kurulu ile doğrudan bağlantılıdır. Bir tespiti göre, AT politikasının Avrupalılaştırılması, karmaşıklığın artmasına neden olmuştur.¹⁷⁴ Buna göre merkezi ve ulusal düzeydeki kurumlar, çıkar kuruluşları, şirketler, bölgeler, vs. bir araya getirilmektedir ancak bunun ne şekilde olacağı belirlenmemiştir. Tam tersine, siyaset yapma sürecine etkin katılım, aktörleri, farklı yetkilerle donanmış olarak farklı siyasi kanallarda ve değişen koalisyonlar içinde hareket etmeye itmektedir. Aynı zamanda, AT sistemi, merkezi kurumların rolü, uluslar-ötesi yetki türleri ve AT politikalarından etkilenen alanlar açısından sürekli bir değişim geçirmektedir.¹⁷⁵

¹⁷³ Soetendorp – Kenneth, Ben, Hanf, “The Netherlands: Growing Doubts of a Loyal Member”, *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London ve New York: Longman: 1998, s.36.

¹⁷⁴ Andersen, Svein S., *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*, London:Sage: 1993, s.14.

¹⁷⁵ A.g.e., s. 14.



2) AB Kurumlarının Adalet ve İçişleri Alanı'ndaki Roller

JHA işbirliğinin kurumsal yeniden yapılandırılması kadar önemli olan bir diğer husus da, Üçüncü Sütun'un, Avrupa Topluluğu'nun işlevsel bütünleşme kavramı içindeki meşruluğudur. Üçüncü Sütun ile kurumsal bütünleşme henüz yeterli seviyeye ulaşmamış olsa da Avrupa Birliği Antlaşması'nın K maddesindeki hükümler, adalet ve içişlerini, kurumsal sistem ve Avrupa Topluluğu'nun amaçları ile birleştirmektedir (tutarlılık varsayımı).¹⁷⁸ “Birleşme” ile sağlanan bu kurumsal tutarlılık henüz kısmen gerçekleşmiştir: AT kurumları bugüne kadar çok sınırlı ölçüde bütünleşme gösterebilmişlerdir. Ancak Amsterdam Antlaşması AT kurumlarının yetkisini bir anlamda pekiştirmiştir.

a) Adalet ve İçişleri Konseyi

¹⁷⁶ Monica Den Boer, ‘Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse?’, *Common Market Law Review*, Kluwer Academic Publishers, 1995, sayı:32, s.558.

¹⁷⁷ K4 Komitesinin ismi Amsterdam Anlaşmasıyla birlikte değişmiş ve ‘36. Madde Komitesi’ olmuştur.

¹⁷⁸ Mülser-Graff, a.g.e., s.29.

Uzmanlara göre, Adalet ve İçişleri Konseyi'nin temel görevi, kurumların kontrol dışı bir şekilde büyümesini engellemektir.¹⁷⁹ JHA Konseyinin iletişim ağı içindeki merkezi konumu (Konsey hem üye ülkelerin hem de Komisyon'un girişimlerine açıktır; aynı zamanda Avrupa Parlamentosu'nun¹⁸⁰ sorularını yöneltilebildiği bir konumdadır), Üçüncü Sütun'un ana özelliği olan hükümetler arası yapıyı ortaya çıkarır. Aynı zamanda JHA Konseyi, üye ülkelerin birbirlerini karşılıklı olarak bilgilendirdikleri ve birbirleriyle istişare halinde oldukları bir forum görevi görmektedir.¹⁸¹

b) Avrupa Komisyonu

JHA faaliyetleriyle tamamen iç içe olmasına (K.4.2 maddesi) ve K.I (1)-(6) Maddesi (ceza işlerinde adli işbirliği, gümrük işbirliği ve polis işbirliği hariç) dahilinde ortak girişim hakkı kullanmış olmasına karşın, Avrupa Komisyonu, Birinci Sütun içindeki rolüyle kıyaslandığında, bugüne kadar sınırlı bir rol oynamıştır. Üçüncü Sütun ile ilgili konulardaki söz hakkının gittikçe artmasına rağmen, Komisyon, çalışma grupları gibi çok çeşitli faaliyetler içinde yalnızca bir “katılımcı” olarak yer almıştır.¹⁸² Komisyonun bugüne kadar inisiyatif hakkından etkin bir şekilde faydalanması zor olmuştur çünkü “adalet bakanları Komisyon’a hoşgörüyü yaklaşmamaktadırlar.”¹⁸³ Bunun yerine Komisyon kendi taktiklerini geliştirmiş ve benzer bir konuyla ilgili hukuki kararların tek bir karar içinde toparlanmasına imkân tanıyan bir çerçeve mevzuat kullanmıştır. Avrupa Komisyonu'nun temel ideolojik işlevlerinden biri, JHA ile ilgili konuların giderek daha fazla bir şekilde Topluluğu ilgilendirir hale gelmesi yolunda çaba göstermek ve Topluluğun kurumsal ve hukuksal bütünlüğünü korumak olmuştur.

Komisyon, bu amaçla, Maastricht Antlaşmasının K9 maddesinden faydalanmak yerine, hükümetler arası Konferans'ın¹⁸⁴ sonuçlarını (göç, iltica, dış sınırlar ve sivil konularda adli işbirliği hususlarının Topluluğun ortak konuları haline gelmesi) beklemiştir. Bu durumda Avrupa Komisyonu'na daha fazla rol düşmektedir.

¹⁷⁹ A.g.e., s.31.

¹⁸⁰ JHA Konseyi başkanının görevlerinden biri de Avrupa Parlamentosunu bilgilendirmektir.

¹⁸¹ A.g.e., s.31.

¹⁸² Mülser-Graff, a.g.e., s.30.

¹⁸³ Desmond Dinan, “The Commission and the Reform Process”, Edwards Pijpers (ed.), 1997, s.202.

¹⁸⁴ Jörg Monar, “European Union-Justice and Home Affairs: A Balance Sheet and an Agenda for Reform”, Edwards and Pijpers (ed.), 1997, s.331.

Hükümetler arası Üçüncü Sütun içinde ise Avrupa Komisyonu “hız kazandırmak amacıyla” Konsey ile ortak inisiyatif kullanma hakkı elde etmiştir.¹⁸⁵

c) Avrupa Parlamentosu

Avrupa Parlamentosu’nun konumu, Komisyon’unkinden de zayıftır.¹⁸⁶ Maastricht Antlaşması’nın K6 Maddesi’nde, Dönem Başkanı ülkenin ve Komisyon’un, Avrupa Parlamentosu’nu, Üçüncü Sütun’a dahil alanlardaki görüşmeler konusunda düzenli olarak bilgilendireceğini belirten bağlayıcı bir koşul bulunmakta ancak Komisyon ya da Dönem Başkanının ihmali halinde herhangi bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağına dair bir ifade ya da *düzenli olarak* tanımlamasına açıklık getiren bir ifade bulunmamaktadır. Aynı gevşeklik, K6 Maddesi’nden kaynaklanan, Dönem Başkanı ülkenin, faaliyetlerinin temel hususları konusunda Avrupa Parlamentosu’na *danışacağı* ve Avrupa Parlamentosu’nun görüşlerinin dikkate alınmasını *sağlayacağı* şeklindeki ifade için de geçerlidir. Buna dair çok sayıda örnek mevcuttur. (Avrupa Parlamentosu’nun es geçildiği Europol Sözleşmesi buna en büyük örnektir.)¹⁸⁷

Parlamento, Üçüncü Sütun içindeki alanların uygulanmasına ilişkin gelişim konusunda yıllık açık oturum düzenler. Bu açık oturum genellikle yıl sonunda JHA Konsey Başkanlığı’nın katılımıyla gerçekleştirilir. Avrupa Parlamentosu’na yıllık bir gelişme raporu sunulur. Parlamento bu bilgilendirme sürecinde kontrolü ele almaya yetkilidir; Konsey’e soru yöneltebilir ya da tavsiyelerde bulunabilir. İrlanda’nın Dönem Başkanlığında hazırlanan AB Antlaşması taslağında, Avrupa Parlamentosu Üçüncü Sütun ile ilgili her tür tedbir konusunda *danışılacak birincil merci* olarak yetkili kılınmıştır.

Birincil danışma mercisi uygulaması aslında, Amsterdam Antlaşması’nda kabul edilmiştir. AB Antlaşması’nın 39. Maddesi, Konsey’in, bir çerçeve karar, karar ya da sözleşmeyi kabul etmeden önce Avrupa Parlamentosu’na danışmasını öngörmektedir. Parlamento’nun, bilgilendirilme, tavsiyeler ve yıllık açık oturum gibi diğer hakları da

¹⁸⁵ Andrew Duff, The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary, London: Federal Trust, Sweet ve Maxwell yayınevi: 1997, s.14.

¹⁸⁶ Mülser-Graff, a.g.e., s.30.

¹⁸⁷ Den Boer, a.g.e., s.39.

saklı kalmıştır. Tüm bunlara rağmen, Parlamento'nun yeni yetkileri eleştirilere maruz kalmıştır.¹⁸⁸ Avrupa Parlamentosu, "Avrupa Parlamentosu, Konsey tarafından üç aydan az olmayacak şekilde belirlenecek zaman sınırlaması içinde fikrini beyan edecektir. Bu süre içinde fikir beyanı yapılmaması durumunda, Konsey bir sonraki adıma geçebilir." şeklinde ifade edilen birincil danışma mercisi uygulaması ile ilgili şart konusunda ikna olmamıştır. İnsan hakları denetleme örgütü JUSTICE¹⁸⁹, bu durumun, ulusal parlamentoların uyguladığı parlamento denetimi üzerinde olumlu etkisi olacağını tahmin etmektedir, böylelikle ulusal parlamentoların, herhangi bir hukuki kararın vb. kabulünden önce bu durumdan kendi Bakanlarını mesul tutmaları mümkün olacaktır.

Avrupa Parlamentosu, cezai adalet konularında işbirliği hususunda ortak karar hakkı elde edememiş olmasını olumsuz bir durum olarak algılamaktadır. (Parlamento, gerekli çoğunluk gerektiren davalar ya da adalet ve içişleri alanındaki yasama ile ilgili kanunlar açısından böyle bir talepte bulunmuştur.) Cezai adalet konularındaki operasyonel harcamalar konusundaki rolünün artırılması Avrupa Parlamentosu için teselli edici olmuştur. 41 (43). Madde'de, normal kuralın, Konsey, oybirliğiyle aksi yönde bir karara varmadığı sürece, AT bütçesinin kullanılması olduğu ifade edilmektedir.¹⁹⁰

d) Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)

Kurumların dışlanması daha geniş boyutlarda da olabilir. Maastricht Antlaşması'na göre, ATAD, zorunlu yargı yetkisinden¹⁹¹ faydalanmadığı için kurumsal olarak entegre olamamıştır.¹⁹²

¹⁸⁸ Duff, a.g.e., s.44.

¹⁸⁹ Bir grup İngiliz avukatın, Güney Afrika ve Macaristan'da görülen vatana ihanet davalarını gözlem amaçlı ziyaretlerinin ardından 1957'de kurulan JUSTICE bağımsız ve yasal bir insan hakları örgütüdür. İnsan haklarının desteklenmesi, yasal sistemin geliştirilmesi ve yargıya erişimin artırılması, AB adalet ve içişleri standartlarının yükseltilmesi, adalet sisteminin iyileştirilmesi, hukukun üstünlüğü ilkesine saygı gösterilmesinin sağlanması konularında adaletin uygulanmasına yardımcı olmayı amaçlayan JUSTICE, merkezi Cenevre'de olan ve dünyanın çeşitli ülkelerinden, farklı hukuk sistemlerini temsil eden seçkin hukukçulardan oluşan Uluslararası Hukukçular Komisyonu'nun İngiltere şubesini oluşturmaktadır. JUSTICE'in çalışmaları temel olarak insan haklarına ilişkin kanunların uygulanması, cezai adalet, sığınma, AB adalet ve içişleri ile ilgili meseleler, sosyo-ekonomik haklar, mahremiyet (kişisel gizlilik) gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır. JUSTICE'in, avukatlar, hakimler, akademisyenler, hukuk profesyonelleri ve bu alandaki gönüllülerden oluşan üyelerinin sayısı her geçen artmaktadır. (<http://www.justice.org.uk/ourwork/index.html>), erişim tarihi:02.01.2008.

¹⁹⁰ A.g.e., s.45.

¹⁹¹ Heritier, a.g.e., s.156.

Konsey tarafından hazırlanan sözleşmelerde, ATAD'ın, Konsey hükümlerini yorumlama ve Konsey'in uygulamaları karşısında yaşanan anlaşmazlıklar konusunda hüküm verme hususunda Divanın yargı yetkisi olduğu belirtilirse, ancak o zaman Divan yargı yetkisini kullanabilecek konuma gelecektir. Bir taraftan bu durum, ortak eylemler gibi hukuki açıdan daha az bağlayıcı diğer kararların Divan'ın yargı yetkisi dışında olduğu anlamına gelirken, diğer taraftan Divan'ın rolü ihtiyari hale gelmiş olmaktadır. Bu durum Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra taslağı oluşturulan ve imzalanan sözleşmelerin hiçbirinde Adalet Divanı'nın rolüyle ilgili taahhüt bulunmamasıyla zaten açıkça gözler önüne serilmiştir. 26 Temmuz 1995'te imzalanan Europol Sözleşmesi¹⁹³ konusunda ise Divan'ın yargı yetkisine danışmayı sistematik olarak reddeden İngiltere'nin yarattığı durumu telafi etmek üzere bir çözüm bulunmuş, isteyen üye ülkelerin Divan'ın yargı yetkisini tercih etmelerine imkân tanıyan ayrı bir "tercih" protokolü oluşturulmuştur.¹⁹⁴ Diğer Üçüncü Sütun Sözleşmeleri içinde Adalet Divanı'nın yetkileri konusunda "yatay" yapısal çözümler bulmak imkânsız olduğundan, 26 Temmuz 1995'te üye ülkeler tarafından Dolandırıcılıkla ilgili Sözleşme¹⁹⁵ ve Gümrük Bilgi Sistemi Sözleşmesi¹⁹⁶ isimli iki yeni Sözleşme için de benzer protokol taslakları hazırlanmıştır. Hollanda Parlamentosu'nun, Adalet Divan'ın (o zamanlar AB üye ülkelerinin tamamı tarafından henüz onaylanmamış olan) Dublin İltica Sözleşmesi üzerinde yargı yetkisinin olmadığını ortaya çıkarmasıyla, Divan'ın yetkilerini geriye dönük olarak bir sözleşme içine dahil etmenin mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Üye ülkelerden bazıları, bu tür çok hızlı bir entegrasyonun, AB'nin kurumsal birliği üzerinde olumsuz etkisi olmaması gerektiğini düşünmektedirler. Ancak, genişleme politikası, AB

¹⁹² Nentwich, Michael ve Gerda Falkner, "Intergovernmental Conference 1996: Which Constitution for the Union?", *European Law Journal*, cilt.2, No.1, Mart 1996, s. 90.

¹⁹³ 95/C 316/01, Avrupa Birliği Antlaşması'nın bir Avrupa Polis Ofisi oluşturulmasına dair K3 Maddesi'ne dayalı Sözleşme'nin oluşturulma (Europol Sözleşmesi) esaslarına yönelik 26 Temmuz 1995 tarihli Konsey Kararı.

¹⁹⁴ Avrupa Birliği Antlaşması'nın K3 Maddesine dayalı olarak, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın bir Avrupa Polis Ofisi oluşturulmasına dair Sözleşme'yle ilgili içtihatları konusundaki protokolün oluşturulma esaslarına yönelik 23 Temmuz 1996 tarihli Konsey Kararı.

¹⁹⁵ Avrupa Toplulukları'nın mali çıkarlarının korunmasına ilişkin Sözleşme'nin Adalet Divanı tarafından yorumlanmasına ilişkin 29 Kasım 1996 tarihli (97/C 151/01) Protokol.

¹⁹⁶ Enformasyon Teknolojisinin gümrük amaçlı kullanımına ilişkin Sözleşme'nin Adalet Divanı tarafından yorumlanmasına ilişkin 29 Kasım 1996 tarihli (97/C 151/02) Protokol.

üye ülkelerini, JHA işbirliği alanında kurumsal katılımın sağlanması açısından daha geniş ayrıcalıklar tanıma konusu üzerinde düşünmeye zorlamaktadır.¹⁹⁷

Amsterdam Antlaşması, Adalet Divanı'nın rolünün artırılması hususunu sürekli savunan Hollanda'nın dönem başkanlığı sırasında görüşülmüştür. Her şeyden önce, Divan'ın yargısal içtihatları, özgürlük, güvenlik ve adalet ile ilgili yeni Topluluk Sütunu'na devredilen göç ve iltica ile ilgili konularda genişletilmiştir ancak Divan'ın yargı yetkisi, kanun ve düzenin korunması ve iç güvenliğin muhafaza edilmesi konularını kapsamamaktadır. Ayrıca, içtihat konusunda Adalet Divanı'nın kararları, üye ülke mahkemelerinin kararlarına uygulanmayacaktır. Üçüncü Sütun'un geri kalanı için bir iyileşme söz konusu olmuştur çünkü öngörülen yargı yetkisinin yerine otomatik bir yargı yetkisi gelmiş; bu da, çerçeve kararlarının ve kararların geçerliliği ve yorumlanması, sözleşmelerin yorumlanması ve bu sözleşmelerin uygulanmasında başvuru tedbirlerin geçerliliği ve yorumlanması konularında hüküm verilebilmesine imkân tanımıştır.¹⁹⁸ Üye ülkeler, ulusal mahkemelerin, davaları Adalet Divanı'na sevk etmesini kabul edip etmeme hakkına sahiptirler. Bu emsalsiz hüküm "Divan'ı Birlik içinde çeşitli içtihatlar vermeye zorlayabilir"; bu durum ise Avrupa Topluluğu hukuk organının bütünlüğü açısından bir engel teşkil etmektedir.¹⁹⁹

E. AB Antlaşması'ndan Sonra Meydana Gelen Gelişmeler

1. Amsterdam Antlaşması

Amsterdam Antlaşması'nın en temel amacı daha önce belirtilen üç sütunu yaşama geçirmek ve bu yapıyı pekiştirmektir. Bundan elde edilecek netice, Avrupa Birliği'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarında gelişmesi olacaktır.²⁰⁰ Antlaşma 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanmış ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir. Antlaşmayla birlikte AB'nin entegrasyonu ile ilgili konularda politik ve ekonomik kararlar alınmıştır. Ele alınan konular şu şekilde özetlenebilir:

a. Avrupa Birliği'nin genişleme süreci

¹⁹⁷ Den Boer, a.g.e., s.22.

¹⁹⁸ Neil Fennelly, "Preserving the Legal Coherence within the New Treaty", Monica den Boer, Alain Güggenbuhl, Sophie Vanhoonacker (ed.), *Managing the New Treaty on European Union; Coping with Flexibility and Legitimacy*, Maastricht: European Institute of Public Administration: 1998, s.69.

¹⁹⁹ Duff, a.g.e., s.162.

²⁰⁰ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, 2000, s. 903

- b. Daha yakın işbirliği
- c. Ortak savunma ve etkin bir dış politika
- d. Serbest dolaşımın önündeki engellerin kaldırılması ve Schengen Sözleşmesi'nin yürürlüğe girmesi
- e. Europol'un etkinliğinin artırılması
- f. İşsizlik konusu ve vatandaşların hakları
- g. Genişlemeye paralel olarak Avrupa Birliği organlarının daha etkin çalışabilmesi için bu organların gözden geçirilmesi.

Amsterdam Antlaşması'nın AB'yi kuran diğer antlaşmalardan en önemli farkı, ilkelere uymayan üye devletlerin, Bakanlar Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla alacağı karar ile, üye devletlerin Antlaşma'dan doğan haklarının bazılarını kullanmalarını kısıtlayabilmesidir. Bu Antlaşma sayesinde, ırkçılık ve cinsiyet, etnik köken, din ve inanç, özürlü olma, yaş veya cinsel tercih temeline dayanan ayrımcılık ile etkin mücadele etmek için yeni yasal zeminlere sahip olunmuştur.²⁰¹

Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri, AB Antlaşması'nın 2. Maddesi içine Birliğin yeni hedefinin eklenmesi olmuştur.²⁰² “Dış sınırların kontrolü, iltica, göç ve suçun önlenmesi ve suçla mücadele konularında alınan doğru ve yerinde tedbirlerle bağlantılı olarak insanların serbest dolaşımının güvence altına alındığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak Birliğin geliştirilmesi ve korunması.” Bu ifade, “serbest dolaşım” ile “suç ve yasadışı göçü engellemeyi hedefleyen baskıcı tedbirler” arasında Maastricht Antlaşması tarafından oluşturulan bağlantıya vurgu yapmaktadır. Bu bakış açısı, aynı zamanda da iki yönden önemli bir değişikliği temsil etmektedir:

- AT düzeyinde sözkonusu konulara çok daha kapsamlı ve sistematik bir yaklaşım sunmaktadır.
- AT çerçevesinde çok gelişmiş bir kavram olan “özgürlük” ve daha az gelişmiş bir kavram olan “adalet” olgusu ile bağlantılı olarak “güvenlik” konusunu

²⁰¹ <http://www.eureptr.org.tr>, erişim tarihi:21.11.2006.

²⁰² Monar, Mitsilegas ve Rees, a.g.e., s.84.

yalnızca yeni bir hukuki terim olarak değil, aynı zamanda Avrupa Birliği'nin temel anayasal hedeflerinden biri olarak değerlendirmektedir.

Bu yeni yaklaşımın en önemli özelliklerinden biri, Avrupa Birliği'nden açıkça bir “alan” (area) olarak bahsedilmesidir. Fransızca karşılığından (espace) çok daha anlamlı olan bu kavram, kimileri tarafından, Avrupa sosyal alanı (espace sociale européenne)²⁰³ ya da Schengen alanı (espace Schengen)²⁰⁴ gibi girişimlerle bağlantılandırılmıştır. Schengen alanının mantığı, Schengen müktesebatının eklenmesiyle özellikle Amsterdam Antlaşması içinde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır ve “özgürlük, güvenlik ve adalet” alanının gerektirdiği Avrupa bütünleşmesinin “bölgelere ayrılması” ile ilişkilendirilmektedir. Maastricht Antlaşması'nın getirdiği “Avrupa halkları arasında daha yakın bir Birlik” kavramı (AB Antlaşması 1. Madde) ile birlikte, Amsterdam Antlaşması'nda, bu tür bir Birlik anlayışı, açık ve net bir şekilde bir “alan” olarak tanımlanıp sınırlandırılmıştır; bu “alan”, savunma ve önleme mantığıyla hareket eden güvenlik kavramının merkezi önem taşıdığı bir bölge olarak değerlendirilmektedir.²⁰⁵

Bir “özgürlük, güvenlik ve adalet” alanının oluşturulmasını meşrulaştırmayı amaçlayan teşebbüs dahilinde, Amsterdam Antlaşması'nda özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile ilgili hükümlerin en iyi ne şekilde uygulanabileceğini anlatan Eylem Planı'nda şöyle denmektedir:

Özgürlük, güvenli bir ortamda ve tüm vatandaşların güven duyabileceği bir adalet sisteminin tam desteği altında yaşanmadığı sürece, anlamını yitirir. Bu birbirinden ayrılamaz üç kavramın [özgürlük, güvenlik, adalet] ortak bir paydası vardır, o da *insandır*; bu kavramların herhangi birinin, diğer ikisi olmadan hayata geçirilmesi mümkün değildir.²⁰⁶

Bu ifade ile güvenlik üzerine yüklenen vurgu azaltılmaya ve güvenlik kavramı, özgürlük ve adalet ile bağlantılı hale getirilmeye çalışılmaktadır. Aynı zamanda böyle bir alanın oluşturulması süreci içinde vatandaşların çok önemli bir rol oynadıklarının

²⁰³ J. Shaw, “Constitutional Settlements and the Citizen after the Treaty of Amsterdam”, K. Neunreither ve A. Wiener (ed.), *Beyond Amsterdam: Institutional Dynamics And Prospects For Democracy In The Eu*, Oxford University Press, 1998.

²⁰⁴ H. Labayle, “Un Espece De Liberte, De Securite Et De Justice”, *Revue Trimestrielle Du Droit Europeen*, 1998, s.824.

²⁰⁵ T. Kostakopoulou, “The Protective Union: Change And Continuity In Migration Law And Policy In Post-Amsterdam Europe”, *Journal Of Common Market Studies*, vol.38, no:3, 2000, s.508.

²⁰⁶ Monar, Mitsilegas ve Rees, a.g.e. s. 86.

altı çizilmektedir.²⁰⁷ Ancak, diğer yandan, güvenliğin, hem özgürlük hem de adaletin destek zeminini oluşturduğu da görülmektedir. Eylem Planı'na göre özgürlük şunları kapsamaktadır:

Yaşama özgürlüğünü reddeden ya da bunu kötüye kullanmak isteyenlerle mücadele etmek ve bunları kontrol altına almak üzere bireysel ve ortak yetkileri dahilinde (yani, ulusal bazda ve AB genelinde) kamu mercilerinin ellerinden gelen her şeyi yaptıkları güvencesini duyarak, kanunlara uyulan bir ortamda yaşama özgürlüğü.²⁰⁸

Kamu düzeni ile ilgili hususlar bu nedenle, genelde “tehditlerle mücadele ve bunların kontrol altına alınması” şeklinde tanımlanan *özgürlük* kavramı açısından çok önemlidir. Bu mantığa göre, güvenlik gereksinimi son derece barizdir ve bu bağlamda, AB Antlaşması'nın 29. Maddesi'nde özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içinde vatandaşlara “yüksek güvenlik” temin edilmesine değinilmiştir.²⁰⁹ Güvenlik kavramı üzerindeki bu vurgu, güvenlikle ilgili tedbirlerin artırılması amacıyla halk genelinde güvensizlik ve korku yaratan unsurların giderilmesine ve önlenmesine yönelik bir girişimdir. Bu da, vatandaşların ana politikaların merkezi olarak görülmesi ile başarılmıştır. Avrupa Konseyi Tampere Zirvesi sonuçlarında da dile getirildiği gibi “İnsanların, Avrupa Birliği'nin, özgürlüklerine ve yasal haklarına yönelik ciddi suçların teşkil ettiği tehditleri bertaraf etmesini bekleme hakları vardır.” Bu olumsuz ve popülist yaklaşımla hemen hemen aynı çizgide olan Eylem Planı'nda, adli işbirliğinin artırılmasına haklı bir gerekçe olarak, “bireylerin ve toplumun özgürlük ve güvenliğini tehdit edenlerin” adalete teslim edilmesi gerekliliğinin altı çizilmektedir.

Güvenlik ile ilgili bu hususların ön planda olması beraberinde, AB içinde çeşitli düzeylerde birtakım yürütme mekanizmalarının oluşturulması ihtimalini getirmektedir. Amsterdam Antlaşması'nda, özgürlük kavramının olumsuz bir bağlamda tanımlanması ve güvenlikle bağlantılandırılması sonucu, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içinde yaşayan ve korunma ihtiyacı içinde olan insanlar ile bu değerleri tehdit ettiği düşünülen ve bu alan dışında bulunanların bir arada oluşları, bir Avrupalı kimliğinin oluşturulmasına yol açmıştır.²¹⁰ Bu ikiye bölünmüşlük, uluslar-ötesi suçlar ile nüfus hareketleri ve göç arasında bağlantı kurmak suretiyle Maastricht'te belirtilen “sürekli

²⁰⁷ A.g.e., s. 86.

²⁰⁸ A.g.e., s.87.

²⁰⁹ A.g.e., s.87.

²¹⁰ Shaw, a.g.e., s.140.

güvenlik” kavramını ortaya çıkarabilir.²¹¹ Aynı zamanda, sivil özgürlükleri tehdit eden baskıcı, demokratik olmayan uygulamaların artmasına da neden olabilir. “Schengen müktesebatının Topluluk çerçevesi içine dahil edilmesi, Topluluğun demokratik olmayan kemikleşmiş kalıtımsal mirasını bir anda ortadan kaldıramamıştır.”²¹² Aynı zamanda, “özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içindeki güvenliğin” korunması işi, sivil özgürlüklerin ötesine geçmektedir ve AB’nin dış ilişkilerini de kapsamaktadır: “Güvensiz” olarak algılanan ülkelerin, işbirliği yapma ya da AB’ye girme şansları azalacaktır.²¹³

2. Tampere Zirvesi

Bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanının oluşturulması üzerine yoğunlaşan Zirve 15/16 Ekim 1999’da Tampere’de gerçekleştirilmiş ve AB’nin bu alandaki önceliklerini belirleyen kararların kabul edilmesiyle sonuçlanmıştır. AB’nin bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak geliştirilmesi hususundaki kararlılığının altı çizilmiş; Avrupa Konseyi’nin, “siyasi gündemin en tepesinde yer alacak ve buradaki yerini muhafaza edecek” bu hedefin önemini altını çizmek üzere “güçlü bir siyasi mesaj” verdiği açıkça vurgulanmıştır. Amsterdam Antlaşması’ndaki özgürlük, güvenlik ve adalet kavramlarına da değinen Zirve kararlarında, bu hedefin gerçekleştirilmesinin, hem organize suç ve yasadışı göç tedbirlerini hem de göç ve iltica politikası ve adli işbirliğine ilişkin tedbirleri içine alan bütüncül bir yaklaşıma bağlı olduğu ifade edilmektedir. Zirve kararları bu bağlamda dört temel bölüme ayrılmıştır: Ortak bir AB iltica ve göç politikası (10.-27. paragraflar), gerçek bir Avrupa adalet alanı (28.-39. paragraflar), Birlik genelinde suçla mücadele (40.-58. paragraflar) ve Birliğin dış ilişkilerinde daha güçlü bir duruş sergilemesi. (59.-62. paragraflar) Organize suç ve yasadışı göç ile ilgili temel öncelikler şunlardır:

- *Göç akışının kontrol altına alınması.* İnsan kaçakçılığı ve göçmenlerin ekonomik açıdan istismarı ile mücadele ve bunun önlenmesi ve Schengen müktesebatını

²¹¹ J. Huysmans, “The European Union And The Securitization Of Migration”, *Journal Of Common Market Studies*, vol.38, no.5, 2000, s.77.

²¹² Shaw, a.g.e., s.142.

²¹³ J. Monar, “Enlarging The Area Of Freedom, Security And Justice: Problems Of Diversity And Eu Instruments And Strategies”, *Cambridge Yearbook Of European Legal Studies*, vol.3, 2001, s.26.

eksiksiz uygulamak durumunda olan aday ülkelerle işbirliği konuları üzerinde özellikle durulmaktadır. (22.-27. paragraflar)

- *Adli kararların karşılıklı tanınmasının sağlanması ve geliştirilmesi.* Bu husus, AB içinde ceza işlerinde adli işbirliği açısından çok önemlidir. Karşılıklı tanıma kapsamına, mahkemeler ve diğer adli mercilerin kararları ile duruşma öncesi mahkeme emirleri girmektedir. (33.-37. paragraflar) Üçüncü Sütun'daki 1995 ve 1996 Suçluların İadesi Sözleşmeleri'nin hızlı bir şekilde onaylanması ve suçluların iadesi işlemlerinin en kısa biçimde halledilmesini sağlayacak yöntem ve usullerin oluşturulmasına da önem verilmiştir. (33.-37.paragraflar)
- *Suçun önlenmesi.* Bunun içine, konuyla ilgili en iyi uygulamaların paylaşılması, yetkin ulusal mercilerin oluşturduğu ağların güçlendirilmesi ve bu ağlar arasında işbirliğinin sağlanması girmektedir. (41.-42. paragraflar)
- *Polis işbirliği.* Ortak Soruşturma Ekipleri'nin operasyonları, Avrupa Polis Şefleri Operasyonel Görev Gücü'nün kurulması, Europol'ün operasyonel rolünün güçlendirilmesi ve Avrupa Polis Koleji'nin kurulması, bu kapsam içine girmektedir. (43.-45. ve 48. paragraflar)
- *EUROJUST'ın kurulması.* Eurojust, ulusal cezai kovuşturma mercilerinin düzgün bir şekilde eşgüdüm halinde çalışmasını kolaylaştırmak ve organize suç ile ilgili cezai soruşturmaları desteklemek ile görevli ülke savcıları, hakimler ve eşdeğer yetki sahibi polislerden oluşan bir birimdir. (46. paragraf)
- *Ceza mevzuatlarının birbirine yakınlaştırılması.* Kapsamı içine, özellikle mali suçlar (kara para aklama, yolsuzluk, Euro sahteciliği dahil), uyuşturucu kaçakçılığı, insan kaçakçılığı, çocukların cinsel istismarı, ileri teknoloji ile ilgili suçlar ve çevresel suçlar ile ilgili ortak tanımlar, suç isnatları ve yaptırımlara ilişkin anlaşmalar girmektedir. (48. paragraf)
- *Ciddi mali suçlarla ilgili soruşturma ve adli takibat kapsamında karşılıklı hukuki yardımın güçlendirilmesi* (49. paragraf)
- *Kara para aklamaya karşı alınan özel tedbirlerin kabulü.* Kapsamı içine, ceza hukukunun yakınlaştırılması ve suç tanımlarının genişletilmesi, müsadere, mali istihbarat birimleri arasındaki bilgi alışverişinin düzenlenmesi, Europol'ün katılımı, 1990 Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin üye ülkeler tarafından uygulanması ve Birlik

içinde alınan ilgili yönergelerin gözden geçirilmesi ve konuyla ilgili faaliyetlerin üye ülkelerin topraklarında ve üçüncü ülkelerin offshore merkezlerinde uygulanmasının sağlanması (51.-58. paragraflar)

- *Uluslararası ilişkiler bağlamında daha güçlü ve etkin hareket etme.* Bunun içine, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile ilgili hususların tüm AB politikaları içine (özellikle dış ilişkiler ve AB'ye sınırı olan ülkelerle olan bölgesel işbirliğinin desteklenmesi) entegre edilmesi girmektedir. (59.-62. paragraflar)

Tampere Zirvesinin gündeminde, “özgürlük, güvenlik ve adalet alanı” hedefinin gerçekleştirilmesine dair bütüncül bir yaklaşıma yer verilmiştir. Zirve sonuçlarında, Amsterdam Antlaşması ve Organize Suç Eylem Planı gibi daha önceki girişimlerden faydalanılmış ve bunların ötesine geçilebilmiştir. Bu bağlamda, hem konular tutarlı bir politika çerçevesi içinde ortaya konulmuş hem de karşılıklı tanıma ve Eurojust'un oluşturulması gibi yeni eylem alanları eklenmiş ve ceza kanunların yakınlaştırılması ve kara para aklamaya karşı tedbirler gibi daha önceki eylem alanları genişletilmiştir. Bu önemli konularla dolu gündem, AB genelinde öncelikli hale getirilmiş ve Avrupa Birliğinin bu politikaları demokratik bir şekilde ve insan haklarına saygı çerçevesinde kendi içine entegre edip edemeyeceği sorgulanmaya başlanmıştır.

Bu çekincelere rağmen, organize suç karşısında AB genelinde önlem alınması yolundaki çalışmalar devam etmiş ve Tampere Zirvesi sonuçlarından kısa süre sonra, organize suç ile ilgili Milenyum Eylem Planı kabul edilmiştir. Milenyum Eylem Planı, 1999'da sona eren 1997 Eylem Planına benzer bir güvenlik yaklaşımı izlemiş ve organize suçun Avrupa toplumunun sosyal ve ticari yapısı karşısında teşkil ettiği tehdide değinmiştir. Eylem Planı içinde, çoğu 1997 Eylem Planı ve Tampere Zirvesi'nde varılan kararların genişletilmiş versiyonu olan 39 tavsiye kararı bulunmaktadır. Organize suçun kamu sektörü ve meşru zeminde hareket eden özel sektör içine sızmasının engellenmesi ve polis ve adli yetkililer arasında kurumlar-arası işbirliği sağlanması ve geliştirilmesi konuları üzerinde özellikle durulmuş, kara para aklama ile mücadelede başvurulabilecek tedbirler hususuna bilhassa dikkat çekilmiştir. Bu tedbirler, zamansal öncelik açısından kısa vadeden (2000'in sonu) orta ve uzun

vadeye (2010 gibi) değişiklik göstermiş; tavsiye kararlarının büyük çoğunluğunun halihazırda devam eden faaliyetler kapsamında yer aldığı değerlendirilmiştir.²¹⁴

3. 2000 Yılı Eylem Planı

Schengen Uygulama Sözleşmesi'nin giderek daha fazla AT üyesi ülke tarafından kabulü ve böylelikle, serbest seyahat bölgesinin genişlemesiyle, JHA Konseyi, 36. Madde Komitesi tarafından taslağı hazırlanan "Organize Suçun Önlenmesi ve Kontrolü: Yeni Bin yılın Başlangıcında yeni bir Avrupa Birliği Stratejisi" başlıklı yeni bir Eylem Planı kabul etmiştir. Bu belge, 1997 ve 1998 Eylem Planlarında yer alan gerçekleştirilememiş amaçların birçoğunu ve Tampere Zirvesi'nde kararlaştırılan yeni hedefleri bir araya getirmiştir. 2000 Eylem Planı'nda, 11 yol gösterici "politik ilke" yer almakta, bu ilkelerin çoğunda, 1997 ve 1998 Eylem Planlarına ya da Tampere Zirvesi'ne göndermede bulunmaktadır. Bu yol gösterici ilkeler, şunları gerçekleştirmesi yolunda AB'ye çağrıda bulunmuştur:

- Organize suç ile ilgili verilerin toplanması ve analizi çalışmalarının desteklenmesi ve pekiştirilmesi
- Organize suçun kamu sektörü ve meşru zeminde faaliyet gösteren özel sektör içine sızmasının engellenmesi
- Organize suçun önlenmesi çalışmalarının desteklenmesi ve pekiştirilmesi; cezai adalet sistemi ile sivil toplum arasındaki ortaklığın ve işbirliğinin güçlendirilmesi
- Hem üye ülkeler bazında hem de AB'nin genelinde mevzuatın ve kontrol edici ve düzenleyici politikaların gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesi
- Organize suç ile ilgili soruşturmanın desteklenmesi ve güçlendirilmesi
- Europol'ün güçlendirilmesi
- Suç kanalıyla elde edilen kazancın/malların izinin sürülmesi, dondurulması, müsaderesi ve bunlara el konulması
- Hem üye ülkeler bazında hem de Avrupa Birliği genelinde kolluk kuvvetleri ile adli makamlar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi

²¹⁴ Monar, Mitsilegas ve Rees, a.g.e., s.91.

- Birliğe üye olmak için başvuru yapan ülkelerle işbirliğinin güçlendirilmesi
- Üçüncü ülkeler ve diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin güçlendirilmesi
- Avrupa Birliği içinde organize suçun önlenmesi ve kontrolüne yönelik bu tedbirlerin uygulanmasının izlenmesi.

Yukarıda bahsedilen her bir ilke için, Eylem Planı içinde 10 adet “özel tavsiye kararına” (toplam 39 tavsiye kararı) yer verilmiştir. Bu kararların her biri için ise, birer öncelik sıralaması numarası (1’den 5’e kadar) belirlenmiş, kararların içeriği ile ilgili kurumlar (çeşitli AB kurumları ve üye ülkeler) saptanmış ve bir hedef tarih tespit edilmiştir.²¹⁵ Tavsiye kararlarının bazılarında, hâlihazırda devam etmekte olan faaliyetlere değinilmiştir. Faaliyetlerin bir kısmı için, 31 Aralık 2000 gibi [o zamana göre] nispeten erken ya da 2010 gibi oldukça geç hedef tarihler seçilmiş olsa da gerçekleştirilmesi gereken eylemlerin çoğu için süre bitimi 2001’in ya da 2002’nin sonu olmuştur.

36. tavsiye kararına (üçüncü taraf devletlerle ve organize suçun önlenmesi ve kontrolü alanında çalışan uluslararası kuruluş ve örgütlerle yakın işbirliğine gidilmesi) uygun olarak 27 Mart 2000 tarihli JHA Konseyi, Europol Direktörüne, üçüncü taraflarla görüşmelere başlaması yönünde resmi olarak yetki vermiştir. Bu karar, veri paylaşımı anlaşmaları (Interpol ile olanlar dahil), yakın tarihte gerçekleştirilecek faaliyetler, Schengen serbest seyahat alanına üye olmayan AB üye ülkeleri (Norveç ve İzlanda) ve daha sonradan [2004’te] Birliğe katılacak ülkelerle ilgili birbirine paralel birçok görüşme ve müzakerenin başlatılmasına ön ayak olmuştur. Ayrıca, AB İçişleri ve Adalet Bakanları da, Euro’nun sahtecilikten korunması çalışmalarını geliştirme bağlamında bir çerçeve karar alınması hususunda siyasi karara varmışlardır.

4. Nice Antlaşması

Nice Antlaşması 10 Aralık 2000’de kabul edilmiş ancak, Üçüncü Sütun içindeki Avrupa Parlamentosu’nun muğlak durumu konusunda iyileştirici herhangi bir çözüm sunamamış; Adalet ve İçişleri alanında birkaç hususun gerçekleştirilmesi şartını

²¹⁵ AB Konseyi, Article 36 Committee, *The Prevention And Control Of Organized Crime: A European Union Strategy For The Beginning Of The New Millennium*, Brüksel, 3 Mart 2000 (Konsey Belgesi 6611/00).

getirmiştir. Nice Antlaşması'nın büyük kısmı, muhtemel genişleme öncesinde, Komisyon, Parlamento ve Konsey'in reform sürecine dahil edilmesi konusu üzerinde durmuştur.

Antlaşma, Adalet ve İçişleri alanı ile ilgili üç temel husus üzerine kuruludur. Bunlardan birincisi, nitelikli çoğunluk sisteminin ve ortak karar alma mekanizmasının, Üçüncü Sütun konularının bir kısmını içine alacak şekilde genişletilmesi ile ilgilidir. VI. Başlık (Ceza İşlerinde Polis ve Adli İşbirliği) altındaki konular, bu genişleme yaklaşımı dışında bırakılmış; yine aynı başlık altındaki “Vizeler, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına ilişkin diğer Politikalar” konusunda net ve nihai bir karara varılması mümkün olmamıştır.²¹⁶

Daha somut bir şekilde ifade edilecek olursa, Nice Antlaşması ile, oybirliği ilkesinin uygulandığı yaklaşık 70 Antlaşma maddesinden 29'unda nitelikli çoğunluk sistemine geçilmesi kararlaştırılmıştır. Antlaşma çerçevesinde, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın IV. Başlığı altında yer alan 67. Madde'de belirtilen nitelikli çoğunluk oylaması ve ortak karar sistemine geçişin bir an önce gerçekleştirilmesi özellikle talep edilmiştir. 67. Madde'de, Konsey'in, 2004'ten sonra, vizeler, göç ve serbest dolaşımla ilgili politikalar konusunda Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 251. Maddesinde yer alan “topluluk” yaklaşımının uygulanması konusunda “karar alması” öngörülmektedir. Böylelikle, sadece Komisyon'a eylem hakkı sunulmakta, nitelikli çoğunluk oylama sistemi getirilmekte ve Avrupa Parlamentosu'na ortak karar yetkisi verilmektedir. Ancak, Fransa gibi birçok üye ülke bu durumla ilgili hoşnutsuzluğunu dile getirmiştir. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın iltica ile ilgili hususlar ve mültecilerin geçici korunmasına ilişkin 65. Maddesi, Nice Antlaşması ile benzer şekilde değiştirilecektir. Bunun karşılığında, Konsey iltica ile ilgili ortak kural ve ilkeleri oybirliğiyle kabul edecektir.

Nice Antlaşması'nın Adalet ve İçişleri alanı ile bağlantılı bir diğer yönü ise, Üçüncü Sütun konuları (AB Antlaşmasında yer alan “Ceza İşlerinde Polis ve Adli İşbirliği” isimli VI. Başlık altındaki konular dahil) ile ilgili güçlendirilmiş işbirliği

²¹⁶ A.g.e., s.110.

konusunda Avrupa Konseyi içinde *vetonun kaldırılması* olmuştur. AB Antlaşması'nın 40. Maddesinde, herhangi bir konuda karşı karar bildiren bir ülkenin, Avrupa Konseyi içinde veto hakkını kullanmak suretiyle, diğer ülkeler arasındaki güçlendirilmiş işbirliğine engel olma hakkı ortadan kaldırılmıştır. Nice Antlaşması sayesinde, Konsey, nitelikli çoğunluk oylaması sistemini kullanarak, Üçüncü Sütun ile ilgili konularda güçlendirilmiş işbirliğinden faydalanabilecek; karşı karar bildiren ülkenin bu durumun önüne geçebilmesi ise, ancak, (nitelikli çoğunluk oylamasıyla Konsey içinde nihai oylamaya sunmadan önce) meseleyi görüşülmek üzere Avrupa Konseyi'ne sunması ile mümkün olacaktır.²¹⁷

Buna ek olarak, Antlaşma içinde Eurojust ile ilgili hususların da yer alması teklifi kabul görmüştür. Dolayısıyla, AB Antlaşması'nın 30. Maddesi (Polis İşbirliği konusunda Ortak Eylem) ve 31. Maddesi (Adli İşbirliği konusunda Ortak Eylem), Eurojust ve görevleri konusuna atıfta bulunacak şekilde değiştirilmiştir.²¹⁸ Böylelikle, AB'nin, 2001 sonunda Eurojust'un tamamen ve kalıcı olacak şekilde oluşturulması amacına bir adım daha yaklaşması sağlanmıştır.

IV. 11 Eylül Sonrasında AB Polis İşbirliği

AB üye ülkeleri terörizm olgusunu genellikle ceza hukuku kapsamında ve bir adalet meselesi olarak, kısmen de bir dış ilişkiler sorunu olarak ele almışlardır.²¹⁹ 11 Eylül saldırılarının akabinde, terörizmle mücadele kapsamındaki eylemler, genelde ekonomiyle ilgili konuların ağırlıkta olduğu Birinci Sütun'dan Üçüncü Sütun'a kadar yayılmıştır.²²⁰ Dünyanın gündemini bir anda değiştiren bu saldırıların AB içindeki etkisi son derece büyük olmuştur. Birliğin bu saldırılara tepkisi hızlı ve kapsamlı olmuştur.

AB'nin bu alanda gerçekleştireceği eylemlerin ana hatları, Olağanüstü Avrupa Konseyi Kapanış Kararları'nda, yani 21 Eylül 2001 tarihinde Brüksel'de yapılan AB

²¹⁷ David Galloway, *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield, England:Sheffield Academic Press:2001, s.198.

²¹⁸ A.g.e., s.159.

²¹⁹ C. Fijnaut, j. Wouters, f. Naert, *Legal Instruments in the Fight Against International Terrorism*, Brill Academic Publishers, leiden:Boston:2004, s.30.

²²⁰ A.g.e., s.30

Üye Devletleri Devlet Başkanları, Başbakanları ve Avrupa Komisyonu Başkanı Zirvesi'nde ve bir gün önceki Adalet ve İçişleri Konseyi kararlarında²²¹ belirlenmiştir. Buna göre yapılacaklar toplam 68 madde altında toplanmıştır, ayrıca bununla yetinilmemiş ve tespit edilen bu önlemler düzenli olarak güncellenmiştir.²²²

Birliğin 11 Eylül olaylarına tepki olarak geliştirdiği eylemlerin büyük kısmı ceza işlerinde işbirliği bağlamında ele alınmıştır.²²³ Ortaya konulan eylemler çok çeşitli alanları kapsamına rağmen, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi ve Üye Devletler Arası Teslim Prosedürleri hakkında Çerçeve Kararları (Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı) ve Terörizmle Mücadele Hakkında Çerçeve Kararı (Terörizm Çerçeve Kararı) en fazla dikkati çeken ve önem arz edenleridir. Bunların haricinde, Europol ve Ortak Soruşturma Ekipleri'nin görevlerini arttıran Eurojust ile ilgili planlanan önlemler, uluslararası terörizmin finansmanıya mücadele için geliştirilen girişimler, AB-ABD arasında birtakım işbirliği planları da alınan tedbirler kapsamındadır.²²⁴

Esasında saldırıların akabinde alınan önlemlerin çoğu sanıldığı üzere sadece terörizmle alakalı olmamış, önlemlerin kapsamı, ceza işlerinde polis ve adli işbirliği ile ilgili genel nitelikli önlemler çerçevesinde geniş bir alanı içine almıştır.²²⁵ Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı bu duruma örnek gösterilebilir. Aslında 11 Eylül öncesinde de bu konularla ilgili olarak pek çok girişimde bulunulmuş ve konular temelde belli bir altyapıya kavuşturulmuştur. Özellikle de Amsterdam Antlaşması'yla getirilen bir "özgürlük, güvenlik ve adalet bölgesinin" sağlanması ve geliştirilmesi amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sunulan çok özel yetkelerin kullanılması suretiyle AB Antlaşması, bu tür eylemlerin büyük kısmı için yasal bir temel sağlamaktadır. Bu amaç gereğince 15-16 Ekim 1999 tarihinde toplanan Tampere

²²¹ <http://www.ue.eu.int/en/info/eurocouncil/index.htm>., erişim tarihi: 11.08.2006.

²²² http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf, erişim tarihi:13.09.2006.

²²³ <http://register.consilium.eu.int>, erişim tarihi:24.07.2006.

²²⁴ Jörg Monar, 'The Problems Of Balance In Eu Justice And Home Affairs And The Impact Of 11 September', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International, 2002, s.165.

²²⁵ Ferruccio Pastore, 'The Asymmetrical Fortress: The Problem Of Relations Between Internal And External Security Policies In The European Union', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International, 2002, s.59.

Avrupa Konseyi iddialı hedefler kabul etmiştir. 11 Eylül olayları, sözgelimi Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı ve Eurojust'ın kurulması gibi Tampere'de zaten öngörülmüş olan önlemlerin bir kısmının hızlandırılması için gerekli olan sinerjiyi gün ışığına çıkarmıştır. 11 Eylül saldırılarından sadece bir hafta kadar önce bu her iki Çerçeve Kararı Avrupa Parlamentosu tarafından talep edilmişti.²²⁶ Bu bakımdan Adalet ve İçişleri alanında AB eyleminin kapsamı ve hızı belli açılardan bakıldığında kısmen 11 Eylül öncesi gelişmelere bağlıdır denilebilir.

a- Avrupa Tutuklama Müzekkeresi

Birliğin bu alanda kabul ettiği ilk önemli karar Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı'dır. Bu karar, terörle mücadele önlemleri listesinin bir parçası olarak kabul edilmekle birlikte yalnızca bununla sınırlı değildir. Ancak bununla birlikte, Tutuklama Müzekkeresi üzerinde 11 Eylül'den sonra bile bir anlaşmaya varılmasının zor olduğu ortaya çıkmıştır.

Anlaşmazlıklar, yeniden gözden geçirmeler, itirazlar, çekinceler ve yoğun tartışmaların yaşandığı uzunca bir sürecin sonunda Konsey, üye devletlerin 31 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe koymak zorunda oldukları Çerçeve Kararını 13 Haziran 2003'te kabul etmiştir; bununla birlikte bazı üye devletler, Kararı belirtilen tarihten daha önceki bir tarihte uygulamaya koyabileceklerini bildirmişlerdir.

Avrupa Tutuklama Müzekkeresi, 1 Ocak 2004'te o zamanlar 15 üye ülkeden oluşan Birlik içindeki sekiz üye ülkede yürürlüğe girmiştir. Diğer yedi ülke, Çerçeve Kararının, ulusal hukuk sistemleri ile entegrasyonunu sağlamak için gerekli tedbirleri almadıklarından, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı'nın 34(1) Maddesi'nde öngörülen ve kararın uygulanması için son tarih olan 31 Aralık 2003'te henüz hazırlıklarını tamamlayamamışlardır. Kararı zamanında uygulayan ülkeler, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Portekiz, İspanya, İsveç ve İngiltere olmuştur.

1 Mayıs 2004'te Birliğe 10 yeni üye ülkenin katılmasıyla, Avrupa Konseyi, yeni üye devletlerin de Birliğe giriş tarihinden itibaren Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'ni

²²⁶ Avrupa Parlamentosu Tavsiye Kararı, 2002 OJ C 72/E/135.

uygulamalarını istemiştir; ancak ilk etapta 10 ülkeden yalnızca beşi (Macaristan, Slovenya, Kıbrıs, Polonya, Litvanya) istenen tarihte müzekkerenin uygulanması için gerekli başvuruyu yapmış, geri kalan ülkeler ise, Fransa (13.3.2004), Lüksemburg (26.3.2004), Avusturya (1.5.2004) ve Hollanda (12.5.2004) ile birlikte 2004 içinde Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'ne katılmak üzere başvurmuşlardır.²²⁷ Böylelikle, 1 Kasım 2004'te, İtalya hariç tüm AB üye ülkeleri mevzuatı uygulamaya geçirmişlerdir.²²⁸

AB Komisyonu, Şubat 2005'te yayınladığı Avrupa Tutuklama Müzekkeresi ile ilgili raporunda Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin uygulanmasını değerlendirmiş ve başlangıçta yaşanan ertelemelere ve her bir Devletin uygulama şeklinde ortaya çıkan farklılıklara rağmen Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin genel olarak başarılı bir şekilde benimsenip uygulandığı ve Birlik genelinde aktif olarak kullanıldığı sonucuna varmıştır.²²⁹

Komisyon raporunda, Eylül 2004'e kadar olan süre içinde 2603 vaka dahilinde Avrupa Tutuklama Müzekkeresi kullanılmış olmasının, bu kapsamda 653 kişinin tutuklanmış ve 104 kişinin de teslim olmuş olmasının Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin ne kadar etkili olduğunu ortaya koyan göstergeler olduğu ifade edilmektedir. Çerçeve Kararının uygulamaya konulmasından sonra, müzekkere çıkarılması için gerekli ortalama süre, dokuz aydan 45 güne düşmüştür.²³⁰

Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin ne kadar yaygın olarak kullanıldığını ve farklı bir ülkede aranan şahısların tutuklanma ve teslim edilme sürecinin eskiye oranla ne derece hızlandığına işaret eden²³¹ Ocak 2006 değerlendirme raporunda ise Avrupa Komisyonu, yargı alanında kontrol sağladığı ve temel hakların göz ardı edilmemesini

²²⁷ <http://www.statewatch.org/news/2004/may/05EAWupdate.htm>, erişim tarihi:02.01.2008.

²²⁸ http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/criminal/doc/com_2005_063_en.pdf, erişim tarihi:02.01.2008.

²²⁹ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/156/15604.htm>, erişim tarihi:02.01.2008.

²³⁰ http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/news_0205_en.htm, erişim tarihi: 02.01.2008.

²³¹ http://ec.europa.eu/news/justice/070711_1_en.htm, erişim tarihi:02.01.2008.

garanti ederken etkin ve hızlı teslim usullerinin uygulanmasına olanak tanıdığı için Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'ni "tam anlamıyla bir başarı" olarak nitelendirmiştir.²³²

AB ülkelerinden gelen rakamlar, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin ne kadar yaygın hale geldiğini kanıtlamaktadır. 2005'te çıkarılan müzekkere sayısı 2004'teki rakamı ikiye katlayarak 6900'e ulaşmıştır. Bu ise, polisin izini sürdüğü 1770 kişiyi tutuklayabilmesine ve bunların 1532'sini ülkelere geri göndermesine yardımcı olmuştur. Fransa, Polonya, İspanya, İngiltere ve Hollanda en çok müzekkere çıkaran ve alan ülkelerdir.²³³

Geleneksel, suçluların iadesi sisteminin yerini alan bu yeni mekanizma, başarılı ve etkin uygulanması şartıyla, AB'yi tehdit eden tehlikelerle ve şiddet türleriyle başa çıkılmasında çok büyük rol oynamaktadır. Üye devletlerin birbirinden farklı yargı sistemleri arasında, her şeye rağmen varlığını içten içe sürdüren derin karşılıklı güvensizliğin yanısıra esneklikten uzak, sabit bir çerçeve içinde sunulan önlemlerin kabul edilmesi zorunluluğu, hem Birlik içinde gerçek bir adalet alanı oluşturulması hedefini baltalamakta hem de, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi içinde sunulan kimi önlemlerin, her biri birbirinden farklı ulusal sistemlerle bağdaşmazlığının yarattığı sorunlarla üye ülkelerin nasıl başa çıkacaklarının net bir şekilde tanımlanmamış olması nedeniyle, bu yeni sistem, işlerlik ve uygulama konusunda problem yaşamaktadır.

Diğer taraftan ise, yargı alanındaki prosedürlerin hızlandırılması ve basitleştirilmesi uğruna insan haklarının göz ardı edilmesi, birçok insan hakları örgütü, sivil toplum grupları ve akademisyen tarafından da geniş çapta eleştirildiği üzere, hoş görülemez ve kabul edilemez bir durumdur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6.3. Maddesi ile Avrupa Temel Haklar Şartı 48.2. Maddesi'nde belirtilen insan hakları ve temel özgürlükler konusu, özellikle de savunma ve adil yargılanma haklarının yeterli düzeyde korunması hususları, Çerçeve Kararında geniş kapsamlı olarak garanti altına alınmamıştır. Adli kovuşturmalarda şüpheliler ve sanıklar için asgari insan hakları

²³²<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract.jsessionid=AC3520A905984E58F162B4B9C629BE07.tomcat1?fromPage=online&aid=1293884>, erişim tarihi:02.01.2008.

²³³http://ec.europa.eu/news/justice/070711_1_en.htm, erişim tarihi:02.01.2008.

standartları konusunda bir çerçeve oluşturulması konusunda Avrupa Komisyonunun ve ardından da Konseyin bir an önce harekete geçmesi gerekmektedir.

Daha yüksek derecede güvenlik sağlama ve genel olarak terörizm olarak nitelendirilen siyasi şiddet eylemleriyle mücadele etme amacını güden güvenlik önlemleri paketinin en önemli unsurlarından biri olarak tasarlanan Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin, bu amacın gerçekleştirilmesi ve sivil özgürlükler/temel haklar arasında doğru bir denge kurması gerekmektedir. Bu dengenin sağlanması, ortak adalet duygusu açısından temel önem taşımaktadır.²³⁴

Teorik açıdan bakıldığında, geleneksel suçluların iadesi uygulaması yerine Avrupa Tutuklama Müzekkeresi ve Teslim Prosedürlerinin getirilmesi üye devletler arası yasal işbirliğinde bir değerler dizisi değişikliği anlamına gelmektedir. Geleneksel olarak böyle bir işbirliği, bir devletin diğer bir devlete rağmen, aksi bir karar uygulamayacağı ya da diğerini karar almaya zorlamayacağı kuralı temeline dayanır. Böyle bir zorlama gözetilmiş olması için, daha önceden bu konu üzerinde bir anlaşmaya varılmış olması gerekmektedir. Suçlunun ülkesine iadesi durumunda ise bu işlem, genellikle daha önceden yapılmış iade antlaşmaları vasıtasıyla gerçekleştirilmekteydi. İngiltere İçişleri Bakanı eski uygulamaların mantığını şu şekilde açıklamaktadır: "Bizim mevcut suçluları iade düzenlemelerimiz, Avrupa ulusları arasındaki ilişkilerin kuşku ve güvensizlik taşıdığı bir dönemden kalmadır; o dönemlerde mahkemeler kendilerini despot rejimlerden kaçanları korumakla görevli olarak görürlerdi."²³⁵ Bunun aksine Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı ise ilke olarak, bir kimsenin tutuklanmasını emreden bir üye devletin mahkeme kararlarının diğer üye devletlerce otomatik olarak tanınması kuralını esas alır. Aslen bu ilke, AB Üye Devletleri arası entegrasyonun gelişmişlik düzeyine ve birbirlerinin yasal sistemlerine karşı duydukları karşılıklı güvene dayanır. Bu, Kararın gerekçe kısmında açık bir şekilde ifade edilmiştir:

“Avrupa Tutuklama Müzekkeresi Mekanizması, üye devletler arasındaki karşılıklı yüksek güven temeline dayanmaktadır. Müzekkere kararının uygulanması, Konsey'in

²³⁴ http://enarpri.org/Article.php?article_id=295, erişim tarihi:02.01.2008.

²³⁵ <http://www.homeoffice.gov.uk/crimpol/oic/extradition/bill/index.html>., erişim tarihi:05.10.2006.

tesis ettiği Avrupa Birliği Antlaşması'nın 6 (1) Maddesinde yer verilen ilkelerin, üye devlet tarafından ciddi bir şekilde ihlal etmesi halinde askıya alınabilir..."²³⁶

Diğer yandan, AB üye devletleri arasında zaten var olan önemli sayıda iade anlaşmaları göz önüne alındığında Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin uygulamada ne ölçüde bir farklılık yaratacağı sorusu akla gelebilir. AB üye devletleri, Suçluların İadesine dair Avrupa Sözleşmesi'ni esas alarak, adı geçen sözleşmeyi desteklemek için aralarında en az 3 adet çok taraflı anlaşma imzalamışlardır. Bu anlaşmalardan ilki iade taleplerinin yerine getirilmesi sürecini sadeleştirip modernize etmektedir;²³⁷ ikincisi (1995 yılına ait AB Suçluların İadesine Dair Sözleşme) aranan kişinin, iadesiyle ilgili rızası varsa yerine getirilecek iade prosedürünü sadeleştirmektedir²³⁸; suçluların iadesine dair üçüncü AB sözleşmesi (1996 yılına ait AB Suçluların İadesine Dair Sözleşme) ise daha genel niteliktedir ve iade anlaşmalarında geleneksel olarak yer alan bazı kısıtlamaları önemli ölçüde azaltmaktadır.²³⁹ Diğer hususların yanı sıra, bu Sözleşme her ne kadar üye devletlerin, bir istisnayı feshetme hususunu benimsemelerine, bu istisnanın, Terörizmin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi'nde sıralanan terörizm suçlarıyla sınırlanmasına ve hatırı sayılır sayıda üye devletin de sadece bu sınırlı feshi tercih ediyor olmasına rağmen ilkesel olarak, üye devletler arasında siyasi suçlarla ilgili istisnayı ortadan kaldırmaktadır.²⁴⁰ Söz konusu bu üçüncü Sözleşme aynı zamanda, üye devletlerin büyük bir kısmının çekincelerine cevaz vermekle birlikte, bu devletleri kendi uyruklarını da iade etmekle yükümlü kılmaktadır.²⁴¹

Bundan başka, Sözleşme, üye devletlerin münhasır olma kuralından (yani, iade işlemi sadece iade talebinde belirtilen suç için yapılır kuralı)²⁴² ilkesel olarak vazgeçeceklerini bildirmelerine izin vermektedir. Söz konusu kuralın özgürlüğü kısıtladığı veya iade edilen kişinin bu kuraldan feragat ettiği herhangi bir durumda bu Sözleşme tarafından bozulmuş olmaktadır ve Sözleşme, üye devlet yapılmasına izin vermeyeceğini açıkça bildirmemiş ise, üye devletler arasında yeniden iadeye

²³⁶ <http://www.homeoffice.gov.uk/crimpol/oic/extradition/bill/index.html> , erişim tarihi:04.08.2005.

²³⁷ http://ue.eu.int/ejn/data/vol_a/accords_ce/EPC0019en.html, erişim tarihi: 04.08.2005.

²³⁸ 10 Mart 1995, 1995 OJ C 78/2.

²³⁹ 27 Eylül 1996, 1996 OJ C 313/12

²⁴⁰ 26 Mayıs 1997, 1997 OJ C 191/13

²⁴¹ <http://db.consilium.eu.int/accords/home.asp?lang=en>, erişim tarihi: 04.05.2005.

²⁴² <http://db.consilium.eu.int/accords/home.asp?lang=en>, erişim tarihi: 22.12.2005.

(re-extradition) de izin vermektedir.²⁴³ Özet olarak, 1996 AB Suçluların İadesine dair Sözleşme, iade önündeki engelleri önemli ölçüde sınırlandırmakta fakat bu engellerden bir kısmını kullanmaya devam edebilmeleri için üye devletlere yeterli alanı da bırakmaktadır.

Bu anlaşmalar ancak bütün üye devletlerin onamasından sonra yürürlüğe girebilecek ve anlaşmaları onayan devletler, anlaşmalar yürürlüğe girmeden önce, bu anlaşmaları onayan diğer ülkelerle kendi aralarında uygulamayı başlatacaklarını deklare edeceklerdi. Bu anlaşmaları onayan devletlerin çoğu böyle bir deklarasyonda bulunmuştur.

Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı'na göre, bir şahsın AB'ye üye herhangi bir ülkede bir suç işlediğinden şüpheleniliyor, ancak bu kişi artık suçu işlediği üye ülkede bulunmuyorsa, suçun işlendiği ülkenin adli mercileri, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi hükümleri uyarınca cezai kovuşturmayaya tabi tutulması için, şüphelinin kaçtığı üye ülkeden şüpheliyi kendisine teslim etmesini talep eder²⁴⁴. Uygulama kapsamı 2. Madde'nin 1. Fıkrasında şöyle ifade edilmektedir:

Müzekkereyi çıkartan üye devletin yasasına göre ceza gerektiren ve cezası en az 1 yıl süreyle gözaltında tutma veya tutuklu bulundurma olan ya da en az 4 aylık ceza veya tutuklu bulundurma ile cezalandırılan eylemler için Avrupa Tutuklama Müzekkeresi çıkartılabilir.²⁴⁵

Tutuklama Müzekkeresi'ni çıkartan veya talep eden üye devlette tanzim edilen ceza bakımından bu hüküm, Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi'nde kullanılan kıstasın aynısını kullanmaktadır; bu bakımdan, 1996 Suçluların İadesine dair AB Sözleşmesi'ndeki kıstaslardan biraz daha geniştir. Ancak, bu iki eski sözleşme ve genel olarak iade anlaşmaları arasındaki asıl fark, ilkesel olarak, Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı altında, söz konusu olan suçun, cezayı infaz edecek olan üye devlette de bir suç teşkil etmesinin gerekmediği olgusudur; bir başka deyişle, "çifte suç teşkil etme" şartı aranmamasıdır. Bununla birlikte, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi Çerçeve Kararı'nın 2(2) Maddesinde belirtilmemiş olan suçlar hususunda, hakkında Avrupa

²⁴³ <http://db.consilium.eu.int/accords/home.asp?lang=en>, erişim tarihi: 22.12.2005.

²⁴⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/278&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, erişim tarihi: 22.12.2005.

²⁴⁵ A.g.e.

Tutuklama Müzekkeresi çıkartılan bir eylemin, infazı gerçekleştirecek devlette de suç teşkil etmesi şartı getirilebilir. Bundan sonra artık mesele, üye devletin yasaları uyarınca bu imkânın ne kadar kullanılacağına görülmesine kalmıştır.

Çerçeve Kararı'nın 2(2) Maddesi kapsamında, talepte bulunulan üye devlet, yedi durumda, Tutuklama Müzekkeresi'nin gereğini yerine getirmeyi reddedebilir. Bu durumlardan biri, Müzekkere kapsamındaki eylemin, talepte bulunulan ülke kanunlarına göre suç sayılmamasıdır. Ancak yukarıda da değinilen bu çifte suç teşkil etme şartı, 32 ağır suç için geçerli değildir. Bu suçlar arasında, terörizm; adam kaçırma, yasadışı elde tutma ve rehin alma, nükleer ve radyoaktif madde kaçakçılığı, suç hâsılatının aklanması, silah, cephane ve patlayıcı madde kaçakçılığı, deniz ve hava taşıtlarına yasadışı el koyma ve sabotaj yapma gibi terörist faaliyetlerle ilgili olabilecek bazı suçlar ve sahtekarlık, cinayet, ırkçılık, irtikap, narkotik ve psikotrop madde kaçakçılığın ve Uluslararası Ceza Mahkemesinin yargılama yetkisi içine giren bir dizi diğer suç bulunmaktadır. Yani Avrupa Tutuklama Müzekkeresi, talepte bulunulan ülkenin Müzekkere'nin gereğini yapmasını ve Müzekkere'yi çıkartan üye devlette en az 3 yıl hapis cezasıyla cezalandırılacak (yukarıda bir kısmına değinilen) bu 32 suçtan birini işlemiş olan şüphelinin Müzekkere'yi çıkartan üye ülkeye teslim edilmesini gerektirir.²⁴⁶

Tutuklama Müzekkeresi'nde, karşılıklı tanıma ilkesi geçerlidir. Genel bir kural olarak, üye ülkelerin Tutuklama Müzekkeresi'nin gereğini yerine getirmeleri ve müzekkerenin konusu şahsı teslim etmeleri gerekmektedir. Ancak, Tutuklama Müzekkeresi'nin gereğinin yerine getirilmeyeceği belirli durumlar söz konusudur:

- Suçun, Müzekkere'yi infaz eden ülkede af kapsamında olması ve bu devletin bu suç üzerinde yargılama hakkının bulunması
- Talep edilen kimsenin söz konusu eylemi için nihayetinde bir üye devlette yargılanmış ve cezalandırılmış olması ve dolayısıyla, eylemi işleyen kişinin gerekli cezayı çekmiş olması nedeniyle cezayı veren devletin yasası uyarınca o cezanın artık infaz edilemez hale gelmesi

²⁴⁶<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/278&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, erişim tarihi:23.12.2005.

— Talep edilen kişinin, reşit olmaması nedeniyle, cezai ehliyetinin bulunmaması.

Talep edilen kimsenin, Müzekkere’yi infaz eden devletin uyruklusu olması, infazın reddedilmesi için hiçbir şekilde gerekçe oluşturmaz ve böyle bir durumda infaz (aynı durum, talep edilen kimsenin infaz eden ülke topraklarında ikamet ediyor olması halinde de geçerlidir), her hangi bir cezanın infaz eden devlette çekileceği koşuluna tabi olabilir. Uyrukluğa bağlı istisnanın ortadan kaldırılması, Avrupa Tutuklama Müzekkeresinin temel kazanımlarından birisidir ve bazı üye devletlerin anayasalarında değişiklik yapılmasını gerektirmiştir. Tutuklama Müzekkeresi dahilinde istisnaya yer verilmeyen (yani Müzekkere’nin gereğini yerine getiren devletin infazı reddetmesine gerekçe oluşturmayan) diğer iki durum, siyasi içerikli suçlar ile vergi suçlarının gerekçe olarak kullanıldığı hallerdir.

Avrupa Tutuklama Müzekkeresi’nin infaz edilmesi ile müzekkereye bağlı teslim işlemlerinin, kesin bir zaman sınırlamasına tabi olduğuna dikkat edilmelidir. Ayrıca, tutuklama sırasında, talep edilen kimse, ilgili müzekkereden haberdar edilmeli ve kendisine emrin içeriği hakkında bilgi verilmelidir. Söz konusu kimsenin avukat ve gerekiyorsa tercüman isteme hakkı vardır ve teslim olmaya rızası yoksa infaz etmekle yükümlü adli makam tarafından dinlenme hakkına da sahiptir.

b- Terörizm Çerçeve Kararı

Avrupa Komisyonu, Terörizmle Mücadele Çerçeve Kararı için 19 Eylül 2001 tarihinde bir öneri sunmuştur.²⁴⁷ Olağanüstü Avrupa Konseyi 21 Eylül 2001 tarihinde AB’nin ortak bir terörizm tanımı üzerinde anlaşmaya varması gerektiğine karar vermiştir. Ghent Avrupa Konseyi ise 19 Ekim 2001’de tanım üzerinde 6-7 Aralık 2001 tarihine kadar bir anlaşmaya varılması için çağrı yapmıştır.²⁴⁸ 6-7 Aralık 2001’de toplanan JHA Konseyi Çerçeve Kararı üzerine bir geçici siyasi anlaşmaya varmıştır, söz konusu karar, Avrupa Parlamentosu’nda yeniden görüşülecek, İrlanda, İsveç ve Danimarka Parlamentolarında da incelemeye tabi tutulacaktır.²⁴⁹ Avrupa Parlamentosu

²⁴⁷ COM(2001)521, 2001 OJ C 332/E/300.

²⁴⁸ <http://ue.eu.int/en/info/eurocouncil/index.htm>, erişim tarihi: 14.12.2005.

²⁴⁹ Konsey, 14845/1/01 REV 1, DROİPEN 103, CATS 49, 7 Aralık 2001, <http://register.consilium.eu.int>, erişim tarihi: 14.12.2005.

yaptığı ilk görüşmeden sonra Komisyon’un önerisi içindeki 42 maddede değişiklik yapmış ve yeni bir görüşme yapılması çağrısında bulunmuştur.²⁵⁰ Yeniden görüşmeler yapıldıktan sonra Avrupa Parlamentosu 6 Şubat 2002 tarihinde Komisyonun taslağı üzerinde değişiklik yapmaksızın muvafakatini bildirmiş²⁵¹ ve bütün parlamenter çekincelerin ortadan kalkması üzerine Konsey en nihayet 13 Haziran 2002 tarihinde nihai kararı almıştır.

Terörizm Çerçeve Kararı, üye devletlerin terörizm tanımlarını birbirine yakınlaştırmış ve üye devletleri, terörist örgüt liderliği ve örgüt mensupluğu (2. Madde), terörle bağlantılı suçlar (3. Madde), terörü teşvik, yardım ve yataklık etme ve teşebbüste bulunma (4. Madde) gibi terörle ilgili suçları ceza kapsamına alma yükümlülüğü altına sokmuştur (1. Madde). Çerçeve Kararı ayrıca, üye devletlere, tüzel kişilerin de terörizm suçlarından sorumlu tutulmalarını sağlama yükümlülüğü getirmiş (7. Madde) ve tüzel kişilerin “etkili, orantılı ve caydırıcı” cezalara tabi olmaları gerektiği hükmünü getirmiştir (8. Madde). Bunun yanı sıra, listede yer alan suçlardan bazılarına verilecek cezaların azami ve asgari sınırlamaları gibi standartlar öngörmüştür. (iadeyi de gerektirebilecek etkili, orantılı ve caydırıcı cezalar – 5. Madde). Çerçeve Kararı, bu suçların etkili bir şekilde cezai kovuşturmasının yapılabilmesi için yargılama kuralları tesis etmiştir (9. Madde). Son olarak, terör eylemlerinden vazgeçen ve terörizmi önlemek ve onunla mücadele eden makamlarla işbirliği yapmak isteyen teröristlerin cezalarında indirim yapılması kuralını (6. Madde) ve terör kurbanlarının korunması ve onlara yapılacak yardımla ilgili kuralları da düzenlemektedir. (10. Madde)

Terörizm Çerçeve Kararı’nın özellikle önem arz eden iki özelliği dikkat çekmektedir: Bunlar bir yanda “terör suçları” (Madde 1(1)) ve “terörist grup” (Madde 2)) tanımları, diğer yanda ise terör suçlarının yargılanmasına dair kurallardır (Madde 9). Terörizm Çerçeve Kararı’nın 1. Maddesi terör suçlarını şu şekilde tanımlamaktadır:

— Toplumu ciddi olarak korkutup sindirmek

²⁵⁰ 29 Kasım 2001, 2002 OJ C 153/E/275.

²⁵¹ 6 Şubat 2002, OJ C 284E/192.

- Haksız olarak, bir ülkeyi veya bir uluslararası teşkilatı her hangi bir eyleme zorlamak veya her hangi bir eylemi gerçekleştirmekten geri durmaya zorlamak
- Bir ülkenin veya bir uluslararası teşkilatın temel siyasi, anayasal, ekonomik ve sosyal yapısını ciddi şekilde istikrarsızlaştırmak veya tahrip etmek amacıyla gerçekleştirildiğinde, niteliği ve içeriği bakımından, bir ülkeye veya uluslararası kuruluşa ciddi oranda zarar verebilecek, ulusal yasalarda suç olarak tanımlanan, aşağıda belirtilen kasıtlı eylemler terör suçları olarak tanımlanır:

- Bir kimsenin hayatına yönelik ölümle de sonuçlanabilecek saldırı
- Bir kimsenin fiziki bütünlüğüne saldırı
- Adam kaçırma veya rehin alma
- Devlet veya kamu tesislerinde, ulaşım sistemlerinde, bilişim sistemi dahil altyapı tesislerinde, kıta sahanlığında kurulu bir platformda, kamusal bir yerde veya özel mülkte insan hayatını tehlikeye atabilecek veya önemli ekonomik kayıplarla sonuçlanabilecek kapsamlı tahribata sebep olmak
- Uçakları, gemileri veya diğer insan veya yük taşıma araçlarını ele geçirmek
- Silah, patlayıcı veya nükleer, biyolojik ve kimyasal silah imal etmek, edinmek, sahip olmak, taşımak, sağlamak veya kullanmak, biyolojik ve kimyasal silahlarla ilgili araştırma yapmak ve bunları geliştirmek
- İnsan hayatını tehlikeye atacak şekilde tehlikeli maddeleri serbest bırakmak, yangınlara, su baskınlarına veya patlamalara sebep olmak
- Su, elektrik şebekelerine ve diğer temel doğal kaynaklara insan hayatını tehlikeye atacak şekilde müdahalede bulunmak veya bunları kesmek, bu maddelerde sayılan eylemleri gerçekleştirmekle tehdit etmek.

Esas olarak Aralık 2001 tarihinde üzerinde anlaşmaya varılmış olan bu tanım²⁵² Komisyon önerisindeki tanımdan daha geniştir. Komisyon önerisindeki tanımda iki grup amaç yer almışken, Terörizm Çerçeve Kararı'nda amaçlar üç grup halinde sıralanmıştır. Öte yandan, Çerçeve Kararı yukarıdaki son amacı, *temel* siyasi, anayasal, ekonomik ve sosyal yapı hedef alındığı hallerde ihtiva etmektedir ve böyle yapmakla bir ölçüde

²⁵² 27 Aralık 2001, 2002 OJ C L 344/93.

Avrupa Parlamentosu’nun önerdiği değişikliği dikkate almış olmaktadır. Avrupa Parlamentosu ilk tavsiye kararında “bir ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal yapısı” ibaresinin “toplumlarımızın temel alınarak kurulduğu temel özgürlükler, demokrasi, insan haklarına saygı, sivil özgürlükler ve hukukun üstünlüğü” ibaresiyle değiştirilmesi çağrısında bulunmuştu. Bu tanımın geniş bir şekilde yorumlanması, tanımın bir parçasını oluşturan 1. Maddenin ikinci fıkrasıyla sınırlandırılmıştır: “Bu Çerçeve Kararı, Avrupa Birliği Antlaşması’nın 6. Maddesinde belirtilen temel haklara ve temel hukuki ilkelere uygun davranma yükümlülüğünün tahrif edilmesine yol açmaz.”

Terörist grupların tanımı ve tüzel kişilerin yükümlülüğüyle ilgili hükümler 2. Maddede şu şekilde tespit edilmiştir:

- Bu Çerçeve Kararı’nın amaçları çerçevesinde, “terörist grup”, bir zaman aralığı içinde teşekkül etmiş ve terör suçu işlemek için birbiriyle uyum içinde faaliyet gösteren ikiden fazla kişiden oluşan, yapılandırılmış bir grup anlamına gelir. “Yapılandırılmış grup” ibaresi, bir suçun işlenmesi için rasgele bir araya gelmiş olmayan bir grup anlamını taşır; mensupları bakımından ise, görev ve sorumlulukların resmi olarak belirlenmiş olması, mensupluğun sürekli olması veya gelişmiş bir yapısının olması gerekmez.
- Her bir üye devlet aşağıda belirtilen kasıtlı eylemlerin cezalandırılmasını sağlayacak gerekli önlemleri alır:
 - Bir terörist grubu yönetmek
 - Terörist grubun, suç teşkil eden faaliyetlerine katkıda bulunacağını bilerek, bilgi veya maddi kaynak sağlamak dahil, terörist grubun faaliyetlerine katılmak veya her hangi bir şekilde grubun faaliyetlerine finansman sağlamak.

Yargılama bakımından Terörizm Çerçeve Kararı, devletlerin uyması gereken ve belli durumlarda gerçekleştirilmesi gereken faaliyetler için devletlere izin veren kurallar içermektedir. Karar, devletlerin belli bazı durumlarda terör suçları üzerinde yargı alanı tesis etmesini istemekte ve yargı alanındaki müspet çalışmanın (birden fazla ülkenin yargı alanına giren davalar) nasıl ele alınacağına dair kurallar getirmektedir. Üye

devletlerin terör suçları üzerinde yargı hakkını kullanırken temel aldığı kriterler çok geniştir. Madde 9(1) şöyle demektedir:

Her üye devlet 1. ve 4. Maddeler arasındaki maddelerde yer verilen suçlar üzerinde aşağıda belirtilen hallerde yargı yetkisini tesis edecek gerekli önlemleri alır:

- Suç kısmen veya tamamen kendi ülkesinde işlenmişse. Her üye devlet, suç bir üye devletin ülkesinde işlenmişse yargı yetkisini genişletebilir.
- Suç kendi bayrağını taşıyan bir gemide veya kendisine kayıtlı bir hava taşıtında işlenmişse
- Suçu işleyen kendi uyruklu veya mükimlerinden biri ise
- Suç kendi ülkesinde yerleşmiş bir tüzel kişilik yararına işlenmişse
- Suç söz konusu ülkenin kurumlarına veya insanlarına karşı işlenmişse veya Avrupa Topluluğu kurucu Antlaşması veya Avrupa Birliği Antlaşması'na uygun olarak söz konusu ülkede yerleşik bir AB kurumuna veya organına karşı işlenmişse.

Bundan ek olarak 9(5) Maddesinde ise “9. Madde, ulusal yasalara uygun olarak, ceza gerektiren eylemlerle ilgili üye devletlerin yargı yetkisinin kullanılmasına karşı çıkmaz” demektedir. Yargı alanı oluşturmak için böyle geniş bir yükümlülük kararı alan Konsey, Komisyon önerisinin ötesine geçmiş ve bu bakımdan Avrupa Parlamentosu’nun önerdiği değişiklikleri takip etmiştir.

Yargı alanı hükümleri arasından üçü öne çıkmaktadır. İlk olarak, “Suç bir üye devletin sınırları içerisinde işlenmişse, üye devlet yargı alanını genişletebilir” Bu esas itibarıyla yeni bir hükümdür; bir nevi “bölgesel genel yargı yetkisine izin vermektedir.”²⁵³ İkincisi, üye devlete, yalnızca ülkesinde mükim olanların işlediği suçlar üzerinde değil, vatandaşlarının kendi ülke sınırları dışında işlediği terör suçları üzerinde de yargı alanı tesis etme görevi verilmesi, bilinen uluslararası ceza hukuku araçlarının ötesine geçmektedir. Üçüncü olarak, söz konusu üye devlette konuşlanmış AB kurumu veya

²⁵³ J. Wouters, F. Naert, “The EU’s Criminal Law Approach to Terrorism - What Has Been Achieved So Far?” 2002, <http://www.theepc.net>, erişim tarihi: 11.02.2005.

organına karşı işlenmiş terör suçları üzerinde yargı alanı oluşturma görevi de yeni olarak kabul edilebilir.

Yargı alanı hususundaki bu geniş kapsamlı hükümlerin, aynı suç üzerinde birden fazla üye devletin yargı yetkisine sahip olduğu durumlara yol açacağı kuvvetle muhtemeldir. Terörizm Çerçeve Kararı, böyle bir durumda yargılamayı hangi devletin yapacağına dair bazı yol gösterici ilkeler sunmaktadır: Suçun topraklarında işlendiği devlet, failin vatandaşı olduğu devlet veya ikamet ettiği devlet, kurbanların bulunduğu devlet ve failin bulunduğu devlet gibi ayırt edici faktörler, yargılamayı hangi devletin yapacağı hususunda karar alınmasını kolaylaştıracaktır.

Son olarak Madde 9(3)'e göre:

2. ve 3. Maddelerde yer verilen türde bir suç işleyen veya işlediği iddia edilen kimseyi, bir diğer üye devlete veya üçüncü ülkeye vermeyi veya iade etmeyi reddetmesi durumunda, üye devlet, bu tür suçlar üzerinde kendi yargı alanını tesis edecek gerekli önlemleri alır.

Bu, *aut dedere aut judicare* (ya iade et ya yargıla) ilkesinin bir uygulamasıdır ki bu ilke, zaten terör ile ilgili önemli sayıda uluslararası enstrümanda ortaya konulmuştur.

V. AB'nin İç Güvenlik Gündemi: Lahey Programı

Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'nın (AFSJ) güçlendirilmesi, AB için stratejik bir hedeftir. AFSJ, 1999 yılında tesis edilmiştir. Bununla birlikte, cezai adalet, kanun uygulama ve göç gibi duyarlı meseleler çerçevesinde, daha ileri düzeyde bir AB entegrasyonu durumunda ulusal egemenlik ve sivil özgürlüklerle ilgili endişeler ortaya çıkmıştır. Buna en somut örnek, birçok üye devletin anayasa mahkemesinin, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'ni sorgulamış, hatta reddetmiş olmasıdır.²⁵⁴ Bunun dışında, AFSJ açısından olumsuz gelişen daha başka olaylar da vardır. Örneğin, üye devletler, çeşitli gruplar halinde aralarında kanun uygulama konularında anlaşmalar yaparak (Prüm Antlaşması ve Sarkozy girişimi gibi) AB girişimlerini adeta görmezden gelip bağımsız bir yol izleme yoluna gitmişlerdir; bu durum ise, AB'nin genelini ilgilendiren

²⁵⁴ Örneğin İtalya, kararda listelenen 32 ağır sınır-ötesi suç yerine terörizmle bağlantılı daha az sayıda suçtan oluşan bir listenin kabul edilmesi gerektiği yönünde ısrar ederek kararın ülke egemenliğini ihlal ettiği gerekçesiyle kararı veto etmiş ancak daha sonra vetosunu geri çekerek 22 Nisan 2005'te kararı kabul etmiştir., <http://www.euractiv.com/en/security/italy-accepts-eu-arrest-warrant/article-113626>, erişim tarihi: 02.01.2008.

iç güvenlik konularında ortak standartlar getirilmesi hususunda anlaşmazlıklar çıkmasına neden olmuştur.

Dolayısıyla AB iki tercihten birisini uygulamak durumunda kalmıştır; ya AFSJ’de entegrasyonu bir kenara bırakacak ve alanı üye devletlerin egemenliğine terk edecektir ya da entegrasyon konusunda ısrarlı davranacaktır. İsrarlı olması durumunda, bir strateji değişiminde bulunması zorunlu görünmektedir. Konsey’deki üye devletler daha geniş bir AFSJ için hevesli olduklarını ifade ederlerken, ulusal düzeyde tek tek bakanlıklar (daha çok İçişleri Bakanlıkları) kendi geleneksel tarzlarında davranmayı sürdürmek istemekte ve bu doğrultuda hareket etmektedirler ki bu durum Birliğin açıklanmış hedefleriyle çelişmektedir.²⁵⁵ Aynı zamanda, AFSJ’de alınan önlemlerin kabul edilmesi, ulusal bir grup bakanlığın itirazına karşı denge oluşturabilecek kurumsal düzeyde yeterli bir merkezi otoritenin ağırlığının olmayışı yüzünden gecikmekte ya da istenen ölçüde verimli olamamaktadır.

Bu sorunlarla ilgili olarak alınması gereken bazı zorunlu tedbirlerden bahsedilebilir. Örneğin²⁵⁶ ASFJ konularının genelinde, “Topluluk yöntemini” yaygınlaştırmak yoluyla “daha Avrupalılaştırılmış bir doğrultu izlenmesi” yönteminin işe yarayacağı düşünülebilir. Bir diğer tedbir olarak, AFSJ’nin Avrupa halkı tarafından tamamen kabul görebilmesi için özgürlük boyutunun (hukukun üstünlüğü ve temel haklar) bütün alanlarda güçlendirilmesinden bahsedilebilir. Ancak yine de, AB’nin, AFSJ içinde iş görmek için kullandığı mekanizmalarda değişiklik yapmadığı ve mevcut sütun yapısını iyileştirmedeği sürece, AFSJ’nin başarılı olması zor görünmektedir.

Tampere Programı’ndan sonra hemen ardından aynı amaçlarla, özgürlük, güvenlik ve adalet alanının güçlendirilmesi için Lahey Programı olarak bilinen ikinci çok-yıllı AFSJ programı Hollanda’nın Lahey kentinde kabul edilmiştir. Program 2004-2009 dönemi için bazı siyasi yetkileri sağlamakta ve genel bir politika gündemi belirlemektedir. Programın çok önemli bir eksiği, “özgürlük” ve “güvenlik” kavramlarını çatışan değerlermiş gibi takdim etmesi ve bunun sonucu olarak bir

²⁵⁵ Elspeth Guild & Sergio Carrera, ‘The Hague Programme & the EU’s agenda on “Freedom, Security and Justice: Delivering results for Europe’s citizens?”’, www.ceps.be, erişim tarihi:15.07.2007.

²⁵⁶ A.g.m., s.2.

“dengeleme prosedürüne” ihtiyaç duyuyor görüntüsü vermesidir.²⁵⁷ (özgürlük ve güvenlik arasındaki denge). Lahey’den önceki 1999 Tampere Programı özgürlük ve güvenlik arasındaki ilişkinin bu şekilde algılanmasına karşı çıkmıştır: “İnsan haklarına dayalı özgürlüğe, demokratik kurumlara ve hukukun üstünlük karşısında herkesin omuzlarında taşıdığı sorumluluk” Tampere’in başlangıç noktası olmuştur.²⁵⁸ Eski BM İnsan Hakları Komiseri Mary Robinson’un²⁵⁹ söylediği gibi “hukukun üstünlüğünü güvenceye almak” projenin tam kalbinde yerini almalıydı. Cebri güvenliğin (polis, mahkeme, hapisane vb) hukukun üstünlüğünden koparılması ve bunun, özgürlüklerin hukuk çerçevesinde temin edilmesi için bir önlem olarak anlaşılmaktan ziyade özgürlüklere karşı denge olarak kullanılması durumunda, üye devletlerin anayasa mahkemeleri ile sorunlar çıkabilecektir; bu, göz ardı edilmemesi gereken bir durumdur. Lahey Programı, sorunu daha da kötü hale getirecek şekilde, temel haklar ve özgürlükleri, üçüncü ülke vatandaşlarına adil ve eşit muamele edilmesi ilkesini ve kilit öneme sahip Avrupa Adalet Divanı’nı sürecin dışına itmektedir.²⁶⁰ Lahey Programı AFSJ oluşturulması için gerekli olan politikayı ve kurumsal mekanizmaları önermede başarılı olamamıştır.

Lahey Programı’ndaki yetersizliklere ilişkin olarak AB’nin ihtiyaç duyduğu iki temel unsurdan bahsedilebilir²⁶¹:

Bunlardan ilki yapının kendisidir: Halen Birliğin Birinci ve Üçüncü Sütunları arasında duran özgürlük, güvenlik ve adalet alanının, tamamıyla Birinci Sütun’a geçirilmesi mümkündür. Avrupalılaşıma sürecinin ve ortak bir AFSJ oluşturulmasının getirdiği çelişki yaratan durum karşısında kapsamlı, meşru, etkin, şeffaf ve demokratik yanıtlar üretilebilmesi için mevcut sütun yapısının değiştirilmesi gerekebilir. Yukarıda

²⁵⁷ A.g.m., s.2.

²⁵⁸ Bkz Challenge, ‘Hague Programına Bir Yanıt:AB Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanının Gelecek Beş Yılında Hukukun Üstünlüğü ve Temel Hakların Korunması, http://www.libertysecurity.org/article62.html?var_recherche=%20hague%20programme%20challenge, erişim tarihi: 27.12.2007.

²⁵⁹ Bkz. M. Robinson, ‘Five Years on from 9/11: Time to Reassert the Rule of Law’, 2006, Justice, International Rule of Law Lecture, Middle Temple Hall: London.

²⁶⁰ International Rule of Law Lecture, Middle Temple Hall: London, 20 March 2006. UK Parliament, House of Lords Select Committee on the European Union, *The Hague Programme: A Five-year Agenda for EU Justice and Home Affairs, Report with Evidence, 10th Report*, HL Paper 84, Session 2004-05, London, 2005, s. 34.

²⁶¹ Elspeth Guild & Sergio Carrera, a.g.m., s.3.

belirtilen “daha Avrupalılaştırılmış bir doğrultu izlenmesi” yöntemi, yetki ikamesi ilkesini (subsidiarity) koruyacak bir yol olabilir. Bütün AFSJ’in bir tek AB sütunu içinde yer almasıyla sağlanacak daha fazla şeffaflık, üye devletlerin bu alanlardaki politika geliştirme çalışmaları üzerinde daha fazla kontrole sahip olmasına izin verecektir. Sosyal işler, kalkınma ve adalet gibi diğer bakanlıkların AFSJ’e istenen ve yeterli ölçüde girdi sağlayamamalarından kaynaklanan problem, karar verme sürecinde radikal bir değişiklik ile giderilebilir. AB’nin genel anlamda, çoğulculuğu destekleyen denenmiş ve güvenilir bir karar alma sistemi vardır ve bu sistemin, bütün özgürlük, güvenlik ve adalet alanına yayılacak şekilde genişletilmesi, sivil özgürlükler ve temel hakların korunması konusunda da olumlu etki yaratabilir.

İkinci olarak, AFSJ insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü temel alan “özgürlüklere” bağlılığını tam olarak göstermelidir. Bunu gerçekleştirmek için AB’nin Temel Haklar ve Özgürlükler Şartı’nı, yasal olarak bağlayıcı bir araç haline getirmesi gerekmektedir. Şart’ın AB’nin yasal çerçevesi içine katılması, yukarıda sıralanan bu haklara yasal ağırlık verilmesi bakımından hayati öneme sahiptir. Temel hakları, Avrupa normları olarak bünyesine katan örnek bir yasal çerçeve oluşturulması adeta zorunlu görünmektedir.²⁶²

²⁶² A.g.m., s.3.

İKİNCİ BÖLÜM

AB POLİS İŞBİRLİĞİNİN NİTELİKLERİ VE KURUMSAL YAPILANMASI

I. Polis İşbirliği İçin Gereken Temel Kriterler

a) Güven

Güven, başlıbaşına pozitif anlamı olan ve her yerde, her ilişkide arzu edilen bir olgu olmasına karşın özellikle aynı ailenin üyesi olan, aynı yerde yaşayan, aynı mesleki grup veya teşkilatın üyesi olan, aynı ulusal toplumun üyeleri olup piyasa ilişkisi içinde olan bireyler arasındaki ilişkilerde ekstra hayati öneme sahip bir niteliktir.

Polis işbirliğini açısından ele alınacak olursa, sürekli olarak toplumdaki suç ve suçlularla ilgilenmek durumunda olan ve doğal olarak sürekli risk altında yaşayan polis teşkilatları giderek artan bir şekilde bu mücadelede kendilerine gerekli olacak bilgileri biriktirmekte ve belli ölçülerde bunu, sınırları da aşacak şekilde diğer teşkilatlarla paylaşma yoluna gitmektedirler. Bu nedenle bu tür bilgi, riskin daha iyi yönetilebilmesi açısından kritik bir unsur haline gelmektedir. Bu nedenle hangi ulusa ait olduğu ve görevsel uzmanlaşmanın türüne bakılmaksızın, özneler arasında yeterli düzeyde güven olmadan, bilgi paylaşımında bulunmak zordur.

Güven, Avrupa devletleri ve AB kurumlarında yokluğu hissedildiğinde negatif etkileri yaşanan bir olgudur. Avrupa'daki kurumsal entegrasyona rağmen AB üye devletleri arasındaki güvensizlik belli durumlarda varlığını hissettirmektedir.²⁶³ Özellikle JHA alanında güvensizlikten kaynaklanan bir çok olumsuz durum bulunmaktadır. Örneğin vizeler, üçüncü ülkelere duyulan güvensizliğin bir ifadesidir; 1980'lerin ortalarına kadar hükümetlerin güvensizliğini yansıtırken, şimdilerde ise sıklıkla halkın güvensizliğini yansıtmaktadır.²⁶⁴ Vizeler ve sınır kontrolleri son zamanlarda AB kurumları arasındaki güvensizliğe neden olmuştur. Bu güvensizlik Avrupa Birliği Adalet Divanı yargılamalarında ve vizelerin verileceği koşullar hakkında üye devletler arasında kendini göstermiştir. Schengen Enformasyon Sistemi II'nin (SIS

²⁶³ Neil Walker, 'The Problem Of Trust In An Enlarged Area Of Freedom, Security And Justice: A Conceptual Analysis', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International, 2002, s.20.

²⁶⁴ Joanna Apap, *Towards Closer Partnerships, Requirements for More Effective JHA Cooperation in an Enlarged EU*, Bruksel, CEPS Working Document, s.2.

II) müzakereleri ve uygulanması esnasında yüzeye çıkan güçlükler de, bir seviyeye kadar yeni üye devletlerle alakalı güvensizliği sergilemiştir.²⁶⁵

AB Polis işbirliği verimlilik açısından incelendiğinde, polisle ilgili yolsuzluklara dair kanıtlar veya polisin başarısızlıkları, yine bazı ülkelerde, değişik şekillerde yorumlanan ve uygulanan ceza hukuku usullerinin güven üzerinde yıkıcı etkileri görülmektedir.²⁶⁶ Bazı ülkelerde ise, diğer ülkelerin AB yurttaşlarına dava öncesi tutuklama uygulanması, o ülke ve polisine karşı güven duygusunun yitirilmesine ve işbirliğinin zedelenmesine sebebiyet vermektedir.²⁶⁷

Diğer yandan yine Birlik içinde güven inşa edici olumlu uygulamaları da görmek mümkündür. Örneğin aday ülkelerde uyuşturucuyla mücadele yasasının uygulanılmasını güçlendirmek için konulan ilk PHARE programı²⁶⁸, özellikle bir yönüyle iyi bir model olmuştur; tavsiyelerde bulunmak, enformasyon sağlamak ve değişimi kolaylaştırmak maksadıyla üye devletlerin polis memurları bu ülkelere gönderilmiştir. Programın beklentileri doğrultusunda dış dünyaya eşgüdümlü bir çalışma ortamı göstermek zorunda kaldıklarından, üye devletler birlikte iş yapma konusunda gayret etmiş ve önemli deneyimler kazanmışlardır. Beceri geliştirme, sınır ötesi çalışma ve ortak operasyonlardan tecrübe edinme gibi faydalar sağlayan AGIS²⁶⁹ ve ARGO²⁷⁰ programları da bu alanda sayılabilecek olumlu örnekleri teşkil etmektedir.

²⁶⁵ A.g.e., s.

²⁶⁶ Cyrille Fijnaut, 'The Problem Of Corruption Of Police Officials', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International, 2002, s.219.

²⁶⁷ Antonio Vitorino, 'New European Borders And Security Cooperation: Promoting Trust In An Enlarged European Union', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International, 2002, s.11.

²⁶⁸ Phare Programı: Ortak ülkelere ekonomik ve politik açıdan merkezi bir sistemden merkeziyetçi olmayan bir pazar ekonomisine ve demokratik topluma geçişlerinde yardımcı olmak ve Ekonomilerinin ve toplumlarının Batı Avrupa ile dünyanın geri kalan ülkeleriyle yeniden bütünleşmesini desteklemek amacıyla tasarılan AB'nin finansal aracıdır. Phare, ortak ülkelerini ekonomik dönüşüm ve demokrasinin güçlendirilmesi süreçleri yoluyla Avrupa Birliği üyeliği yükümlülüklerini üstlenmeye hazır olacakları aşamaya getirmek için destek olarak bağış şeklinde finansman sağlamaktadır.

²⁶⁹ AB Antlaşmasının 6. Başlığı çerçevesinde, cezai konularda Polis ve Adli İşbirliğini düzenleyen Topluluk Programı.

²⁷⁰ Göç, iltica ve dış sınırlar alanında işbirliği, değişim ve eğitimi amaçlayan program.

b) Esneklik

Esneklik bireylerin, grupların ve bazı durumlarda da devletlerin hedeflerini gerçekleştirmek maksadıyla farklı ve değişen ortamlara uyum sağlayabilmelerine imkan verir.²⁷¹ Bu durumun AB’de de örneklerini görmek mümkündür. Mesala ortak para konusunda bazı ülkelerin sürece katılmamaları²⁷², anayasal veya antlaşma temelli gösterilen esneklikler kapsamında değerlendirilebilir Norveç, İzlanda ve İsviçre gibi Birliğe üye olmayan ülkeler ile yapılan Schengen Anlaşması ise AB sistemlerinin kapsamında kalan alanda esnekliğe örnek teşkil eder.

Adalet ve İçişleri Alanında esneklik, burada alınan önlemlerin uygulanmasında kendisini göstermektedir. Bu esneklik, Birinci Sütunda yer alanlar hariç JHA’da kullanılan bütün enstrümanlara (çerçeve kararları, kararlar, tavsiye kararları, eylem programları ve konvansiyonlar) tatbik olunur. Örneğin; Üye Devletler Schengen sisteminin yönetimi ve Europol ile işbirliği için merkez büroları tesis etmek zorundadır, fakat personelin nasıl temin edileceği, hangi organizasyon kurallarına göre ve kimin tarafından kurulacakları Üye Devletlerin takdirine bırakılmıştır.

Esnekliğin bilinen olumlu özellikleri yanında bazı durumlarda ortaya çıkan olumsuz sonuçları da vardır. Esneklik belli durumlarda daha fazla belirsizlik yaratır, eşgüdüm sistemlerini bozar veya AB gibi karmaşık bir kültürel alan nedeniyle etkinliği azaltabilir²⁷³, bunların yanı sıra esneklik farklı ülkelerde, farklı meslek gruplarınca yanlış anlamalara yol açacak şekilde farklı biçimlerde yorumlanabilir.

Bu olumsuzlukların varlığına rağmen ortak eylemlerin eşgüdümünü sağlamak, değişen koşullara uyarlanmak ve yerel koşullardaki çeşitliliği dikkate almak için JHA operasyonlarında esneklik gereklidir. Avrupa düzeyindeki yeni birimler; Europol, Schengen, Eurojust, Avrupa Polis Akademisi, Polis Şefleri Görev Gücü ve Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF) vb, AB kurumsal esnekliğinin avantajlarını

²⁷¹ Monica Den Boer, ‘Enhanced Cooperation Between Police And Judicial Bodies In The European Union’, *Enlarging The Area Of Freedom, Security And Justice*, Claudia Faria (ed.), Maastricht, the Netherlands, Publications Service, EIPA, 2004, s. 38.

²⁷² Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği’nin Geleceği: Şafak Karanlık!*, <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=60&type=2>, erişim tarihi: 28.12.2007.

²⁷³ Apap, a.g.e., s. 4.

ve bazı eksikliklerini sergilemektedirler. Esnekliğin olmadığı bir durumda karar alma süreci zayıflayabilecek ve bazı duyarlı alanlarda ise bu süreç tamamen durabilecektir.

c) *Eşgüdüm*

Eşgüdüm, ‘önceden bir uyum içinde olmayan tek tek bireyler veya teşkilatların eylemlerinin müzakereler yoluyla birbirleriyle uyumlu hale getirilmesi” şeklinde tanımlanabilir²⁷⁴.

Bu tanımlamadan anlaşılacağı üzere JHA alanında uyumu yakalayabilmek ve işbirliği oluşturabilmek adına siyasi eşgüdüm JHA bakımından çok önemlidir, bunun en önemli sebebi üzerinde anlaşmaya varılan politikaların çoğunun bir kılavuz niteliği taşıması ve uygulamayı Üye Devletin sorumluluğuna bırakmış olmasıdır. Schengen, Europol, Eurojust ve Avrupa Polis Akademisinin tesis edilmesinin yanı sıra Avrupa Adli Çalışma Ağı ve Polis Şefleri Çalışma Grubu gibi daha gayri resmi fakat süregiden düzenlemeler vasıtasıyla, bu kurum ve kuruluşların kendi içlerinde ve birbirleri arasındaki yönetsel eşgüdümün değeri de giderek önem kazanmaktadır.

d) *Etkinlik*

Etkinlik, diğerleri için durumu kötüleştirmeden, kendi verimliliğini arttırmaktır. JHA alanında ise etkinlik vazgeçilmez bir olgudur. Özellikle bu alanda görev yapan asli meslek grubu polis ve yargıçlar, kendi faaliyetlerinde bu kavramın özelliklerinden yararlanmak isterler.

Maliyet-yarar analizi, etkinliğin değerlendirilmesinde önemli bir yoldur ve bu yol, Schengen Enformasyon Sistemine, Europol tarafından yapılan istihbarat analizine, Eurojust’a yapılan tavsiye başvuruları ve Eurojust’ın verdiği yardıma vb. tatbik edilebilmektedir.²⁷⁵

Daha genel olarak, etkinlik, örneğin; üye devletler arasında güven inşa edilmesi, politika formülasyonu ve uygulanmasında esneklik ve JHA’nın spesifik alt alanlarında

²⁷⁴ S. Krasner, *International Regimes*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1983, s.1.

²⁷⁵ Apap, a.g.e., s. 9.

üye devletlerin birbirine yakınlaşma fizibilitesinin dikkate alınması gibi temel, fakat elle tutulamayan kriterler vasıtasıyla ölçülmektedir.

II. Polis İşbirliğini Engelleyen Olumsuz Faktörler

AB'nin bir "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" oluşturmakla ilgili politika uygulamaları, üye devletlerin aday ülkeler ve komşu ülkelerle kurduğu ilişkilerinden olduğu kadar kendi aralarındaki ihtilaf ve gerginliklerden de etkilenmiştir. Bu ihtilaflar, JHA alanında uygulanacak politikalar bakımından üye devletler arasında daha ileri düzeyde bir yakınlaşmayı ya önleyen ya da olumsuz yönde etkileyen temel engeller veya gerilimler olarak tanımlanabilirler. Dolayısıyla Üye Devletlerin aralarında meydana gelen her türlü etkileşim Polisiye alanda oluşturulan birlikteliği de aynı oranda etkilemektedir. JHA alanındaki Polis İşbirliğini etkileyen bazı faktörleri şöyle sıralayabiliriz:

a. *Avrupa İşbirliğinde Siyasi Niyet Zayıflığı*

Avrupa Birliği her ne kadar uzun bir süreç sonunda günümüzdeki siyasal, sosyal ve kültürel birlikteliğine ulaşmışsa da JHA alanında bir türlü arzu edilen seviyeye gelinememiştir. Bu konuda Üye Devletlerin kararsızlıkları, süreci daha ileri seviyelere götürme amacıyla alınan bazı önlemleri uygulamamaları, Komisyon'un ortaya attığı ve meydana getirdiği çözüm önerilerinin çok azının Üye Devletlerce mevzuat haline getirilmiş olması esasında Üye Devletlerin bu alandaki samimiyetlerinin de sorgulanmasına neden olmaktadır. Ortalama olarak Üçüncü Sütunla ilgili olarak üzerinde görüşülen Konvansiyonların sadece yüzde dördü²⁷⁶ Üye Devletlerce onaylanıp uygulamaya konmuştur ve bu örnek dahi Üye Devletlerin bu alanla ilgili tutumunu ortaya koymaktadır. Esasında Üye Devletler arasında sorunların algılanışıyla önceliklerindeki büyük farklılıklar ve politika hedeflerinde çözülmemiş çatışmalar bu durumun ortaya çıkmasında en büyük katkıyı sağlamaktadır. Buna ilave olarak

²⁷⁶ Joanna APAP ve Sergio CARRERA, 'Progress and Obstacles in the Area of Justice & Home Affairs in an Enlarging Europe', www.ceps.be., erişim tarihi:10.10.2007.

ortaya konulan programların ve işbirliği düzenlemelerinin karmaşık bir yapı arz etmesi de ortaya yeni bir engel olarak çıkmaktadır.

b. Ulusal Hukuk Sistemlerinin İşleyişi

Üye Devletlerin hukuki mevzulara farklı yaklaşımları, örneğin; bazı ülkelerde yargılama öncesi tutuklama, farklı normal usul ve adil yargılama standartları, aşırı gecikmeler, suçların ortak tanımlarının olmayışı, farklı ülkelerde farklı cezalandırma ve karar verme uygulamaları, yine Üye Devletlerin Eurojust gibi yeni Avrupa işbirliği sistemlerine uygun hareket etme konusunda farklı yaklaşımlarda bulunabilmeleri, potansiyel olarak birlikteliği bozucu unsurlar içermekte ve bazı alanlarda gerilimlere neden olmaktadır. Bunun yanı sıra dikey enformasyon alışverişi bakımından ise (yerel-ulusal-Avrupa ölçeklerinde) Europol ile iletişimde güçlükler yaşanmaktadır. Bu anlamda Eurojust'ın tam anlamıyla uygulanabilmesi büyük önem taşımaktadır. Diğer bir kayda değer sorun da her Üye Devletin uluslararası hukuk konvansiyonlarını algılayışında ve Avrupa'nın aslında yasal olarak bağlayıcı olmayan yumuşak hukukunun ulusal mahkemelerce tanımlanmasında da farklılıklar bulunmasıdır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) tarafından getirilmiş bulunan kural ve prensiplere aykırı bir şekilde yabancıların çifte cezalandırılması ve topluca sınır dışı etme hususları da Üye Devletler arasında bir ihtilaf konusu olmayı sürdürmektedir.

c. Kolluk kuvvetlerinin uygulamaları

Kolluk kuvvetlerinin iyi ve kötü uygulamaları da bir diğer uyuşmazlık alanıdır ve birbirinin partneri olan devletler arasında hasmane tepkilere yol açma veya yanlış anlamalara neden olma potansiyeli taşımaktadır. Örneğin; ateşli silahların gereksiz kullanımı, özellikle şüphelilere ve yasal veya yasadışı göçmenlere karşı uygulanan şiddet, çeşitli uluslardan müteşekkil göstericilere, futbol seyircilerine ve tatilcilere karşı toplumsal olayları önlemede kullanılan kontrol yöntemlerinin kullanılması bunlardan birkaç tanesidir. Bu arada farklı ülkelerin kolluk kuvvetlerindeki yolsuzluklar da, güven azaltıcı ve birlikteliği önleyici unsurlar olarak değerlendirilebilir. Son olarak polislerin farklı Üye Devletlerin sınırlarında, göçmenlerle münasebetlerini belirleyen

eğitimi almamış olmaları yani bu konuda eğitimsiz olmaları da kaygı duyulması gereken bir durumdur.

d. Göç ve İltica Üzerine Avrupa Politikaları Oluşturulmasında Karşılaşılan Güçlükler

Bazı Üye Devletlerde mevcut olan yüksek işsizliğin etkisiyle göç politikasında “yarı açık kapı” bırakır tarzda tabir edilen iki yüzlü bir politikaya²⁷⁷ karşı yükselen tepkiler, politika geliştirmek için yapılan daha ileri çalışmalar üzerinde Demokles’in kılıcı gibi yükselmektedir. Bunun yanı sıra, yavaş ve etkisiz iltica prosedürleri²⁷⁸, uzun yıllar boyunca yasal belirsizlikler içinde yaşayan insanların sayısında artışa neden olmakta ve sonuçta af ilan etme ihtiyacı beraberinde daha büyük bir toplumsal baskıyı getirmekte, neticede toplumsal bir gerilim ortaya çıkmaktadır. Diğer gerilim kaynakları arasında yıllardır süren gizli göçler²⁷⁹, devletlerin sınır kontrolleri ve denetiminde gevşeklik iddiaları, yeni üyelerin vatandaşlarının serbest dolaşım hakları üzerindeki geçici dönemli yasaklamalar ile üçüncü ülke vatandaşlarının göç problemleri sayılabilir. Gerçekten mağdur olmaları sebebiyle ilticada bulunmak isteyenlerin taleplerini iletmelerine engel oluşturabilen, “sağlam dayanağı olan iltica talebi” hakkında devletler arasındaki farklı yorumlamalar ve “güvenilir üçüncü ülke” sınıflandırması ayrıca ek birer uyuşmazlık kaynağıdır. Bununla bağlantılı olarak işçiler için iş ve ikamet izinleri sisteminin tam olarak yapılandırılmamış olması da bazı insanların yasallık ve yasa dışılık arasında bir konumda yaşamalarına neden olan ve belirsizliğini sürdüren bir konudur.

e. Yolsuzluk

Birliğe yeni Üye Devletlerde görülen yolsuzlukların sanıldığıının aksine daha fazla yayılması riski taşıdığı yönünde bir düşünce bulunmaktadır. Bununla alakalı olarak yeni Üye Devletlere, eski üyelerde tatbik edilenden daha yüksek yolsuzluk

²⁷⁷ Joanna Apap, ‘Recent Developments As Regards European Migration Policy In View Of An Enlarged Europe’, *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2004, s.175.

²⁷⁸ Giuseppe Sciortino ve Ferruccio Pastore, ‘Immigration And European Immigration Policy: Myths And Realities’, *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2004, s.197

²⁷⁹ Espeth Guild, ‘Mechanisms Of Exclusion: Labour Migration In The European Union’, *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2004, s.211.

karşıtı standartlar getirme girişimleri önemli bir gerilim kaynağı oluşturmaktadır. Yolsuzluk bağlantıları, diğer bazı alanların yanı sıra özellikle dış politika, güvenlik politikası ve silah ticareti alanına yönelik ticaret politikalarında kendisini göstermektedir.²⁸⁰ Bu durumda Dış ticarete üzerinde anlaşmaya varılmış kesin hatları ve kuralları olan bir dizi Avrupa standardı oluşturulmasına gerek duyulmaması düşündürücüdür. Üye Devletlerin siyasi ve ekonomik çıkarlarının, ticaret ve rekabet politikasına olan etkileri sonucunda bazı alanlarda Avrupa Yönergelerinin uygulanmaması da bir diğer uyuşmazlık ve gerginlik kaynağı olarak nitelendirilebilir.

f. AB Dönem Başkanlığı Değişimlerinin Ortaya Çıkardığı Tutarsızlıklar

Her AB dönem başkanlığıyla birlikte Birliğe yön vermesi beklenen öncelikler de büyük ölçüde değişmekte ve her önemli politika değişikliğinde öngörülmesi güç riskler ortaya çıkabilmektedir. Bundan daha kötüsü AB Konsey Başkanlığını üstlenen bazı ülkelerin Birliğin çıkarından çok, asıl bu dönemin avantajlarından azami ölçüde yararlanarak kendi özel çıkar ve ilgilerini ön plana alarak bu yönde girişim ve yönlendirmelerde bulunuyor olmalarıdır.

g. AB Sütun Yapısının Yetersiz Kalması

AB'nin üç sütunlu yapısı halen tartışılan ve belli alanlarda ihtiyacı karşılamaktan uzak bir yapılanmayı içermektedir. Bu yapıyla birlikte karar alma ve uygulama konularında bir çok engelle karşılaşılmakta, ileriye dönük atılması gereken adımlar bir türlü atılamamaktadır. Sütunların kendi bünyelerinde olduğu kadar, sütunlar arası kuvvetler ayrılığında da görülen belirsizlik bu yapının adeta niteliklerinden biri haline gelmiştir. Bu durumun değiştirilmesi konusunda Birlik kararlı bir tutum izlemelidir. Bu durumda mevcut durumun belki basit kuvvetler ayrılığıyla değiştirilmesi, birinci sütuna azami yetki transferi yapılırken özellikle Üye Devletlerin sorumluluğuna bırakılan en duyarlı alanlar için ise asgari yetki bırakılması, bunların yanı sıra bazı yetkilerin sadece Avrupa Kurumlarının kullanımına bırakılması, bu tedbirlere ek olarak, bütün Adalet ve İçişleri Alanı politikaları için, münhasıran Üye Devletlerin yetkisine bırakılan konularda oybirliğine izin veren bir nitelikli çoğunluk oylamasının getirilmesi ve bilhassa genişlemeden sonra bazı konularda tam bir kilitlenmeye yol açabilecek olan karar alma

²⁸⁰ A.g.m., s.2.

aşamasında böylelikle olası blokajlardan kaçınılmaya çalışılması mevcut durumun olumsuz etkilerinden ve karışıklığından bir çıkış ve kaçış yolu olarak değerlendirilebilir.

III. Adalet ve İçişleri Alanında Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık

AB'nin Adalet ve İçişleri Alanı ve bu alan oluşturulmadan önceki polis işbirliği karar mekanizmaları uzun bir süre boyunca yurttaşlık hakları hususunda endişe taşıyanların eleştirilerinin hedefi olmuştur. Trevi de yapılan eleştirilerden kendi payına düşeni almıştır. Avrupa Parlamentosu, ulusal parlamentolar, barolar ve sivil toplum örgütleri kişilerin yaşamlarında temel önem arz eden meseleler söz konusu olduğunda sorumluluk ve şeffaflıktan uzak uygulamalarla ilgili kaygı ve görüşlerini sık sık dile getirmişlerdir.²⁸¹ Bu sebeplerle Maastricht Antlaşması, Başkanlık ve Avrupa Komisyonu'nun sorumluluğu ile ilgili olarak kabul ettiği bir madde ile, bu durumun bir nebze iyileşmesini sağlamıştır. Antlaşmada yer alan VI. Başlık'ın K.6 no.lu Maddesi, Avrupa Parlamentosu'nun düzenli olarak bilgilendirilmesini ve Üçüncü Sütun altında bulunan faaliyetlerin temel nitelikleri konusunda Avrupa Parlamentosu'na danışılmasını öngörmektedir.²⁸² Aynı zamanda, Avrupa Parlamentosu'na Konsey'e soru yöneltmek veya öneride bulunmak için kanuni hak da verilmiştir. Amsterdam Antlaşması'nın yanı sıra, Adalet Divanı, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu'nun konumuna ilişkin yapılan iyileştirmelere rağmen, Üçüncü Sütun hükümetler arası karar alıcı bir sistem olarak varlığını sürdürmektedir. Bununla birlikte 1996 yılında yapılan hükümetler arası Konferans'ta Üye Devletlerin, sistemin demokratik ve hukuksal verimliliğini geliştirecek tedbirleri alma yönünde tercihlerde bulundukları görülmüştür.²⁸³

Üçüncü Sütun'un karar alıcı yapısının şeffaflığı, en azından Adalet ve İçişleri Konseyi'nin kararlarının artık yayınlanıyor olması ve iltica ve göç konularında kabul edilen kanunların ve diğer metinlerin *Resmi Gazete*'de²⁸⁴ ilan ediliyor olmasıyla, bir bakıma geliştirilmiştir. 1993 Meclisi'nin Usul Kuralları, Üçüncü Sütun sözleşmelerinin

²⁸¹ Jacob Söderman, 'Good Administration: A Fundamental Right', *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2004, s.118.

²⁸² Monika Den boer, a.g.e., s.39.

²⁸³ Justice, 'The Democratic Deficit, Democratic Accountability and the European Union'. *Series "Human Rights and the 1996-7 Intergovernmental Conference*, Londra, Ekim 1996, s. 8

²⁸⁴ Konsey'in, sığınma ve göç konularını ilgilendiren kanunlar ve diğer metinlerin Resmi Gazete'de yayınlanmasına ilişkin 23 Kasım 1995 tarihli kararı (OJ No C 274, 19.9.1996).

Resmi Gazete'de yayınlanmasını halihazırda içermekteydi, fakat bu, ortak eylemler ve diğer anlaşmaları otomatik olarak kapsamamaktaydı.²⁸⁵ Komisyon ve Konsey belgelerinin yayınlanmasına ilişkin ortak Davranış Kuralları 1993'te yayınlamıştır.²⁸⁶ Bunlar, belgelere ulaşım hususundaki kamusal haklara yönelik, 'kamu çıkarını koruma' ifadesini de kapsayan bir dizi istisna içermekteydi,²⁸⁷ bu istisnalar ise özellikle VI. Başlık'ın ilgilendiği tüm konulara denk gelmekteydi. Hollanda Hükümeti Avrupa Adalet Divanı'na konuyla ilgili olarak şikayet beyanında bulunmuş, fakat Nisan 1996'da bu talep reddedilmiştir.²⁸⁸

Adalet ve İçişleri kararlarının parlamentolarca incelenişi Üye Devletler arasında farklı düzeylerde gerçekleşmektedir. Örneğin Hollanda, Danimarka, Finlandiya ve İsveç nispeten yüksek oranda açıklık tutumunu benimsemiştir ve bu ülkelerde belgelere ulaşmak diğer Üye Devletler'de olduğundan çok daha kolaydır.²⁸⁹ Hollanda Parlamentosu, 1992'de "Hükümetinin bir VI. Başlık girişimini benimseme eğilimini irdelemek ve gerekirse engellemek yolunda bir yöntem geliştirmek"²⁹⁰ kararını almıştır. Hollanda'da, anlaşma taslakları Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısından en az on beş gün önce Parlamenta sunulmalı ve her iki kamaranın da yazılı veya yazısız muvafakatleri sağlanmalıdır. Gerekirse, belgeler gizlilik statüsünde ele alınabilmektedir.

JHA alanında sivil özgürlükler üzerinde önemli etkileri olabilecek belgeler, gereken demokratik ve hukuki denetim olmaksızın müzakere edilmekte, Bakanlar Konseyi'nde tartışmalar "kapalı kapılar ardında yürütülmektedir."²⁹¹ Bu eksiklik, örneğin, sığınmacılar için öngörülen parmak izi sistemi (EURODAC) ve Gümrük Hizmetlerinde Karşılıklı Yardımlaşma Antlaşması (Naples II) çerçevesinde olan gizli soruşturma faaliyetleri için düzenlenmiş işbirliği sistemi gibi, insan hakları açısından hassas konularda da gözlenmektedir.²⁹²

²⁸⁵ Justice, *age*, no. 124, s. 23

²⁸⁶ L 340, 31 Aralık 1993, 41-42. paragraflar.

²⁸⁷ Justice, *age*, No. 123, s. 24

²⁸⁸ Justice, *age*, No. 123, s. 24

²⁸⁹ Den boer, Monika, a.g.e., s.40.

²⁹⁰ Justice, *age*, No. 123, s. 19

²⁹¹ Justice, *age*, No. 123, s. 9

²⁹² Monika Den boer, a.g.e., s.40.

Adalet ve İçişleri meselelerinin topluluklaştırılması, göç, sığınma, vize politikası ve medeni meselelerde hukuki işbirliğini kapsayan şeffaflık ve güvenilirliği önemli ölçüde arttırabilir. Ama diğer yandan Üçüncü Sütun kapsamında kalan polis işbirliği, gümrük işbirliği, cezai meselelerde hukuki işbirliği, rüşvet, sahtecilik ve çocuk tacizi ile mücadele konularında durum aynı olmayacaktır.

Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'na eklenen 255. madde, şeffaflığı, kamunun belgelere erişim hakkı olarak tanımlamakta ve bu erişimi düzenleyecek genel kuralların ortak karar usulüne dayalı olarak oluşturulmasını öngörmektedir. Bu tedbir, Komisyon, Konsey ve Parlamento'yu kapsamakta fakat Adalet Divanı ve hükümetler arası Üçüncü Sütun bağlamında, AB Başkanlığını kapsamamaktadır. Böylelikle, şeffaflığın geliştirilmesi, çeşitli katılımcılara karar alma sürecinin erken safhalarında rol oynama fırsatı tanıyarak, aynı zamanda Adalet ve İçişleri işbirliğinin yönetimine de fayda sağlayacaktır. Diğer yandan, karışıklığın önlenmesi açısından, taslak belgelerinin dolaşımının muhtemelen resmi taslaklarla sınırlandırılması gerekebilecektir.²⁹³

AB ile Adalet ve İçişleri işbirliğinin şeffaflığını geliştirmek yönünde önemli bazı adımlar İngiltere'nin dönem başkanlığı sırasında atılabilmiştir. Üye Devletler, Başkanlık tarafından gündeme getirilen bazı genel teklifleri onaylamıştır. Bunlar: K4 toplantıları takvimini ve Üçüncü Sütun çalışma gruplarını kamunun erişimine açmak; her Başkanlık döneminde Adalet ve İçişleri meseleleriyle ilgili düzenlenen basın brifinglerinin sayısını artırmak; her Başkanlık döneminin sonuna doğru Adalet ve İçişleri'ni ilgilendiren konularda bir ilerleme raporunu erişilir kılmak; Üçüncü Sütun maddelerini açıklayıcı yayınlar planlamak; her Başkanlık döneminde Üçüncü Sütun maddeleri üzerine kamuya açık bir müzakere düzenlemek; Üçüncü Sütun önerilerinin Avrupa Parlamentosu'na verilmesiyle eş zamanlı olarak, bunların kamuya da açılmasını sağlamak; Üçüncü Sütun'da Konsey tarafından kabul edilen bir dizi tedbir bulundurulmasını içermektedir.

Tüm bu iyileştirmelere rağmen, şeffaflık kavramı, belgelerin son - nihai hallerinin yayınlanması olarak anlaşılmamalı, kapsamı çok daha geniş tutarak aynı

²⁹³A.g.e., s.41.

zamanda, Birlik kurumlarına, özellikle Konsey ve Avrupa Komisyonu'na, değerlendirme ve güvenilirlik usullerinin getirilmesi olarak da algılanmalıdır.

IV. Kurumsal Yapılanma

Avrupa polis işbirliği tamamen AB kurumlarıyla bağlantılı kurumsal terimlerle- Europol, Schengen, AB Gümrük işbirliği, Avrupa Polis Akademisi ve Polis Şefleri Görev Gücü- açıklanacak olursa konu çok basite indirgenmiş olacaktır. Bu durumda polis işbirliğinin oluşmasında altyapıyı sağlayan üye ülkelerin kendi iç güvenlik durumlarının nitelikleri de incelenmelidir.

Üye ülkelerde, ceza hukuku, kanun uygulama sistemi ve polis yapılanması çok farklı özellikler göstermektedir. Bunun sonucunda ise sınır-ötesi işbirliği hususunda farklı öncelikler ve bakış açıları ortaya çıkmaktadır. Bu aynı zamanda, doğal olarak, sınır-ötesi işbirliği anlaşmaları ve düzenlemelerinden oluşan bütün bir dokunun AB çerçevesi dışında, çok uzun bir süre önce ortaya çıkmış olduğu anlamına gelmektedir.

Buna ek olarak, iç güvenlik alanı da son yıllarda büyük ölçüde gelişme göstermiş ve klasik anlamda polis gücü olarak tanımlanmayan kuruluşlar da önemli oranlarda sisteme katılımda bulunmuşlardır. Bunların içinde, devlete bağlı güvenlik hizmetleri, özel güvenlik hizmetleri, özel dedektifler ve dolandırıcılıkla ilgili bazı soruşturma kurumları yer almaktadır.

Polis işbirliğinden bahsederken atlanmaması gereken bir konu da “güven” mevzuudur. Taraflar arasında oluşabilecek bir güven eksikliği durumunda işbirliğinden bahsetmek mantıklı olmayacaktır, bu nedenle de güven oluşturunca strateji temel önem taşımaktadır. Polis güçleri arasındaki güven, işin doğası gereği hassas ve kırılgandır ve bu nedenle de özenle davranılması gerekir. Bu kırılganlığın birçok sebebinin arasında şunlar sayılabilir:

1. Avrupa ülkelerindeki yasal sistemler ile polis sistemleri arasında önemli ölçüde fark bulunmaktadır ve polis teşkilatları içinde bu farklılıklarla ilgili yeterli düzeyde bilinç mevcut değildir. Çoğunlukla, “onların sistemi” ve “bizim sistemimizin” kıyaslanmasına dayanan, gereksiz karşılaştırmalar yapılmaktadır.

2. Ülke sınırları, polislik görevi sırasında çok önemli engeller olarak durmaktadır: Polis güçleri arasındaki psikolojik mesafe, modern ulaşım ve iletişim yollarına rağmen, çok uzun olabilir.
3. Diğer ülkelerde görülen polislik görevinin kötüye kullanılması (özellikle yolsuzluk, aşırı güç kullanma ve siyasi baskı karşısında güçsüzlük) bir başka ülkenin polisine ve halkına daha az kabul edilebilir gelmektedir.
4. İşbirliğine yönelik düzenlemelerin karmaşıklığı kafa karıştırıcıdır. Birbirine paralel ve birbiriyle çakışan işbirliği yöntemleri kanun uygulama görevlileri için faydalı olabilir çünkü iletişim kanallarından birinin çalışmaması durumunda, bir diğeri kullanılabilir. Ancak bunların varlığı, hesap verebilirliği ve kontrolü sekteye uğratmaktadır.
5. Üye ülkelerde polisten sorumlu olan İçişleri Bakanlıkları, kendi hükümetleri içinde genelde milliyetçi ve egemenlikçi bir yapıda bulunduğundan, AB ile ilgili konularla doğrudan ilgili görevliler belirli konularda işbirliği üzerinde doğrudan bir etki yaratıncaya kadar, işbirliği ve güven inşası uzak görünmektedir.

Avrupa genelindeki polis işbirliği operasyonel bazda çalışan polis görevlilerince üç farklı seviyede algılanmaktadır. En üst seviye olan Europol, bugüne kadar birçok soruşturma görevlisinin “gerçek polis işi” olarak değerlendirdiği işlerden önemli ölçüde uzaktır. Europol, yüksek hedefleri olan ve uluslararası bir ortamda çalışan nispeten az sayıda insandan oluşan bir grubu bir araya getirmektedir. Europol’un ulusal ofisleri genellikle, tüm uluslararası ilişkilerden sorumlu birimlerin içinde bulunmaktadır.

Schengen Bilgi Sistemi orta seviyeyi oluşturmaktadır. Bu, veritabanlarına online erişimi olan ve işbirliğini kolaylaştırmak üzere ulusal ofislerle desteklenmiş bir bilgi değişim sistemidir. Bu sistem, sistematik bir şekilde, dış sınırlarda çalışan polisler ile diğer polislere sürekli olarak çok değerli veri sağlamaktadır.

Üçüncü seviye ise yerel seviyedir. Bu seviye sözelimi Maastricht-Aachen’da bulunan Nebedeag-Pol, Alman, Hollanda veya Belçika sınırı gibi çok taraflı; ya da Kanal tüneli boyunca yan yana sıralanmış polis karakolları, Fransa-Almanya, Fransa-İspanya sınırlarında bulunan ortak polis karakolları gibi tek taraflı olabilir. Bu

bağlamda, operasyonel bazda çalışan polis görevlileri günlük olarak yan yana görev yapmaktadır.

Europol, AB düzeyindeki işbirliğinde kilit rol oynamaktadır. Europol'ün kurulmasıyla AB, idari polis yetkileri (arama, el koyma ve tutuklama) olmayan bir polis birimine sahip olmuş oldu. Europol Sözleşmesi'nin uygulanmasına yönelik çok sayıda yönetmeliğin kabulü, kara para aklama ile mücadele ile ilgili konulardaki yetkilerinin kademeli olarak genişletilmesi ve gittikçe artan bütçesinin onaylanması ile, Konsey ve üye ülkeler Europol'ün gelişmesine sürekli katkıda bulunmuşlardır. Ancak Europol, 250'nin üzerinde personeli bulunmasına ve 65 milyon Euro'yu aşan bütçesine rağmen, üye ülkelerin polis birimlerine istenilen seviyede analiz ve bilgi sunamamaktadır.

Adalet ve İşbirliği alanında polis işbirliği kapsamında yeni araçlar, operasyonel anlamda, kendilerinden beklenen katma değeri henüz ortaya koyamamıştır. Bunun sebeplerinden önemli bir tanesi de, üye ülkelerde bulunan polis kurumlarının Europol'e hassas bilgi sağlamada gösterdikleri isteksizliktir. Ayrıca devlet-merkezli egemenlikçi tutum, polis kurumları içinde sık rastlanır bir durumdur; Europol, polisin duyduğu ihtiyaca bağlı olarak polisler tarafından oluşturulmuş bir birimden çok, siyasi bir amaç doğrultusunda oluşturulmuş bir birim olarak algılanabilmektedir.

Belirli olayların tetiklemesiyle bu tutumlarda bazı değişiklikler olması umulabilir. Örneğin, Adalet ve İçişleri konusunda Konsey'e sunduğu 6-7 Aralık 2001 tarihli raporunda, Europol Başkanı, 11 Eylül 2001 saldırısından sonra üye ülkelerin Europol'e bilgi sağlama konusunda daha istekli olduklarını belirtmiştir. Avrupa Polis Koleji ve Polis Şefleri Çalışma Grubu gibi diğer girişimler, Europol'ün rolünün daha iyi anlaşılması yolunda bilinçli çaba harcamaları halinde faydalı olabilecek kurumlar olarak değerlendirilebilir.

Tampere Avrupa Konseyi, Polis Şefleri Görev Gücü'nü, ortak operasyonları görüşmek ve planlamak üzere bir forum olarak işlev görmesi amacıyla oluşturma kararı almıştır. Polis Şefleri, Konsey tarafından alınan kararların hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarında potansiyel olarak önemli bir rol oynamaktadır.

Kurulmasından sonra dört sefer bir araya gelen Polis Gücünün rolü ve amacı hususlarında hala belirsizlik mevcuttur. Polis sendikalarının gösterdiği ilgiye rağmen, polisler, AB'yi hala, üst düzey görevlilerin ve politikacıların ilgilendiği, kendilerininse içinde herhangi bir rollerinin bulunmadığı bir iş olarak görmektedir.

Tüzel kişiliği ve kalıcı bir sekretaryası olmadığından zorlu bir başlangıç yapan Avrupa Polis Koleji (CEPOL) ise, Konsey'in öncelikleri doğrultusunda bir eğitim programı hazırlamıştır. Ancak yine de CEPOL'ün faaliyetlerinin etkinliği, Avrupa Konseyi'nin CEPOL'ü nerede konumlandıracağına dair kararına ve CEPOL'ün değişerek polis kolejleri açısından tamamen özerk bir kurum haline dönüşmesine bağlı olacaktır.

AB ve üye ülkeler, dünya genelinde ceza hukukunun uygulanmasında, özellikle de komşularının oluşturduğu kendi çevrelerinde, faaldirler. Üye ülkelerin polis irtibat görevlileri, dünyanın hassas durumda olan birçok bölgesinde bulunmaktadır. Üye ülkeler arasındaki polis teknik yardım programları artık çok daha eşgüdümlü bir haldedir. Sivil polisin rolünün Balkanlardaki barış gücü misyonları için çok önemli olduğu kabul edilmiştir; AB şu anda CIVPOL aracılığıyla ilerdeki misyonlar için hazırlanmaktadır. Bu faaliyetler polisi, İkinci Sütun'da (Dış ve Güvenlik Politikası) yer alan konulara dahil etmektedir.

Polis işbirliği alanında yukarıda kısaca değinilen Europol, Polis Şefleri Görev Gücü, Avrupa Polis Koleji gibi oluşumları irdelemeden önce, Avrupa'da polis işbirliği bağlamında daha önceden meydana getirilen oluşumlara göz atılabilir, bu en azından Europol gibi standartları ve nitelikleri diğer oluşumlara göre çok daha iyi seviyede ve kapsamlı olan bir yapılanmadan önce bu alanda kayda değer bir şeyler yapıp yapılmadığıyla ilgili fikir vermesi açısından faydalı olabilecektir.

a) Pompidou Grubu

1971'de Fransa Cumhurbaşkanı M. Georges POMPIDOU'nun teklifi üzerine, uyuşturucu madde bağımlılığıyla mücadele alanında daha yüksek seviyede

koordinasyon sağlayabilmek için bilgi alışverişini gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur.

Bu grubun resmen tanınması, Avrupa Konseyi'nin bünyesine alındığı tarih olan Mart 1980'e kadar uzamıştır. Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler, bu gruba katılıp katılmamakta serbesttiler. Hâlihazırda gruba aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 35 ülke ve Avrupa Komisyonu üyedir. Bunun dışında ABD ve Kanada da grubun çalışmalarına aktif olarak katılmaktadırlar. Grubun çalışmalarının başlangıçta, açık denizlerde gemi yüklerinin kontrolünde alınan tedbirler olduğu da dikkate alınarak, Interpol ve Europol'e grup bünyesinde bir gözlemci statüsü verilmiştir.

Bu grubun merkezi Strasbourg (Fransa)'da olup, yılda 1 kere toplanmaktadır.

PG üye devletler:²⁹⁴

Avusturya	Finlandiya	Litvanya	San Marino
Azerbaycan	Fransa	Lüksemburg	Slovak Cumhuriyeti
Belçika	Almanya	Malta	Slovenya
Hırvatistan	Macaristan	Norveç	İsveç
Kıbrıs	İzlanda	Polonya	İsviçre
Çek Cumhuriyeti	İrlanda	Portekiz	Türkiye
Danimarka	İtalya	Romanya	İngiltere
Estonya	Liechtenstein	Rusya Federasyonu	

b) “Cross Channel Intelligence Conference” Grubu

1963'te oluşturulan bu Grup yılda bir defa Manş Denizi ve Kuzey Denizi'nin dört sahil ülkesi olan Fransa, İngiltere, Belçika ve Hollanda'dan yüksek seviyede polis sorumlularını toplamaktadır. Burada adı geçen ülkeler arasındaki genel veya özel güvenlik problemleri müzakere edilmektedir. Grup bir “düşünce merkezi” mahiyetindedir.

Grup üyesi ülkelerin karşılıklı olarak atadıkları irtibat görevlileri bulunmaktadır. Üyeler ayda bir toplanmaktadırlar. Yaptıkları faaliyetler ile üye ülkelerde ortaya çıkabilecek problemlerin çözümünü büyük oranda kolaylaştırmışlardır.

²⁹⁴ http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/MemberStates/default_en.asp, Erişim tarihi: 03.11.2007.

c) Baltık Denizi İşbirliği

Bir politik girişim neticesinde ortaya çıkan ve ilk toplantısını 1993 yılında İsveç'te bir konferans yaparak gerçekleştiren oluşum, Baltık Denizi'nde uluslararası suçlularla mücadele etme amacını güder. Bu işbirliği halihazırda, aşağıda sayılan 11 ülkeden siyasi yetkili, polis, gümrük ve sahil muhafızlarından müteşekkildir.

İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka, Estonya, Litvanya, Letonya, Polonya, Rusya Federasyonu, Almanya ve Belarus üyedir. Hollanda, Ukrayna ve Avrupa Konseyi gözlemci sıfatıyla katılmaktadır.

Bu konferans bünyesinde, iki çalışma grubu oluşturulmuştur. Bunlardan ilki bu bölgenin karşı karşıya geldiği, uyuşturucu madde kaçakçılığı, kanunsuz göç, silah ve nükleer madde kaçakçılığı, otomobil hırsızlığı, kara para aklanması gibi bazı suç olaylarının analizini yapmak, diğeri işbirliğinin iyileştirilmesine bağlı çözümler bulmak hedefini gerçekleştirmeye çalışır.

d) Star Grubu

Bundeskriminalamt'ın (Almanya Adli Polisi Federal Bürosu) girişimiyle 1972'de oluşturulan, uyuşturucu maddelerle ilgili bu daimi grubun amacı, uyuşturucularla mücadele alanında üyelerine destek sağlamaktır. Grupta, Federal Almanya, Avusturya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda, Fransa, Yugoslavya, ABD'den temsilciler ve O.I.P.C. Interpol Genel Sekreterliği'nden bir üye bulunur.

e) Dublin Grubu

Dublin Zirvesi münasebetiyle Haziran 1990'da oluşturulan bu grup, bünyesinde Avrupa Birliği'ne üye ülkeler, Avrupa Komisyonu ve Uyuşturucu Maddelerin Uluslararası Kontrolü için Birleşmiş Milletler temsilcilerinin yanı sıra, Avusturya, Japonya, Birleşik Devletler, Kanada ve Norveç'i toplamaktadır. Uyuşturucuyla mücadele politikaları üzerinde kapsamlı müzakerelerde bulunan bu grubun amacı, uyuşturucuyla mücadele alanında, kaynakların etkin olarak kullanılmasını sağlayacak, bürokratik engelleri azaltacak daha kapsamlı çalışmaları koordine etmektir. Sözkonusu grup bu amaçla her altı ayda bir toplanmaktadır.

f) Avrupa 2000

Avrupa 2000, Belçika’da 17 Ağustos 1989’da “Kraliyet Kararı” ile kurulan bağımsız bir uluslararası dernektir. Derneğin herhangi bir siyasi amacı bulunmamaktadır.

Kuruluşundan beri özellikle mevzuat ve ekonomi alanlarında geleceğin Avrupa toplumu ile ilgili fikir teatisinde bulunmak için akademisyen, sanayici ve bilim adamları arasında toplantılar tertip etmektedir. Derneğin temel amacı, kamuoyunu iç gümrüklerin kaldırılmasına ve tek bir pazarın oluşturulmasına bağlı sonuçlar hakkında bilgilendirmektir. Avrupa 2000 çerçevesinde işlenen konular arasında aynı zamanda iç güvenlik entegrasyon, dış gümrüklerin kontrolü, verilerin korunması vs.de vardır.

g) ILEA / Budapeşte Uluslararası Polis Akademisi

Akademi, Amerika Birleşik Devletleri’nin girişimiyle 1995’de kurulmuştur. Amacı Orta ve Doğu Avrupa polis görevlilerini batılı yöntemlerle eğitmektir. Her yıl Avrupa FBI programına dayalı, 8’er haftalık 5 dönem halinde formasyon programları uygulanmaktadır. ILEA (International Law Enforcement Academy) başkanlığını Virginia Üniversitesi (ABD) yürütmekte, Kurul üyelerini de Ukrayna, Rusya, Bulgaristan, Polonya, Belarus ve Macaristan’ın yanısıra Akademi’de öğretim görevlisi Amerikan ve Avrupa temsilcileri oluşturmaktadır.

***h) Uyuşturucu Maddeler Koordinatörleri Grubu
(Eski Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Avrupa Komitesi)***

Uyuşturucuyla Mücadele Avrupa Komitesi, 1 Aralık 1989 tarihinde oluşturularak, bir yıl sonra Aralık ayında Roma Avrupa Konseyi kararıyla onaylanan Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Avrupa Birinci Eylem Planı’nı ele almakla görevlendirildi. Uyuşturuculara karşı bu mücadele planı, aynı zamanda uyuşturucunun toplum sağlığı, kaçakçılığı ile mücadele ve uluslararası faaliyetleri yönünü kapsayan, mevcut yetkiler çerçevesinde milli ve topluluk seviyesinde başlatılan ilk bağlantılı faaliyet programı teşebbüsüdür. Başka önemli tedbirlerin yanında uyuşturucuya karşı mücadele planı, bir “Uyuşturucular ve Uyuşturucu Bağımlıları Avrupa Gözetleme Merkezi”nin oluşturulmasını öngörmektedir.

Kasım 1993’de Maastricht Sözleşmesi’nin yürürlüğe girmesiyle, bu Komite özellikle, uluslararası toplantılarda Birliğin pozisyonlarını koordine etme görevi olan Uyuşturucu Maddeler Koordinatörleri Grubu’na dönüştürülmüştür. Bu grubun kendisi K4 Komitesi’nin üç idare grubundan birisini oluşturan polisiye/gümrük işbirliği İdare Grubuna bağlıdır.

i) Viyana Kulübü (Beşler Kulübü)

1979’dan beri var olan bu grup, Fransa, İtalya, Almanya, Avusturya ve İsviçre’yi bünyesine toplamıştır. Bu çerçevede, terörizm ve karşı mücadele ile ilgili olarak bakanlar ve yüksek memurlar olmak üzere iki seviyede düzenli aralıklarla toplantılar düzenlenmektedir.

j) Berne Kulübü

Oluşturulan bu birliktelik ile bazı AB ülkelerinin istihbarat şefleri terörizmle mücadele amacıyla toplanmışlardır. Bu kulübe, Almanya, İngiltere, Fransa, İtalya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda, Danimarka üye durumundadır. AB üyesi olup da Berne Kulübü çalışmalarına katılmayan ülkeler de vardır. Bunlar, Yunanistan, İspanya, İrlanda, ve Portekiz’dir. Buna karşın, AB üyesi olmamasına rağmen, İsviçre ve ABD Grubun çalışmalarına aktif olarak katılmaktadırlar. Bu kulüp çeşitli toplantılar ve konferanslar organize ederek ortak çalışma platformları oluşturmaktadır.²⁹⁵

k) Gieclct (Terörizmle Mücadelede İşbirliği Avrupa Danışma Grubu)

Le Groupe Informel Européen de Cooperation dans le Domaine de la Lutte Contre le Terrorisme sözcüklerinin baş harflerinden oluşmaktadır. 1980 yılında, AT ülkeleri terörizmle mücadele birimlerinin operasyonlardan sorumlu birim amirleri tarafından terörizmle mücadele amacıyla alınacak tedbirlerin görüşülüp tartışıldığı bir platform olarak oluşturulmuş ve çalışma toplantıları düzenlemek suretiyle faaliyetlerine devam etmiştir.

²⁹⁵ http://www .teror.gen.tr/turkce/ab_karsit/index.html, erişim tarihi: 24.10.2007.

A-)Europol (Avrupa Polis Ofisi)

Maastricht Anlaşması ile birlikte Avrupa'nın siyasi bir birlikteliğe yönelmesi, merkezi bir *Avrupa Soruşturma Bürosu* kurulması ile ilgili fikirlerin de gün yüzüne çıkmasına fırsat vermiştir.²⁹⁶ Bu fikrin resmîyet kazanması ise 28-29 Haziran 1991 tarihleri arasında Lüksemburg'da toplanan Avrupa Konseyi toplantısında gerçekleşmiştir. Toplantıya Almanya Başbakanı Helmut Kohl'ün önerisi damgasını vurmuştur. Buna göre Avrupa genelinde ve uluslararası alanda sınır-aşan suçlarla ve bu kapsamda özellikle uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele edebilmek amacıyla Avrupa Kriminal Polis Ofisinin kurulması önerilmiş, İngiltere dışında kalan katılımcılar tarafından bu öneri kabul edilmiştir. Aynı zamanda bu öneri, Trevi kapsamında faaliyet gösteren 3. Çalışma Grubunun, her üye ülkenin ulusal uyuşturucu ofisini kurması ve bu ofislerin kendi aralarında bilgi alışverişinde bulunmalarına ilişkin düşüncesinin de uygulamaya geçirilmesine imkan verecekti.²⁹⁷

Maastricht Sözleşmesi imzalanmadan önce Adalet ve İçişleri konularında bir anlamda hükümetler arası işbirliğinin uygulamaya geçirilme şansı bulunduğu Trevi Grubu'nun, Dublin'de Haziran 1990 tarihinde gerçekleştirdiği toplantı, AB için polis işbirliği yapılanmaları anlamında bir başlangıç olarak kabul edilebilir. Bu toplantının sonucu, "Eylem Programı" adı altında yayınlandı. 1990 Eylem Programı, polis ve diğer güvenlik kuvvetleri arasındaki terörizm, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve yasadışı göç gibi her türlü suçla etkin mücadele edilmesi amacıyla işbirliği alanlarını ve işbirliğinin hangi yöntemlerle yapılacağını içermektedir. Bu çerçevede, taraflar arasında irtibat görevlilerinin değişimi, sınırlardan geçişlerin gözetlenmesi, sınır ötesi sıcak takip konuları ve sınır noktaları ile ortak sınır bölgelerinde ne tür tedbirlerin alınması gerektiğine dair dikkat çeken düzenlemeler bulunmaktadır.²⁹⁸ Bu Eylem Programı'nın ışığında 1991'de Lüksemburg'da toplanan Bakanlar Komitesi de, Helmut Kohl'ün önerisini geliştirerek ABD'deki FBI yapılanmasından esinlenen *AB Polis Ofisi* veya *Europol* olarak bilinen yapılanmaya geçilmesi şeklindeki teklifini dile getirmiştir. Bu

²⁹⁶ C. D. Guymon, "International Legal Mechanism for Combating Transnational Organized Crime: The Need for a Multilateral Convention", *Combating Transnational Organized Crime*, Vol. 18, No. 53, Berkeley Journal Of International Law, 2000, s. 74.

²⁹⁷ J. Benyon, "Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement", *International Affairs*, Vol. 70, No. 3, 1994, s. 510.

²⁹⁸ Arif Köktaş, 'Avrupa Birliği'nde Polis Ve Yargısal İşbirliği Alanında Ortaya Çıkan Gelişmeler', *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 5-6, s. 140-141.

gelişmelerin akabinde İngiltere'nin sekreteryalığını yaptığı *Europol Geçici Çalışma Grubu* ile Alman BKA'da görevli Jürgen Storbeck'in başkanlığındaki *Europol Proje Grubu*, güvenlik birimleri arasında oluşturulması gereken işbirliğini düzenleyen *Europol Sözleşmesi* üzerinde çalışmışlardır.²⁹⁹ Önerinin kabul edilmesiyle birlikte Europol konusunda çalışmalarda bulunacak *Geçici Çalışma Grubu (AHWGE)*, nihayet Ağustos 1991'de kurulmuştur. Bunun akabinde ise uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele eden birimlerde çalışan polis ve gümrük görevlilerinin de iştirakiyle, *Europol Proje Grubu* oluşturulmuştur. Söz konusu oluşumların Avrupa Konseyi ile birlikte yürüttükleri çalışmalar neticesi *Avrupa Uyuşturucu Ofisi* (Europol Drug Unit -EDU) şeklinde bir yapılanmaya gidilmesi kararlaştırılmıştır. Ekim 1993'teki Avrupa Konseyi toplantısında ise bu ofisin merkezi Hollanda'nın Lahey kenti olarak belirlenmiştir.³⁰⁰

Avrupa Uyuşturucu Ofisi'nin görevleri arasında uyuşturucu kaçakçılığı, kara para aklama ve adı geçen suçlara bulaşmış kişiler hakkında gerekli bilgilerin analiz edilmesi, Avrupa'daki polis birimleri ile gümrük görevlileri arasında istihbari bilgilerin paylaşımı bulunmaktadır. Ofis, Europol Geçici Çalışma Grubu ile Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi bünyesinde oluşturulan *K₄ Komitesi*'ne karşı sorumludur. Avrupa Uyuşturucu Ofisi operasyonel çalışmalarına 16 Şubat 1994 tarihinde başlamıştır.³⁰¹

Avrupa Birliği, üye ülkeler arasında kişilerin, hizmetlerin ve malların serbest dolaşımına engel teşkil eden unsurların tamamını kaldırmıştır. Bunun tek istisnası ise kanun uygulayıcı diye de tabir edilen polis teşkilatı ve kanunların uygulanmasında görev alan benzer diğer kuruluşlar olmuştur. Ceza kanunları, uygulamaları ve bunların icrasında görev alan organlar arasındaki farklılıklar nedeniyle istenilen düzeyde yardımlaşma işbirliği sağlanamamaktaydı. Kısmen İnterpol'ün yetersizlikleri nedeniyle, kısmen de Avrupa bütünleşmesinin getirdiği ivme nedeniyle 26 Temmuz 1995 tarihinde Konsey, Europol Sözleşmesi'ni kabul etmiş, böylelikle AB polisiye işbirliği konusunda kendi örgütü Europol'ü, iki veya daha fazla üye ülkeyi etkileyen ciddi organize suçlarda etkinliği artırmak gayretiyle kurmuştur.³⁰² Söz konusu polis örgütünün aktif anlamda

²⁹⁹ F. Gregory, "Policing Transition in Europe: The Role of Europol and the Problem of Organized Crime", *Innovation*, Vol. 11, No. 3, 1998, s. 288.

³⁰⁰ Benyon, a.g.e., s. 511.

³⁰¹ A.g.e., s. 511.

³⁰² 'Freedom, Security, Justice', *A guide to Europol* (2003 Europol Publishing).

çalışmalara başlayabilmesi hemen mümkün olmamış, üye ülkelerin bunun için Konsey'in kararını kabul edip uygulamaya koymaları gerektiğinden, Ekim 1998'e kadar beklenilmiştir.³⁰³

Yapısı itibariyle bir icra organı niteliği taşımayan Europol, üye ülkeler arasındaki çabuk bilgi alış verişi ve EIS'nin³⁰⁴ (Europol Bilgi Sistemi) etkin kullanımı münasebetiyle olumlu sonuçlar vermektedir. Zaten Europol'un görev tanımı da yapılırken "Avrupa Birliği'nin, özellikle organize örgütlerin karıştığı, uluslararası suçlarla mücadelede önemli katkıda bulunmaktadır"³⁰⁵ denilmektedir.

Europol'un amaçları arasında şunlar öncelik taşımaktadır:

- Ulusal yasalar doğrultusunda ve üye devletler tarafından görevlendirilen Europol irtibat görevlileri vasıtasıyla bilgi alış verişini kolaylaştırmak
- Europol tarafından, gerek üye devletlerden gerekse başka kaynaklardan toplanan istihbari bilgi, genel stratejik raporları ve suç analizleri ile üye devletlerin kanun uygulayıcı organlarını, donatmak ve desteklemek
- Üye devletlerin ilgili birimlerince yürütülmekte olan uzmanlık ve teknik destek gerektiren operasyonlara, üye devletin yasal sorumluluğu ve nezareti altında katkıda bulunmak
- Ciddi uluslararası suçlarla etkin mücadelede başarı elde etmek, uygun kararlar ve doğru önlemler almak için, Europol standartlarını geliştirmek.

Bununla birlikte Europol'un katma değerleri³⁰⁶ olarak; çok teşkilatlı yaklaşım, çok dilli kuruluş, hızlı bilgi değişimi, operasyonel teknik ve analitik destek, uzmanlık ve eğitim ve araştırma geliştirme sayılabilir. Üye devletlerin tamamının imzalaması neticesinde 1 Ekim 1998 yılında yürürlüğe giren Europol Sözleşmesi ile Europol, 1 Temmuz 1999 tarihi itibarı ile tüm aktivitelerini yerine getirmeye başlamıştır. 1 Ocak 2002 tarihinde yapılan bir takım ilâveler ile Europol'ün ilgilendiği konular

³⁰³ Guymon, a.g.e., s. 74.

³⁰⁴ 'Europol Intelligence Handling', *Europol 2003 Office for official publications of the European Communities*, s.17.

³⁰⁵ A.g.e. , s.4.

³⁰⁶ A.ge., s. 4.

geniştirilmiştir. Şu an itibarıyla Europol'un üye ülkelerin kanun uygulama organlarını desteklediği konular şu şekilde sıralanabilir:

a- *Uyuşturucu Kaçakçılığı*

Son yıllarda, uyuşturucu üretiminin ve üretilen bu uyuşturucunun dünya pazarındaki yerinin gözlenebilir düzeyde artışı ve organize suç örgütlerinin bu konudaki illegal çalışmaları birçok ülke için tehdit edici boyutlara ulaşmıştır. AB devletlerinin kanun uygulama makamlarınca her yıl 6 tondan fazla eroin, 700 tondan fazla kendir, 25 milyondan fazla ecstasy tabletleri ele geçirilmektedir. Tüm bu nedenlerden dolayı da Europol yeni bir takım projeler geliştirmek suretiyle bu mücadelesine hız kazandırmıştır.³⁰⁷

b- *Terörizm*

Özellikle 11 Eylül 2001'de ABD de meydana gelen terörist faaliyetlerden hemen sonra Güvenlik Konseyi aldığı bir kararla terör konularında, Europol ile üye devletlerin istihbarat servislerinin bilgi değişimini hızlandırmak ve Europol içerisinde terör konusunda uzmanlar tarafından bir görev gücü kurulması fikrini ileri sürmüş ve 15 Kasım 2001 tarihinde bahse konu görev gücü oluşturularak çalışmalarına başlamıştır. 31 Aralık 2002 tarihinde bu görev gücünün sorumluluğu Europol'e transfer edilmiştir.

c- *Yasadışı Göç ve İnsan Ticareti*

AB'ye üye ülkeler için yasadışı göç gitgide büyüyen bir sorun haline gelmiştir. Üye devletlerin vermiş olduğu rakamlara dayanarak her yıl 500 bin insanın kaçak olarak AB ülkelerine yasadışı olarak göç ettikleri tahmin edilmektedir. Bu nüfusun yarısının ise bu işle iştigal eden organize örgütler tarafından bu ülkelere sokulduğu ve bu ticaretle ilgili paranın da yılda 12 milyar Euro civarında olduğu sanılmaktadır. Bunun dışında bir de yine illegal oluşumlar tarafından fuhuş sektöründen yararlanmak vasıtasıyla ticareti yapılanlar bulunmaktadır. Tüm bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere Europol'un yapması gereken faaliyetlerin zorluk derecesi çok üst seviyededir. Bu olaylarla etkin mücadelede bulunmak için Europol üye devletlerin vermiş oldukları raporlar ve veriler doğrultusunda incelemeler ve analizlerde bulunmakta, göç güzergâhı ile ilgili olarak

³⁰⁷ Freedom, Security, Justice, s.8.

veriler çıkarmakta ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) gibi örgütlerle işbirliğine giderek yeni projeler üretmektedir.

d- Sanal “Teknolojik” Suçlar

Teknoloji ve bilgisayar alanında ortaya çıkan gelişmeler neticesinde bu güne kadar karşılaşılmamış birçok olay ve suç ortaya çıkmıştır. Bu tür olaylarla mücadele edilebilmesi için Europol bünyesinde bilgilerin toplandığı ve değerlendirmelerin yapıldığı “İleri Teknoloji Suç Merkezi” adı altında bir birim oluşturulmuştur. Bu birim, dünya çapında meydana gelen teknoloji suçları ile ilgili bilgiler toplamayı hedeflemekte, bu suçlarla mücadele yolları geliştirmekte, bunu üye devletlerin ilgili birimleri ile paylaşmakta ve konuyla ilgili eğitim çalışmaları düzenlemektedir.

e- Kalpazanlık

Euro kalpazanlığı, gerek kar marjının fazlalığı gerekse dünyada en geçerli iki para biriminden biri olması nedeniyle organize suç oluşumlarının sık sık müracaat ettikleri alanlardan bir tanesidir. Bununla mücadelede başarılı olabilmek için, Europol, Avrupa Merkez Bankası, İnterpol, Birleşik Devletler Gizli Servisi (paranın korunmasından sorumlu) ile gerekli koordinasyonu sağlamak üzere bir işbirliği antlaşması imzalamıştır. Bunun yanı sıra karşılaşılan kalpazanlık olayları ile ilgili olarak gerekli incelemeleri yapmakta, çıkan sonuçlarla ilgili olarak üye devletlerin kanun uygulama makamlarını uyarmakta ve aynı zaman da eğitici mahiyette kurslar düzenlemektedir.

f- Finansal Suçlar - Para Aklama

Geçtiğimiz on yıl, finansal marketlerin, iş kollarının ve kapital ve insan hareketlerinin hızlı bir küreselleşmesine ve liberalleşmesine sahne olmuştur. Kar marjı ile doğru orantılı hareket eden organize suçlar da doğal olarak kendini bu sektörde göstermiştir. Yapılan istatistiki çalışmalar neticesinde dünya çapında tahmin edilen yıllık aklanmış para miktarı 500 milyar-1.3 trilyon Euro arasındadır.³⁰⁸ Europol içerisinde bu konu ile ilgilenmek üzere “mali suçlar bilgi merkezi” adlı bir birim oluşturulmuş, üye ülkelere

³⁰⁸ A.g.e., s.11.

para aklama teknikleri, suçun uygulama alanları ve bu güne kadar karşılaşılmış yöntemlerle ilgili teknik ve uygulamaya dönük bilgi verilmesi hedeflenmiştir.

g- Çalıntı Araçlar

Getirisi ile mukayese edildiğinde oto hırsızlığından daha az riskli bir suç türü olmadığı için, bu konuda faaliyet gösteren organize suç oluşumları, tipik bir uluslararası şirket gibi çalışmaktadır. Üye devletlerin vermiş olduğu bilgilere dayanarak hazırlanan bir rapora göre şu anda Avrupa ülkelerinde trafikte seyreden çalıntı araçların sayısının 600 bin civarında olduğu tahmin edilmektedir.³⁰⁹ Bu konu ile ilgili olarak Europol, üye ülkelerin ve üçüncü ülkelerin katılımıyla başarılı bir projeye imza atmıştır. Alman ve Avusturya otoriteleri ile işbirliği çerçevesinde, “Avrupa Araç Belirleme Bilgi Bankası” oluşturulmuş, bu bilgi bankası, üye devletlerin çalıntı otolarla ilgili soruşturmalarda, 18 otomobil üreticisinin ve 40 Avrupa ülkesinin kayıt evrakları motor ve şasi numaraları ile bir kılavuz olarak kayda değer bir kaynak olmuştur.³¹⁰

Tüm bu faaliyetleri yerine getiren Europol ile ilgili olarak diğer önemli bir husus da kuşkusuz organik yapısı, organları ve çalışma şeklidir. Europol’un organları, Yönetim Kurulu, Direktör, Ortak Denetleme Birimi, Mali Kontrolörler ve Ortak Mali Komite’den oluşur.³¹¹

Europol, Adalet ve İçişleri Konseyine karşı sorumlu olmakla beraber, Konsey Europol’un ana kontrolünden ve temel fonksiyonlarından sorumludur. Direktör ve yardımcılarını atadığı gibi bütçeyi onaylar. Aynı zamanda Europol’un faaliyetleri ve çalışmaları ile ilgili olarak Avrupa Parlamentosu’na rapor sunar.

Europol’un Yönetim Kurulu, her üye devletten gelen birer temsilciden oluşur ve her üyenin yönetim kurulu içinde bir oy hakkı vardır. Yönetim kurulu toplantılarına üye olmayan devletlerin temsilcileri de gözlemci sıfatı ile davet edilebilmekte fakat bunların oy hakkı bulunmamaktadır. Yılda en az iki kez toplanan Yönetim Kurulunun temel

³⁰⁹ A.g.e., s.11.

³¹⁰ A.g.e., s.13.

³¹¹ Avrupa Birliği, ‘Europol Convention: European Police Office’, (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14005b.htm>), erişim tarihi: 12.09.2007.

fonksiyonu Europol'un mevcut aktiviteleri ile gelecekteki gelişmeleri tartışmak ve bu konuda düzenlediği raporu Adalet ve İçişleri Komisyonuna sunmaktır.

Direktör ise yukarıda belirtildiği gibi Avrupa Birliği Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından 5 yıllık bir süre için oy birliği ile atanır. Direktör yardımcıları ise yine Konsey tarafından 4 yıllık süre için atanan iki kişiden oluşur. Şu an itibarıyla, Direktör Max-Peter Ratzel (Almanya) ve Direktör Yardımcıları Willy Bruggeman (Belçika) ve Mariano Simancas (İspanya) tarafından oluşmaktadır. Europol Direktörü, Direktör Yardımcıları ve Europol personeli görevlerini yerine getirirken Europol'un görev ve amaçlarına uygun olarak hareket edecekler; sözleşmede aksi belirtilmedikçe Europol dışında hiç bir hükümet, yetkili, kuruluş yada şahıstan emir almayacaklardır. Direktör, göreve personel alma ve işten çıkarmada tam yetkilidir. Bununla beraber, personel seçiminde kişisel uygunluk ve mesleki niteliklerin yanı sıra üye devletlerin tümünün ve Avrupa Birliği resmi dillerinin yeterli sayıda temsil edilmesini göz önüne almak zorundadır.

Ortak Denetim Birimi, üye devletlerin iki kişiden oluşan temsilcilerini içerir. Bunlar bir oyla yetkilendirilmiş olup, üye devletin vatandaşlarının, Europol bilgi bankasında ve veri sisteminde herhangi bir haksızlığa maruz kalmamasını sağlamakla yükümlüdürler. Üye devlet vatandaşlarının her biri, kendi müfettişinden, Europol kayıtları ile ilgili kişisel sorgulamasını isteyebilir ve bu müfettişler bireye doğru bilgi ve kayıtları bildirmekle mükelleftir.

Ortak Mali Komite, Europol bütçesinde görev almak üzere her bir üye devletten bir bütçe temsilcisinin katılımıyla oluşur. Görevi, bütçe ve mali konulardaki görüşmeleri hazırlamaktır.

Mali Kontrolör, Europol'un bütçesinden yapılan harcamaların kesin karara bağlanması ve ödenmesi ile gelirin tespit edilmesi ve toplanmasında görev alır. Mali Kontrolör, üye devletlerden birinin resmi hesap kontrol organında çalışan ve Yönetim Kurulunun oybirliği ile Europol Bütçesinin denetimi için atadığı ve kendisine karşı sorumlu olan kişidir.

Europol'un kuşkusuz görevini yerine getirmesinde en büyük görev Europol İrtibat Görevlilerine ve her üye devletin sadece Europol faaliyetlerini düzenlemek üzere oluşturulmuş ulusal bürolara düşmektedir. Her bir üye devlet sözleşmenin 4. maddesinde sayılan görevlerin yerine getirilmesi için bir ulusal büro kurmak zorundadır. Bu büro, Europol ile üye ülkeler arasındaki tek irtibat organı olacaktır. Ulusal büro ile yetkili otoriteler arasındaki ilişkiler yerel kanunlara ve özellikle ilgili anayasal düzenlemelere göre yürütülecektir. Üye devletler, ulusal büroların görevlerini yerine getirebilmeleri ve özellikle ilgili yerel bilgileri elde edebilmeleri için gerekli olan önlemleri almakla yükümlüdür. Ulusal büroların başlıca yükümlülükleri; Europol'un bilgi, haber ve tavsiye taleplerini karşılamak, Europol'un görevini yerine getirebilmesi için gerekli olan bilgi ve haberlerin sağlanması, bilgi ve istihbaratların güncelleştirilerek saklanması, bilgi ve haberleri ulusal kanunlara uygun olarak yetkili otoriteler için değerlendirmek ve bu materyalleri yetkili otoritelere göndermek; Europol'e tavsiye, bilgi, analizlerle ilgili talep ve isteklerini bildirmek, bilgisayar sisteminde saklanmak üzere Europol'e bilgi sağlamak, Milli bürolar arasında ve Europol nezdinde bilgi değişimlerinin kanunlara uygunluğunu sağlamak olarak sayılabilir.³¹²

Europol Sözleşmesi hükümlerine göre her üye devlet, Europol'e en az bir irtibat görevlisi atayacaktır. Bu birim, Europol ile üye ülkenin yerel kurumları arasında irtibatı tesis etmekle görevli tek organdır. İrtibat görevlileri, atandıkları üye devletin ulusal kanunlarına ve Europol'un yönetimine uygulanacak hükümlere uygun olarak, Europol içinde kendi ülkelerinin çıkarlarını temsil etmek üzere kendi ulusal bürolarından talimat alabilirler. İrtibat görevlileri, kendilerini atayan üye devlet ile Europol arasındaki bilgi alış verişini yürütmekle sorumludur.

Europol'un görevini ifası sırasında en çok gereksinim duyduğu konuların başında bilgisayar sistemi gelmektedir. Temeli hızlı ve doğru bilgi akışına dayanan Europol çalışmaları üç sistemde ele alınmaktadır. Bunlar sırasıyla; bilgi sistemi, analiz sistemi ve indeks sistemidir. Yukarıda organlar kısmında da açık olarak ifade edildiği gibi üye devlet vatandaşlarının herbiri, kendi müfettişinden, Europol kayıtları ile ilgili kişisel

³¹² <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=home&language=>, erişim tarihi:06.04.2007.

sorgulamasını isteyebilir ve bu müfettişler bireye doğru bilgi ve kayıtları bildirmekle mükelleftir. Ortak Denetim Birimi, üye devletlerin iki kişiden oluşan temsilcilerini içerir. Bunlar bir oyla yetkilendirilmiş olup, üye devletin vatandaşlarının, Europol bilgi bankasında ve veri sisteminde herhangi bir haksızlığa maruz kalmamasını sağlamakla yükümlüdürler. Kimlerin bilgi bankasına gireceği de sözleşme de açık olarak belirtilmiştir. Buna göre, üye devlet ulusal hukukuna göre bir suç işlediğinden ya da böyle bir suçta yer aldığından şüphelenilen ya da böyle bir suçtan suçlu bulunan kişiler ve bu suçları işleyeceği yönünde ulusal kanunlara göre kuvvetli deliller bulunan kişilerin bilgi bankasına verileri girilebilir. Bu veriler de ancak şu bilgileri içerebilir: Soyadı, kızlık soyadı, isimler ve namlar ya da takma isimler, doğum yeri ve tarihi, milliyet, cinsiyet ve gerekli olması durumunda, değişmesi muhtemel olmayan fiziksel özellikler ile tanımlamaya yardım edecek diğer karakteristik özellikler de girilebilecek bilgiler arasındadır.

Yukarıda belirtilen veriler ile Europol, girilen ulusal büro verilerine ek olarak bilgi sistemini, aynı zamanda yukarıda belirtilen kişilerle ilgili olarak; suçlar, suç iddiaları ve ne zaman, nerede işlendikleri, suç işlemeye kullanılan ya da kullanılmış olması muhtemel araçlar, varsa şüphelinin örgütü, olayı takip eden birim ve bunların dosya numaraları ve referansları, gibi detayları da saklamak, değiştirmek ve yararlanmak üzere kullanabilir.

Tüm bu veri çalışmalarının girilmesi, taraflar arasında aktarılması, düzeltmeler yapılması ve veri bankasından silinmesi ile ilgili konularda verilerin güvenliğinden, Europol ve üye devletler bizzat sorumludur ve bunları engelleyici önlemler almakla yükümlüdür. Öte yandan, Europol ve üye devletler, bu sözleşme çerçevesinde elde edilen ya da karşılıklı değişimde bulunulan bilgilerin belirlenen gizlilik derecesine göre korunması için gerekli önlemleri almak zorundadır.³¹³

B-) CEPOL ve CEPA

a) Avrupa Polis Koleji (CEPOL)

³¹³ Europol Intelligence Handling, s.17 (Europol 2003 Office for official publications of the European Communities)

1999 Tampere Zirvesi'nde üst düzey polis yöneticilerinin eğitimi için mevcut ulusal eğitim kullanmak suretiyle faaliyet gösteren bir Avrupa Polis Koleji kurulması için çağrıda bulunulmuştur. Bu çağrı üzerine Konsey 22 Aralık 2000'de Fransızca kısaltması olan CEPOL (College Européen de Police) ile anılan bir Avrupa Polis Koleji kurulması kararını almıştır.³¹⁴ CEPOL, 1 Ocak 2001 tarihinde operasyonel hale gelmiş ve geçici merkezi Kopenhag / Danimarka olmuştur.

Temmuz 2004 yılında Konsey'in aldığı iki kararla³¹⁵, CEPOL tüzel kişilik sahibi olmuş ve yine Konsey kararıyla merkezi Bramshill, İngiltere'ye taşınmıştır. Bundan başka kuruluşun yönetim kurulu, sürekli bir sekreteryaya kurması için Konsey tarafından görevlendirilmiştir.

Yönetim Kurulu CEPOL'ün yetkilerini kullanan başlıca organdır ve burada kararlar oybirliği ile alınmaktadır. Kurul toplantılarının hazırlıklarının yapılmasında ve karar alma aşamalarında kendisine yardımcı olmak üzere 5 Komite ile çalışmalar yürütmektedir. Bunlar; Yıllık Eğitim Programları, Aday Ülkeler, Öğrenim Yönetimi, Bilim ve Araştırma, Bütçe ve Finans Komiteleridir.

CEPOL, Eylül 2005'te Konsey'in almış olduğu kararla³¹⁶ bir Avrupa Birliği kurumu olarak çalışmalarını sürdürmeye başlamıştır. Konsey'in kararında CEPOL'ün amacı³¹⁷ “Avrupa Birliği üye ülkelerin üst düzey polis yöneticilerinin eğitimine yardım” ve “üye ülkelerin suçla mücadele, kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması ile bu konularda karşılaşılan uluslararası problemler için ortak bir yaklaşım geliştirmek ve desteklemek” şeklinde belirtilmiştir.

Cepol'ün gerçekleştirmesi beklenen hedefleri şunlardır:

- Birlik içindeki üye ülkeler, sınır aşan polis işbirliği ile Europol'ün yapısını kuvvetlendirmek
- Ulusal polis sistemlerinin bilgisini artırmak

³¹⁴Avrupa Birliği, (http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/police/college/wai/fsj_police_college_en.htm), erişim tarihi: 12.02.2007.

³¹⁵ Council Decisions 2004/566/JHA and 2004/567/JHA , (http://www.cepola.europa.eu/About_CEPOL/ac_history.php) erişim tarihi: 08.10.2007

³¹⁶ Decision 2005/681/JHA repealed Council Decision 2000/820/JHA and on 1 January 2006

³¹⁷ http://www.cepola.europa.eu/About_CEPOL/index.php, erişim tarihi:25.10.2007

- AB düzeyinde suçla mücadelede mevcut işbirliği alanlarında var olan uluslararası kurumların bilgisini artırmak
- Diğer polis eğitim kurumlarıyla işbirliğini teşvik etmek
- Savunma haklarıyla ilgili demokratik emniyet tedbirlerine saygı gösterilmesi için gerekli eğitim faaliyetleri düzenlemek.

Sıralanan bu amaçları gerçekleştirebilmek için CEPOL; eğitimcilerin eğitimini sağlamak ve geliştirmek, uzman eğitici sağlamak, üst düzey polis yöneticileri için ortak standartlar üzerine eğitim programları düzenlemek, örnek uygulamaları ve araştırma sonuçlarını yaymak, askeri olmayan kriz yönetimine katılan AB polis kuvvetlerini hazırlamak, AB üyelik için başvuran polis yetkililerinin eğitimini sağlamak ve geliştirmek, eğitim kapsamında polislerin göreve getirilme ve değişimlerini kolaylaştırmak gibi çeşitli uygulamalarda bulunmaktadır. CEPOL bu hedefler için her yıl sayıları düzenli olarak artan kurs ve seminerler düzenlemektedir.³¹⁸ Esasında ilk yıl ve onu takip eden ilk altı ayda bu kursların düzenlenmesinde bazı sorunlarla karşılaşmıştır. Bunun neticesinde değişik ülkelerden faaliyetlerin % 50-75'inden fazlasına programda olmasına rağmen katılmadıkları gözlenmiştir. Bu sorunlardan bazıları;

- Ulusal polis ve polis kolejlerindeki organizasyonel problemlerden kaynaklananlar
- Gerekli eğitim dilini bilmeme sonucu ortaya çıkan sorunlar
- Bazı ülkelerin mali sorunları olarak sayılabilir.

İlk bir kaç yıl boyunca faaliyetler esnasında ihtiyaç duyulan maddi kaynak, CEPOL'ün bir bütçesi olmadığı için ulusal bütçelerden karşılanmıştır. Ancak 5 Ekim 2004 tarihinde Avrupa Komisyon'u CEPOL'ün faaliyetlerinin üye ülkelerden gelen yardımlar yerine Birlik bütçesinden finanse edilmesini kabul etmiştir. Komisyon'da ayrıca, CEPOL'ün üst düzey polis yetkililerinin yanısıra sınır yönetiminde görevli bulunanların da dâhil olduğu tüm kanun uygulama birimlerinin istifade edebileceği bir

³¹⁸ CEPOL'ün düzenlemiş olduğu kurslar için bkz.: <http://www.cepole.net/KIM/>, erişim tarihi:10.05.2007.

yapıya dönüştürülmesi de kabul edilmiştir.³¹⁹ Yıllar içerisinde CEPOL'ün Avrupa Birliği ve üçüncü ülkelerle uluslararası polisliğin özellikle eğitim ve politika düzenleme konularında etkinliğini artıracakı öngörülebilir. Böylece etkisini ve verimliliğini artırmış bir CEPOL'ün gerek Europol gerekse diğer uluslararası polislik çalışmalarını yürüten kurumlara her anlamda destek sağlayabileceği söylenebilir.

b) The Central European Police Academy (CEPA)

1992 yılında kurulan CEPA'ya Avusturya, Almanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti üyedirler. Oluşumun amacı, polis işbirliği kapsamında polis görevlilerinin bilgi ve tecrübelerini geliştirmek, beceri ve kabiliyetlerini arttırmaktır. CEPA faaliyetlerini özellikle mali ve organize suçlarla mücadelede yoğunlaştırmıştır. CEPA'nın yılda bir kez on iki hafta boyunca süren temel kursu bulunmaktadır. Bu kurs üye ülkelerin çok üst düzey polislerinden her yıl yirmi altı kişiye verilmektedir. Kursun temel amacı sınır-aşan suçlarla nasıl mücadele edileceği ve bu suçların nasıl önleneceğini öğretmektir. Katılımcılar her gün planlı olarak kursa devam ederler ve tüm CEPA ülkelerini bu kurs müddeti içerisinde ziyaret ederek bu ülkelerde de ilgili eğitimi almaya devam ederler.³²⁰

Bunun haricinde sınır polisi için düzenlenmiş özel bir kurs eğitimi de CEPA tarafından verilmektedir. Sözkonusu kursa her üye ülkeden maksimum üç katılımcı gelebilmekte ve kurs dört hafta boyunca devam etmektedir. Bunların haricinde CEPA'da daha önceden eğitim görmüş olanlara yönelik olarak özel konularla ilgili olarak her defasında 24 katılımcıyı kapsayacak şekilde 4-7 haftalık seminerler düzenlenmektedir. CEPA'daki tüm eğitim faaliyetleri Almanca olarak düzenlenmektedir ve bu eğitimler tüm üye ülkelerde yapılmaktadır. Kurumun Viyana'da bir sekreteryası bulunmakta ve buradan tüm aktiviteleri yönlendirmektedir. CEPA'nın uzun vadedeki hedefi, üye ülkelerde işlenen ortak suçlarda özellikle de organize suçlarda mücadele edebilmek için uzun dönemli profesyonel bir işbirliğini

³¹⁹ The Week in Europe, (http://www.delmlt.cec.eu.int/press_highlights/european-police-college.htm), erişim tarihi: 10.05.2007.

³²⁰ Holm, Tor Tanke ve Kari Margrethe Osland, <http://www.stabilitypact.org/police/rpt.pdf>, erişim tarihi: 19.09.2007.

geliştirmek, bu alanda uzman ve eğitilmiş personelin birbirlerini ve ilgili sistemleri tanımaları ve operasyonel seviyede bir bilgi ağını oluşturabilmektir.³²¹

C-) Avrupa Polis Şefleri Görev Gücü

Avrupa Polis Şefleri Görev Gücü, Ekim 1999'da Tampere'de yapılan Avrupa Konseyi Zirvesi tarafından, Europol ile işbirliği içinde, günümüzdeki uluslararası suç eğilimleri konusunda tecrübe, uygulama ve bilgi alışverişinde bulunmak ve suçla mücadelede Avrupa'da işbirliğini teşvik etmek amacıyla kurulmuş bir forumdur.³²²

İlk toplantısını Nisan 2000'de gerçekleştiren Görev Gücü, gerek üye ve aday ülkelerde illegal göçle ve insan kaçakçılığı ile mücadelede gerekse Avrupa'da polislik çalışmaları konularında üst düzeyde bilgi değişimini sağlaması bakımından kendisinden pratik faydalar beklenen bir oluşum olsa da, hala forumun pozisyonu ve rolü tam olarak yerine oturmuş bir yapıda görünmemektedir. Bunun dışında, forum, katılım sağlayan polis yetkilileri tarafından da çok yapıcı bir pozisyonda tanımlanmamaktadır, bunun nedeni de bu yetkililerin kendilerini Avrupa Birliği'nde esas karar alıcı olan politikacılar ve üst düzey devlet görevlilerinin dışında ve yetkisiz kalıyor hissetmelerinden kaynaklanmaktadır.³²³

Görev Gücü'nün dönemsel olarak ortaya çıkan küresel ölçekteki güvenlikle ilgili konularda da faaliyetlerde bulunduğu anlaşılmaktadır. Buna örnek olarak ABD'ye yönelik 11 Eylül saldırılarının etkilerinin Görev Gücü'nün faaliyetlerine olan etkisinden bahsedilebilir.

Görev Gücü'nün görev alanına giren konulardan biri de, Avrupa Birliği'ne aday ülkelerin Emniyet Genel Müdürleri ile bağlantı kurmaktır. Bu kapsamda Türkiye

³²¹ A.g.m., s.5.

³²² Apap, Joanna, Carlo Jean ve Malcolm Anderson, http://books.google.com/books?id=OQdUzm56EM8C&dq=EUROPEAN+CHIEFS+OF+POLICE+TASK+FORCE&pg=PA51&ots=rqwWwFns_y&sig=9JhMr1pynnI15K5Ps7jJe9OzV34&prev=http://www.google.com/search%3Fhl%3Dtr%26q%3DEUROPEAN%2BCHIEFS%2BOF%2BPOLICE%2BTASK%2BORCE%26lr%3D&sa=X&oi=print&ct=result&cd=1&cad=legacy, erişim tarihi: 10.09.2007.

³²³ A.g.e., s.51.

Emniyet Genel Müdürleri Görev Gücü Toplantılarına, forumun 29-30 Ekim 2001 tarihleri arasında Brüksel’de yapılan 4. Toplantısından itibaren davet etmektedir.

D-) OLAF (Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu)

Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (Fransızca kısaltmasıyla OLAF), 1988 yılında Komisyon Genel Sekreterliği’nin bir parçası olarak kurulmuş olan Sahtekârlığı Önleme Eşgüdüm Çalışma Grubu’nun (UCLAF) yerine 1999 yılında kurulmuştur. OLAF’ın bağımsız bir biçimde soruşturmada bulunabilmesi hükme bağlanmıştır; sahtekârlıkla mücadele ve idari ve cezai işlemlere yol açması muhtemel kural dışı davranışlara karşı Topluluk çıkarlarının korunması da kendisine verilen yetkinin bir parçasını teşkil etmektedir.³²⁴ OLAF, bağımsız soruşturmada bulunabilme yetkisine sahip olmasına karşın Avrupa Komisyonu bünyesinde ve Bütçeden sorumlu Komisyon Üyesinin sorumluluğu altında yer almaktadır.

OLAF’ın bağımsızlığı şu hüküm ile garanti altına alınmıştır: Büronun Genel Müdürü “bir hükümetten veya (Komisyon dâhil) her hangi bir organdan ne talimat ister ne de talimat alır”. Şayet Genel Müdür, Komisyon’ca büronun bağımsızlığına tehdit oluşturan bir önlem alındığı kanısına varırsa, Avrupa Adalet Divanı önünde Komisyon’a karşı yasal işlem başlatma hakkına sahiptir. Ayrıca OLAF’ın soruşturma görevi, Topluluk kurumlarından bağımsız uzmanlardan oluşan bir Denetim Komitesi tarafından sürekli tetkik edilmektedir. Bu amaçla OLAF, AB bütçesine zarar verecek bir şekilde sahtekârlık yapılması hallerinde, Topluluk kurumlarının, organlarının ve birimlerinin içinde idari tahkikat yapmakla yükümlüdür.³²⁵ OLAF’ın soruşturma yetkisi bakımından bağımsız olması bağlamında bu kural Komisyon üyelerine tatbik olunan 213. Madde hükmünün bir yansımasıdır.

AT’nin çıkarlarına karşı yapılan sahtekârlık takibatının eşgüdümü maksadıyla OLAF, yetkili ulusal makamların aralarında yakın ve düzenli işbirliği yapabilmelerine yardım edebilmesi için üye devletlere yardım sağlar. Söz konusu çalışma aynı zamanda *pars construens* den oluşur yani; büronun o zamana kadar edinmiş olduğu deneyimine

³²⁴ Avrupa Komisyonu Kararı 352/1999.

³²⁵ Avrupa Komisyonu Kararları, 1999/394 ve 1999/396.

dayalı bilgisi sahtekârlıkla mücadelede daha yenilikçi ve daha etkin yöntemlerin geliştirilmesinde kullanılır.³²⁶

OLAF'ın Topluluk enformasyon kaynaklarına ve binalarına girme yetkisi, banka hesaplarını kontrol etmek ve her hangi bir belgenin özetini almak gibi bazı istisnai yetkileri de bulunmaktadır.³²⁷ Bunların yanı sıra ilgili her hangi bir kimseden, tahkikat için yararlı gördüğü bilgi talep etme yetkisini de saklı tutmaktadır. 2185/96 Sayılı Tüzüğün düzenlemeleri gereğince Büro, olası ilgili düzensizliklere dair bilgi temin etmek için ilgili ekonomik aktörlerin bulundukları yerde kontrol edilmesi işini de yapabilmektedir. OLAF tüm bu yetkilere sahip olmasına karşın bir “gizli servis” ya da kolluk kuvveti olarak düşünülmemelidir.³²⁸ Büro daha ziyade Topluluk çıkarlarının daha iyi korunmasını ve organize suç ve sahtekârlıktan kaynaklanan saldırılara karşı yasaya uygunluğu garanti altına alacak idari tahkikat için yasal bir araç vazifesi görmektedir.

OLAF'ın mevcut konumu bir yana bırakılacak olursa ilerde nasıl bir yapıya bürünebileceği, polisin belgelere erişim ve tahkikat gücüne paralel bir gücünün olup olmayacağı ve bunun sınırları, bir bakıma AB'nin Adalet ve İçişleri alanında alacağı kararlar doğrultusunda şekillenecektir. İlerde mevcut sütun yapısının ortadan kaldırılmasının ve anayasal kuvvetler ayrılığına doğru yol alınmasının sonuçlarından birisi de OLAF'ın Europol ile birleşebilme olasılığıdır. Europol'ün sahtekârlık alanında da yetki sahibi olmasından ötürü bu birleşmenin gerçekleştirilmesi mümkün görünmektedir.

E-) EUPM ve EUCIVPOL

AB dışında kalan bölgelerde kriz önleme ve istikrar sağlamaya yönelik müdahaleler artık eskiden olageldiği gibi Topluluğun dışından değil, daha ziyade içerisinden yürütülmektedir. Bunun sebebi, hem güvenlik kavramının geçmişte

³²⁶ Apap ve Anderson, a.g.e., s.61.

³²⁷ Luc Schaerlaekens, 'OLAF And Its Cooperation With The Institutions Of New Member States', *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltengam, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2004, s.167.

³²⁸ A.g.e., s.61.

olduğundan çok daha geniş ve ayrıntılı hale gelmesi hem de bu kavramın kapsamının genişlemiş olmasındandır. Özellikle Avrupa'nın sınır bölgeleri için bu durum böyle değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, dünyanın değişen ve gelişen şartları itibariyle de askeri işgal rejimleri ve uluslararası manda uygulamaları artık geçmişte oldukları kadar rağbet görmemekte, uluslararası kamuoyunu da olumsuz yönde etkilemektedir. Ülkeler arasındaki sayıları her geçen gün artan anlaşmazlıklar ve ihtilaflar, artık farklı devletlerin arasında yaşanan problemler olmaktan çıkarak biçim değiştirmiş ve her bir devletin kendi içinde yaşadığı meseleler haline gelmiştir. Yeni eğilim artık barış anlaşmalarının yerine ateşkesler sağlamak ve bu ateşkes uygulamalarının barışa dönüştürülebilmesi için ise, çatışma sonrasında yeniden yapılandırma ve ıslah yoluyla uzun ömürlü ve kendi devamını sağlayabilen çalışmaların yapılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu tür barış amaçlı müdahaleler çeşitli mahalli diktatörler ve savaştan hiziplerin var olan kaynaklara el koymalarına izin vermeyerek bu kaynakların ve devletin gücünün kamu yararına kullanılmasını da amaçlamaktadır. Bu gerçekleşmediği sürece istikrar ve kalkınmaya ulaşmak çok zor olacaktır. Bu tür iç savaş veya çatışma benzeri olayların yaşandığı yerlerde ateşkesin tarafları olan yerel liderlerin çıkarları bir şekilde çatışmaktadır. Bu bölgelerde yaşanan istikrarsızlık ise, bu liderlerin siyasi güçlerini korumalarını ve kanuni, gizli veya kanuna aykırı yöntemlerle ekonomiye hakim olarak, kişisel servetlerini ve güçlerini arttırmalarına imkân sağlamaktadır. Bu nedenle söz konusu bölgelerde istikrarı sağlayabilmek, siyaset ile adi ve ekonomik suçlar arasındaki bağların koparılmasına sıkı sıkıya bağlıdır.

Geçmiş uygulamalara bakıldığında çatışma veya iç savaş yaşanan bazı yerlerde gerçekten umulmadık hataların yapıldığı bugün daha net olarak görülmektedir. Buna bir örnek olarak yakın tarihte cereyan eden Balkanlar'daki savaş ele alınacak olursa, ateşkesin tek başına barış sağlamaya yeterli olmadığı, bunun yalnızca istikrar yolunda atılmış bir adım olarak kabul edilmesi gerektiği, ateşkes imzalayan siyasi liderlerin işbirliğini her zaman koruyacakmış gözüyle bakılmaması gerektiği ve bu liderlerle sürekli olarak bir diyalog içinde olunmasının zorunluluğu, bunlardan belki daha da önemli olarak da, devlet ve kurumlarının bir an önce barışı devam ettirecek şekilde

dönüştürülmesinin önemi o zaman için gözden kaçırılan fakat bugün öncelikli olarak yapılması gerekli olan tedbirler olarak görülmektedir. Bugüne bakıldığında, ateşkes sağlanan bölgelerde ağırlığın devletin, polis, adliye ve hapishane sistemini kapsayan, kanuni yaptırım üçlüsü tarafından meydana getirilen "zorlayıcı gücünü" yeniden inşa etmeye verildiği gözlemlenmektedir.

Tüm yukarıda sayılan nedenlerle EUCIVPOL (AB Sivil Polis Gücü) Avrupa Birliği'nin etkinliğini arttırmak, gelişen şartlara uyum sağlamak, etrafında yaşanan istikrarsızlıklara çözüm sunabilmek amacıyla ve stratejik nedenlerle gücünü iki farklı şekilde kullanmaktadır.³²⁹ Birincisi Kosova'da olduğu gibi yerel polis gücünün bulunmadığı hallerde, bu bölgede polisin yetkilerini devralarak veya Bosna-Hersek'te olduğu gibi (Avrupa Birliği Polis Misyonu - EUPM), yerel polise yardımcı olarak görevini icra etmektedir. Burada dile getirilmesi gereken bir husus, EUPM'in daha çok izleme ve eğitim ağırlıklı bir görev üstlenmesine karşı, kamu düzenini sağlamaya yönelik bazı operasyonlar düzenlemesi ihtimali ve uluslararası örgütlerin korunması gibi ek faaliyetlerde de bulunabilmektedir.

Avrupa Birliği Polis Misyonu, Bosna-Hersek'te yerel polis örgütlerine yol gösteren ve yardımcı olan bir Avrupa Birliği misyonudur.³³⁰ En önemli özelliği AB tarafından Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesinde benzer alanda yürütülen misyonların ilki olmasıdır.

Dayton Barış Anlaşması'nın (1995) imzalanmasından bu yana, Avrupa Birliği Bosna-Hersek'te istikrarın sağlanmasında önemli bir rol oynamıştır. Destek programlarının yanısıra Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası kapsamındaki misyonlar olan Avrupa Birliği Polis Misyonu ve EUFOR'un (AB Barış Gücü) konuşlandırılması, istikrarı sağlama yolunda ilerleyen ve AB ile bütünleşmeye giderek yaklaşmakta olan Bosna-Hersek açısından AB'nin artan yükümlülüklerini sergilemektedir.³³¹

³²⁹ Didier Bigo, *Border Regimes and Security In An Enlarged European Community Police Co-Operation With CEECs: Between Trust And Obligation*, İtaly, european university institute, s. 10.

³³⁰ <http://www.eupm.org>, erişim tarihi: 09.09.2007.

³³¹ <http://www.eupm.org>, erişim tarihi: 09.09.2007.

Avrupa Birliği Polis Misyonu, aynı zamanda Birleşmiş Milletler Bosna-Hersek Yüksek Temsilcisi olarak da görev yapan Avrupa Birliği Özel Temsilcisi eşgüdümünde hareket etmektedir. Misyon, Avrupa standartlarına ve uluslararası standartlara uygun olarak işleyen, kalıcı, profesyonel ve etnik çeşitlilik içeren bir polis servisi kurmayı amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra polis reformu sürecini desteklemekte ve organize suçla mücadelede yönetimi ve bölgesel işbirliğini geliştirmeye ve pekiştirmeye devam etmektedir.

CIVPOL'ün Kosova'da yerel polisin sorumluluğunu üstlenmesi bir sonraki evre olan EUPM Bosna Hersek'teki oluşumun alt yapısını hazırlamaya yöneliktir. Yoksa burada ilânihaye ikinci evreye geçilmeden kalınması başarısızlığı da beraberinde getirecektir, çünkü yerel ahlak ve yargı kültürünün ve toplumsal yapının etkisi diğer hiçbir kesimde olmadığı kadar suçu önleme ve bastırma alanında hissedilir. Dolayısıyla, yerel etmenler bir an önce sürece dahil edilmelidir, bunun yanı sıra meşru bir siyasi iktidar meydana gelir gelmez tüm kanuni yaptırım sistemleri iktidara devredilmelidir. Bu durumda yine de uluslararası topluluğun gözlem konusunda yardımı ve desteği devam ettirilmelidir. Bosna tecrübesi, sürecin yerel polis karakolundan başlayarak giderek yaşamayı da kapsayacak şekilde yönetsel vazifelere odaklanmış ve emniyeti demokratik kurallara ve insan haklarına riayet ederek sağlayacak şekilde hakimiyet sahibi olan merkezi idareye doğru yönelmesi gerektiğini göstermektedir.³³²

CIVPOL unsuru, uluslararası liderlere en başından itibaren kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasında uzmanlaşmış bir güç sunmak ve bunun yanı sıra, mahalli diktatörlerin acil yardımı istismar etmelerini ve bölge ve ekonomi üzerindeki iktidarlarını sağlamlaştırmak için yeniden yapılanmaya başlamalarını önlemek üzere, daima hazırda bulunmalıdır.³³³ Bu arada mali alandaki polislik unsuru da süreçte kritik bir rol oynamaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, kısa vadeli tedbirlerin uzun vadeli istikrara mani olmasının engellenmesi ve tüm müdahale elemanlarının stratejik

³³² Jean, Carlo, Joanna Apap ve Malcolm Anderson, 2002, (<http://www.euractiv.com/en/security/integrated-civil-police-force-european-union/article-110053>), erişim tarihi:08.09.2006.

³³³ Carlo Jean, *An Integrated Civil Police Force For The European Union*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, s. 71.

ve harekât doğrultuları hususunda fikir birliği içerisinde olmalarının zaruret teşkil etmesidir.

Siyasi, stratejik, harekât ve saha olmak üzere tüm safhalarda tatbik edilmesi gereken temel ilke, her unsurun kendine has özelliklerinin de göz önünde bulundurularak yönetimde birliğin temin edilmesidir.³³⁴ Eğer bu sağlanamassa, EUCIVPOL'ün etkisi de minimum düzeyde kalacak ve beklenen fayda elde edilemeyecektir.

F-) EUROPOL, İNTERPOL ve EUROJUST İşbirliği

AB Adalet ve İçişleri Alanı bağlamında kolluk kuvvetleri ve adli makamlar arasında işbirliği faaliyetlerinin değerlendirmesi bu alanda belirli bir istatistik tutulma zorunluluğunun olmaması nedeniyle ve ender tutulan bazı istatistiklerin de bütüncül bir bakış açısıyla hazırlanmamış olmasından dolayı çok net ortaya konulamamaktadır. Bu durum, üye devlet adli mercilerinin, Avrupa hukukunun sağladığı farklı yorumlamalardan ne kadarını kullandığıyla ilgili olarak ortaya çıkan istatistiksel verilerde de yaşanmaktadır.³³⁵

JHA alanında bahsedilebilecek işbirliği iki ayrı kategoride değerlendirilebilir. Bunlardan ilki üye devletlerin yetkili mercileri arasında anında işbirliğini kolaylaştırmayı amaçlayan hukuki enstrümanlardır ki buna Avrupa Tutuklama Müzekkeresi örnek verilebilir. Diğerisi ise adli ve yasa uygulatıcı organlar arasında ki işbirliği yani Eurojust, Europol gibi kurumların birbirleriyle olan ilişkileridir.

Bu sayılan kurumlar arasında ki işbirliğine genel olarak bakıldığında, üye devletlerdeki yasa uygulayıcı ve adli makamların, Avrupa enstrümanlarını giderek daha fazla kullandıkları yorumunu yapmak mümkündür. Her alanda artan Avrupa işbirliği ve eşgüdüm anılan kurumlar arasında da giderek yoğunlaşmaktadır. Bu durumda bir denge oluşturması bakımından bireysel usul haklarını garanti altına almak maksadıyla, artık

³³⁴ A.g.m., s. 2.

³³⁵ COM (2006) 437 Son 7/8/2006 Suç ve Cezai Adalet Ölçümlemesi İçin Kapsamlı ve Tutarlı Bir AB Stratejisi: Bir AB Eylem Planı', 2006–2010".

sınırları aşan etkin ve eşgüdümlü bir savunmaya da izin veren paralel bir gelişmenin yaşanması olasıdır.

Ulusal yetkili mercilerin Eurojust’a yaptığı başvuruların 2002 yılında 202 olan sayısı 2005 yılında 588’e yükselmiştir. Başvuruda bulunan başlıca ülkeler arasında İngiltere (39), Almanya (99), İtalya (51) ve İsveç (40) gelmektedir. Eurojust 2005 yılında özellikle spesifik vakalarda takip edilecek en iyi yöntemleri, ulusal mercilerin görevlileriyle tartışmak üzere 73 eşgüdüm toplantısı düzenlemiştir. 2004 yılında da yine aynı şekilde 53 toplantı düzenlenmiştir. Ulusal yetkili merciler arasında, Eurojust’ın yaptığı temsili olmayan araştırmaların gösterdiği kadarıyla elde edilen rakamlar Eurojust’tan alınan yardımın kalitesi ve çabukluğunun tatminkâr düzeyde olduğunu göstermektedir.³³⁶

Bununla birlikte bazı sorunlarda gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin savunma avukatları için sınırları aşan, etkin bir işbirliği ve eşgüdümü kolaylaştıracak bir yasal çerçevenin halen bulunmayışı önemli bir olumsuzluktur. Mevcut olan yapılar özel girişimlere dayanmaktadır ve kurumsallaşmamıştır, bu yapılar uluslararası tahkikata tabi tutulan herkesin, uluslararası savunma takımlarından yararlanmasını garanti altına almamaktadır. Bu eksikliği gidermek için Barolar Konseyi ve Avrupa Hukuk Dernekleri (CCBE), görevi sadece savunma hakkını korumak olmayan ama aynı zamanda uluslararası savunma takımları oluşturmaya da yardım edecek olan bir Avrupa Ceza Hukuku Ombudsman’lığı oluşturulmasını önermiş bulunmaktadır³³⁷. Bu öneri, halen tartışılıyor olmasına rağmen bir Avrupa Hukuk Çerçevesi’nin yaratılmasına ve ceza davalarında iddia - savunma eşitliğine olanak sağlayan Avrupa yapılarına ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır.

Diğer bir sorun olarak “davayı uygun yere aldırma” konusu da Eurojust’ın halledebileceği bir problem olarak ortada durmaktadır. Eurojust’ın görevlerinden biri de ulusal yetkili mercilere bir soruşturmayı yürütmeye veya belirli bazı davaları görmeğe

³³⁶ Burada geçen tüm verilere Eurojust Yıllık Raporları sayfasından ulaşılabilir:

http://eurojust.europa.eu/press_annual.htm, erişim tarihi: 03.11.2007.

³³⁷ Guild, Elspeth ve Florian Geyer, (2006), ‘Justice and Home Affairs Issues at European Union Level’, www.ceps.be, erişim tarihi: 11.10.2007.

hangi kaza dairesinin “daha uygun bir konumda” olduğunu önermektir³³⁸. Hangi anlamda “daha uygun bir konumda” olunduğu ise yoruma açıktır. Eurojust kurum olarak bu meseleyi ele almış ve “adli takibatı hangi iddia makamı yapmalı kararı için kılavuz” çıkartmıştır³³⁹. Bu kılavuz adli takibatın “suçun büyük kısmının cereyan ettiği yer veya en fazla zarara uğranılan yer”de yapılması gerektiği karinesini ortaya koymuştur. Kılavuz ayrıca açık bir şekilde “İddia makamı bir kaza alanında geçerli olup da bir diğerinde geçerli olmayan yasal yükümlülüklerden kaçınmak gibi basit bir gerekçeyle bir kaza alanında takibat yapılması kararı vermemelidir.” şeklinde öngörmektedir. Bu kılavuz temel alınarak, “davayı uygun yere aldırma” konusunun yasaklandığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte bu kılavuz yasal bağlayıcılığı olmayan bir takım önerilerden ibarettir. Eurojust Konseyi kararı, “davayı uygun yere aldırma” olgusunu açıkça yasaklamamaktadır. Bazı koşullar altında, örneğin; itibar getiren sonuçlar elde etmek için yapılan siyasi baskılarda veya gündelik iş akışında olabileceği üzere, “kolluk kuvvetlerinden yana” ya da “savunma yanlısı” kaza daireleri arasında ayırım yapılabileceği ve ulusal yetkili mercilere bu yönde tavsiyede bulunabileceği ihtimal dışı değildir.³⁴⁰

Yasa koyucunun aldığı önlemler bakımından Avrupa Tutuklama Müzekkeresi’nin tatbikatıyla ilgili bazı rakamlara bakıldığında³⁴¹: 17 üye devletin bu alandaki 2005 yılına ait rakamları aynı yılın Haziran ayında yapılan JHA Konseyi’nde tartışılmıştır. Buna göre yakalanan 1526 kişiden 1295’i, 30–40 gün içinde teslim edilmiştir. 2004 yılı Eylül ayına kadar 20 üye devletten 2603 tutuklama emri (tevkif müzekkeresi) çıkartılmış, 653 kişi yakalanmış ve 104 kişi teslim edilmiştir. Avrupa Tutuklama Müzekkerelerinin etkinliğiyle ilgili olarak hazırlanan Komisyon raporuna göre tutuklama emirlerinin yerine getirilme süresi ortalama 9 aydan 43 güne düşmüştür.³⁴² Burada dikkati çeken husus, kişinin teslim edilmesine muvafakat ettiği durumlarda ortalama sürenin sadece 13 gün olmasıdır. Muvafakati alınarak teslim, Komisyon raporuna göre, sıklıkla vuku

³³⁸ Eurojust Konsey kararının 6 (a) (ii) ve 7 (a) (ii) Maddeleri, OJ L 63, 6/3/2002, s.1

³³⁹ Eurojust 2003 Yıllık Raporu Eki http://eurojust.europa.eu/press_annual.htm, erişim tarihi: 04.11.2007.

³⁴⁰ Guild, Elspeth ve Florian Geyer, a.g.m., s. 3.

³⁴¹ Basın açıklaması 9409/06, JHA 2732. Konsey Toplantısı, Luxembourg, 1-2 Haziran 2006, s. 24, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/89875.pdf, erişim tarihi:07.09.2006.

³⁴² Guild, Elspeth ve Florian Geyer, a.g.m., s. 3.

bulmaktadır. Bu durum, tahkikat altındaki vatandaşın muvafakati alınarak ulaşılabilecek bir çözüm gözetildiğinde, kolluk kuvveti ile adliyenin uygulamada gerçekleştirdiği işbirliğinden sağlanan faydanın artmakta olduğunu sergilemektedir.

Europol, Interpol ve Eurojust farklı yasalarla kurulmuşlardır ve bunun neticesi olarak farklı özelliklere sahiptirler. Interpol, Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı, 186 üye ülkenin olduğu 1923 yılında kurulmuş olan en büyük uluslararası teşkilatlardan birisidir.³⁴³ Europol 1995 yılında bir hükümetler arası sözleşme ile kurulmuştur ve günümüze kadar uluslararası bir yapısı bulunmamaktadır. Eurojust ise hukuki niteliği gereği, farklı bir yapıya sahiptir ve 2002 yılında Konsey kararıyla kurulmuştur. Fakat Eurojust dahi diğer AB organları ve ajanslarından, personelinin güç ve yetkilerinin dengesiz olmasıyla ayrılmaktadır: Ulusal üyeler, üye devletlerin ulusal yasalarına göre farklı yargılama yetkisine sahiptirler ve maaşları da üye devletler tarafından ödenmektedir.

Farklı hukuki yapılarda olmalarına rağmen Interpol ve Europol, etkinliği artırmak ve iş tekrarını önlemek maksadıyla kendi aralarında bazı sözleşmeler imzalamışlardır. Bu sözleşmeler, bilgi alışverişi ve irtibat memurlarının değişimini gerekli kılar niteliktedir. Eurojust ve Interpol arasında ise resmi bağlantılar mevcut değildir. Oysa Interpol'ün pratikte oynadığı önemli rol göz önünde tutulduğunda, resmi bağlantının olmaması önemli bir dezavantaj olarak görünmektedir. Interpol şu anda Avrupa Tutuklama Müzekkerelerinin hızlı ve etkin bir biçimde aktarılmasında yaşanan zorlukları kendi sistemi üzerinden kapatmaktadır.³⁴⁴ Bunun nedeni, üye devletlerin tamamının Schengen Bilgi Sistemi'ne katılmamış olmalarıdır. Bu sorunun ortadan kaldırılabilmesi için, yeni üye devletlerin, Schengen Bilgi Sistemi'ne en kısa sürede dahil olmaları gerekmektedir.

Eurojust ve Europol arasında ise bir işbirliği sözleşmesi dâhil, çeşitli bağlar bulunmaktadır. Esasında bu iki kurumun rolleri farklıdır. Europol'ün görevi, iki veya

³⁴³ Cyrille Fijnaut, 'The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe', *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*, Cyrille Fijnaut (ed.), Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, s.10.

³⁴⁴ A.g.m., s. 4.

daha fazla üye devletle alakalı belli bazı kriminal fiilleri önleme ve bunlarla mücadele etme hususunda, ulusal yetkili mercilerin etkinliğini ve yaptıkları işbirliğini iyileştirmektedir. Eurojust'ın görevi ise kriminal davranışların “tahkikatı ve yargılanması bağlamında”, ilgili iki veya daha fazla üye devletin işbirliği ve eşgüdümünü teşvik etmek ve iyileştirmektedir. Europol'ün rolü bir nevi bilgiye dayalı kolluk işi olma niteliği taşımaktadır. Buna karşın Eurojust, sınır aşan soruşturma ve yargılamalarda üye devlet yetkili mercilerine farklı hukuk sistemlerinden ve dil farklılığından kaynaklanan engelleri aşmalarında yardımcı olmaktır ve böylece daha pratik bir yaklaşımı takip etmiş olmaktadır. Durum her ne kadar böyle olsa da pratikte söz konusu kurumların yetki alanları arasındaki çizginin belli ölçülerde bulanıklaştığı görülmektedir. Bazı durumlarda Europol ve Eurojust arasında bir rekabetin varlığından dahi söz edilebilmektedir. Bu durumun, söz konusu aktörlerden her ikisi için de geçerli olmak üzere, görünür başarıları garantilemek adına bilginin esirgenip verilmediği hallerin ortaya çıkmasına yol açabilme ihtimali her zaman mevcuttur. İki kurum arasındaki işbirliğini bir nebze anlayabilmek için 2005 yılı verilerine bakmak yararlı olacaktır. Buna göre 2005 yılı içerisinde Europol sadece bir kez Eurojust'tan bir talepte bulunmuştur, Eurojust'tan Europol'e ise aynı yıl içerisinde 64 talep gönderilmiş ve Europol bunlardan sadece 52'sini yanıtlamıştır.³⁴⁵

V. JHA Alanındaki Topluluk Programları³⁴⁶

Schengen Anlaşması'nın kabulüyle birlikte gelen serbest ortam Avrupa Birliği düzeyinde ortaya çıkan organize suç örgütlerinin faaliyetlerini de bir yönüyle kolaylaştırmaktadır.³⁴⁷ Buna tedbir olarak bir yandan Birliğin en dış sınırları yeni düzenlemelerle daha sıkı koruma altına alınırken diğer yandan iltica ve göç politikaları konusunda gerekli düzenlemeler yapılmış ve yapılmaktadır.³⁴⁸ Bunun ötesinde Birliğin genişleme politikasının devam ediyor olması, yeni katılacak ülkelerin en uyumlu halde Birliğe dahil olmaları için Birliği değişik politikalar üretmeye zorlamıştır. Adalet ve

³⁴⁵ Eurojust 2005 yıllık raporu, s. 19, <http://eurojust.europa.eu/pressannual.htm>, erişim tarihi: 04.11.2007.

³⁴⁶ Bu başlıkta daha geniş bilgi için bkz: Ahmet Kaya, *Avrupa Birliği Programlarına Karşı Temel Yaklaşımlar*, <http://birimweb.icisleri.gov.tr/tid/dergi/446121150.doc>, ayrıca bu bölümde adı geçen makaleden de yararlanılmıştır.

³⁴⁷ Arif Köktaş, “Avrupa Birliğine Üye Devletlerin Yeni Polis Teşkilatı, Avrupa Polis Ofisi”, *Polis Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 22, Ocak-Şubat-Mart2000. s.: 61, APK Daire Başkanlığı Yayınları, Ankara.

³⁴⁸ Ertan Beşe, *Avrupa, Terörizm ve İnsan Hakları*, s.: 77-78, Seçkin Yayınları, 2002, Ankara.

İçişleri alanında yapılacak Topluluk programlarının bu aşamada belirtilen amacı sağlama yönünde çok olumlu katkıları olabilir. JHA alanında yürütülen belli başlı programlar şunlardır: Daphne, AGIS, Grotius ve Grotius II, STOP ve STOP II, Falcone, Odysseus ve Argo, Oisin ve Oisin II, Hippocrates, Pericles.³⁴⁹

a) DAPHNE Programı

Daphne Programı, 24 Şubat 2000'de Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından 293/2000/EC sayılı karar ile kabul edilmiştir. Çocuklara, gençlere ve kadınlara uygulanan şiddete karşı savaşta önleyici tedbirleri destekleyen, 4 yıllık bir Topluluk Hareket Programıdır.³⁵⁰

Daphne³⁵¹ programı çocuklara, gençlere ve kadınlara karşı şiddetin önlenmesi konusunda projeleri desteklemektedir. Bu programın amacı, cinsel istismar, sömürü ve kaçakçılık dahil, kadınlara ve çocuklara karşı şiddetle mücadelede araştırma ve ağ kurma çalışmalarını ve pilot projeleri finanse etmektir. Ayrıca, kamuoyunu, cinsel istismar, sömürü ve kaçakçılık dahil, kadınlara ve çocuklara karşı şiddetle mücadele hakkında bilinçlendirmektir. Bu amaçlara uygunluk çerçevesinde hazırlanan projeler, bazı şekli şartları da yerine getirdikten sonra kabul edilebilir bulunabilmektedir.³⁵² 1997 ortalarında başlatılan Daphne Programı'nın 2003 yılında yürürlük süresinin bitimiyle beraber AB Komisyonunca Daphne II programı gündeme alınmış ve bunun 2004-2008 yıllarını kapsaması öngörülmüştür.

Daphne-II Programı, Daphne I Programının amaçları doğrultusunda bir uygulama zemini bulmuştur. Her türden şiddet yine bu programın ve bu program çerçevesinde yürütülen faaliyetlerin konusunu oluşturmaktadır. Suç mağdurlarına yönelik faaliyet

³⁴⁹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s22005.htm> erişim tarihi:

³⁵⁰ 'Türkiye'nin Topluluk Programlarına Katılımı', 11.02.2002, www.abgs.gov.tr erişim tarihi: 10.10.2006.

³⁵¹ AB Resmi Gazetesi no: L/34, 09.02.2000.

³⁵² 'The Daphne Programme 2000-2003, Preventive Measures To Fight Violence Against Children, Young People And Women', European Commission Directorate-General Justice and Home Affairs.

gösteren organizasyonlara ek olarak eğitim birimleri, üniversiteler, gönüllü kuruluşlar, araştırma merkezleri ve yerel birimler bu programın hedef kitlesini oluşturmaktadır.³⁵³

b) AGIS Programı

AGIS, 22 Temmuz 2002 yılında 2002/630/JHA sayılı Konsey Kararı ile Adli Konularda Polis ve Adli İşbirliğine yönelik bir program olarak kurulmuştur. Bu programın temel amacı;

- İlgili birimler arasında iletişim, karşılıklı işbirliği ile bilgi değişimi ve iyi uygulamaları ilerletmek
- Özgürlük, güvenlik ve adalet alanını oluşturma ile suçla mücadele ve suç önleme ile ilgili olarak Avrupa politikalarını geliştirmek ve uygulamak
- Aday ülkelerle beraber AB üyesi olmayan ülkeler arasında işbirliğini ilerletmektir.³⁵⁴

Bunun dışında proje Avrupa Yargı Alanını ve organize suçlarla mücadele etme hedefini gerçekleştirmek üzere genel ve cezai alanda yargısal işbirliğini kolaylaştırmayı ve sistemlerin karşılıklı bilgi değişimini amaçlamaktadır.

c) GROTIUS Programı

28 Ekim 1996 tarihinde, 96/636/JHA sayılı Ortak Eylem ile AB Anlaşmasının K.3 maddesine dayanarak kabul edilen bu program, kamu ve özel kurumların yasal ve yargısal sistemler hakkında yapacakları girişimleri desteklemeyi hedeflemiştir. Böylelikle yargısal alanda işbirliği daha da kolaylaşacaktır. Program, 1996-2000 arasındaki beş yıllık dönemi kapsamaktadır. Komisyon, programın yürütülmesinden sorumludur. Komisyona üye devletlerden birer temsilcinin bulunduğu Danışma Komitesi yardımcı olmaktadır. Programın ikinci ayağı olan GROTIUS II Programı da cezai konularda yargısal işbirliği ile ilgilidir. Devam etmekte olan bu programın getirisi, Medeni Hukuk alanında yargısal işbirliğini ilgilendiren tüzükle daha da

³⁵³ COM/2003/0054 final - COD 2003/0025.

³⁵⁴ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33177.htm>, erişim tarihi:05.06.2006.

genişleyecektir.³⁵⁵ Grotius programı, üye devletler arasında karşılıklı hukuksal ve yargısal bilgi değişimini destekler. Programın medeni hukukla ilgili “Grotius Civil”, ceza hukukuyla ilgili “Grotius Général et Penal” olmak üzere iki ayrı bölümü bulunmaktadır.³⁵⁶

d) STOP Programı

Stop Programı Avrupa Konseyi tarafından 29 Kasım 1996’da kabul edilmiştir. Amaç, insanlara uygulanan haksız muamele ve çocukların cinsel amaçlı istismarı ile mücadele etmek ve insan kayıplarını önlemektir. Bu doğrultuda program, karşılıklı bilgi alışverişini ve iletişim imkânlarını geliştirmeyi amaçlamaktadır. Avrupa Komisyonu, önleyici tedbirlerin ve yasal kriterlerin oluşumundan sorumludur.³⁵⁷

Stop II Programı Konsey tarafından 28 Haziran 2001’de kabul edilen ve Stop Programının devamı olarak hazırlanan bir programdır. İletişim ağının, bilgi dağılımının, bilimsel ve teknik araştırmaların güçlendirilmesi, üye ülkelerin Birliğin gerçekleştirdiği projelere katılımının kolaylaştırılması, üye olmayan ülkelerle ve ulusal organizasyonlarla olan işbirliğinin geliştirilmesi gibi alanlarda faaliyet göstermektedir.

e) FALCONE Programı

Falcone Programı, 19 Mart 1998’de kabul edilmiş, 1998-2002 arasındaki dönemi kapsayan ve organize suçlarla mücadele edenler açısından eğitim, işbirliği ve değişimi, bunun yanı sıra organize suçlarla mücadeleye yönelik eylem planının takibini ve uygulanmasını amaçlayan bir programdır. Hakimler, savcılar, polis ve gümrük birimleri, kamu görevlileri, maliye kurumları ve mali sözleşmeleri denetlemekle görevli birimler, dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele etmekle görevli birimler ve vergi daireleri ve akademisyen ve bilim adamları hedef kitesini oluştururlar.

f) ODYSSEUS-ARGO PROGRAMLARI

1- Odysseus Programı

³⁵⁵ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14014.htm>, erişim tarihi:05.06.2006.

³⁵⁶ Ercüment Tezcan, Avrupa Birliği Hukukunda Birey, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 362-363.

³⁵⁷ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33015.htm>, erişim tarihi:05.06.2006.

Odysseus Programı Konsey tarafından 19 Mayıs 1998’de kabul edilmiştir ve amacı bir eğitim ve bilgi ortamı oluşturarak üye devletlerin kurumları arasında, iltica politikası, dış sınırlarından geçiş ve göç politikası konularında daha etkili bir işbirliğinin gelişmesini sağlamaktır. Hazırlanan yıllık programlar sayesinde Odysseus Programı aday ülkelerle de bu işbirliğini geliştirmeyi hedeflemektedir.

2- ARGO Programı

Argo Programı, Konsey tarafından 13 Haziran 2002’de kabul edilmiştir. Amacı iltica, göç ve dış sınırlardan geçiş alanlarında idari işbirliği sağlamaktır. Program, Odysseus Programının mali sorunlar nedeniyle uygulanmasının sona ermesi ve dış sınırlar, vize, iltica ve göç gibi konularda idari bir işbirliğine ihtiyaç duyulması gibi nedenlerinden dolayı hayata geçmiştir ve 2002 ile 2006 yıllarını kapsamaktadır. Faaliyetleri arasında dosya ve elektronik veri alışverişi, eğitim faaliyetleri, görev değişimi, grup çalışmaları, seminer, araştırma ve konferanslar gerçekleştirmek gibi çok sayıda enstrüman bulunmaktadır.³⁵⁸

g) OISIN Programı

Program 20 Aralık 1996 tarihinde Konsey tarafından kabul edilmiştir ve yasa uygulayıcı birimler arasında karşılıklı işbirliğini geliştirerek terörizmle mücadele etmeyi ve suçun oluşmasını önlemeyi hedefler. 1997-2000 dönemini kapsayan bu program, yasa uygulayıcılar arasındaki işbirliği ortamını geliştirmeye yöneliktir. Program kapsamında yürütülen projeler, aday ülkelerin katılımına açıktır.³⁵⁹

19 Aralık 2003 tarihinde süresi biten OISIN programının devamlılığını sağlamak üzere 28 Haziran 2001 tarihinde Konsey kararı ile kabul edilen ve Oisin Programı’nın ikinci aşamasını oluşturan OISIN2 programının amacı ise, üye devletlerin yasa uygulayıcı birimlerinin çalışma yöntemlerine yönelik olarak bakış açılarını geliştirmektir.

³⁵⁸ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33170.htm>, erişim tarihi:10.06.2006.

³⁵⁹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33066.htm>, erişim tarihi:10.06.2006.

h) Robert Schuman Projesi

1496/98/EC sayılı Konsey Kararı ile kabul edilen Programın amacı, hakim, savcı ve avukatları Topluluk hukuku konusunda bilgilendirmek ve ilgili konularda eğitimlerini sağlamaktır. 3 yıllık program olarak bilinen "Robert Schuman Projesinin" konusunu hakimler, savcılar ve avukatlar oluşturmaktadır. Programda, eğitim, bilgi ve beraberindeki hususlara yer verilmiştir. Programa ilişkin olarak barolar, mesleki kuruluşları veya Adalet Bakanlığı proje sunabilir. Projenin işleyişinden ve periyodik olarak değerlendirilmesinden her zaman olduğu gibi Komisyon sorumludur.³⁶⁰

i) Hippocrates Programı

Bu program 28 Haziran 2001 tarihli Konsey kararı ile kabul edilmiş ve ilgili kamu ve özel sektörlerin işbirliğini arttırarak suç önlemede Avrupa stratejisinin devam etmesini sağlamayı hedeflemiştir. Komisyon tarafından programın isminin Hippocrates olarak teklif edilmesinin sebebi Hippocrates'ın 'Önem, muayeneden daha iyidir.' özdeyişi ile tanınan bir bilim adamı olmasından kaynaklanır. Program 2001-2002 dönemini kapsamaktadır. Bu program çerçevesinde yürütülen projelere aday ülkelerin de katılabilme şansları vardır.³⁶¹

j) Pericles Programı

Program, 17 Aralık 2001 yılında, Konsey kararı ile kabul edilmiştir. Programın amacı, geçişli ve çok disiplinli yaklaşımı da dikkate alarak Euro banknotlarının ve madeni paraların sahteciliğini önlemek, Avrupa düzeyinde Euro sahteciliğine karşı mücadelede uyumlu tedbirleri ortaya koyabilmektir. Bunu gerçekleştirebilmek için kendisine seçtiği hedef kitle, Euro sahteciliğini teşhis etmekle görevli birimler, istihbarat personeli, Ulusal Merkez Bankası personeli, ticari bankalar temsilcileri, uzman avukatlar ve yargı mensuplarıdır. Bu hedefini ise işbirliği, eğitim, soruşturma teknikleri, kişisel verilerin korunması araştırma aktiviteleri gibi uygulamalar vasıtasıyla hayata geçirmiştir. Program, Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisinin (OLAF) koordinesinde uygulanmıştır.³⁶²

³⁶⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33146.htm>, erişim tarihi:13.06.2006.

³⁶¹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33066c.htm>, erişim tarihi:13.06.2006.

³⁶² 2001/923/EC ve 2001/924/EC sayılı Konsey Kararları.

k) Medeni Konulara İlişkin Adli İşbirliği Çerçeve Programı

Medeni Konulara İlişkin Adli İşbirliği Çerçeve Programı 25 Nisan 2002’de Konsey tarafından 743/2002 sayılı tüzük ile kabul edilmiştir ve 2002-2006 yıllarını kapsamaktadır. Programın hedefleri arasında:

- Üye devletler arasında karşılıklı yasal ve yargısal sistemlerle ilgili bilgi alış verişini geliştirmek
- Üye Devletlerin yargı organlarına ve adli işbirliğini öngören yasal sistemlere yönelik olarak halkın bilgi edinebilmesini sağlamak
- Toplumsal olaylarda adli işbirliği alanında, ilgili yasal mevzuatların uygulanmasını sağlamak
- Toplumsal olaylarda Adli işbirliğini ileri seviyelere taşımak

Yukarıda sayılan bu ve benzeri programlardan sivil toplum kuruluşları da yararlanabilmekte ancak amaçları toplumsal olaylarda adli işbirliğini ilerletmek olmalıdır. Başka amaçlarla bu uygulamalardan yararlanmaları söz konusu olmamaktadır. Bu bağlamda Topluluk politikalarının genel çerçevesi ile ilgili projelere, kamu veya özel organizasyonlar veya araştırma birimleri başvurabilmektedir. Çerçeve aktivitelerinin yürütülmesi ise Komisyon’un sorumluluğu altındadır. Bu çerçevede alınan kararların kontrolü ve denetimi Avrupa Komisyonu ve Avrupa Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Bunun yanı sıra Komisyon, ilgili konularla yapılan çalışmalar hakkında aralıklarla bildiriler sunmaktadır.³⁶³

³⁶³<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/1vb/133023.htm>, erişim tarihi:15.06.2006.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AB POLİS İŞBİRLİĞİ VE TÜRKİYE

I. Aday Ülke Türkiye ve Yükümlülükleri

Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda çok uzun bir süredir çaba gösteren Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne giriş süreci, 1959 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na ortak üyelik için müracaatta bulunmasıyla başlamış ve günümüze kadar inişli çıkışlı bir çok aşamalardan geçmiştir ve bu süreç halen devam etmektedir. Tüm bu süreç boyunca hem Türkiye hem de Topluluk yapı itibariyle büyük değişimler geçirmiştir. Topluluk güçlü ekonomik yapısının yanında kültürel ve siyasi açıdan olağanüstü bir birliktelik sağlamış, bunun bir neticesi olarak diğer faktörlerin de etkisiyle güvenlik boyutunda ciddi bir işbirliği ihtiyacı hissetmeye başlamıştır.

Yakın dönemde Türkiye ve topluluk arasındaki ilişkiler hiç olmadığı kadar önem kazanmıştır. Bunun önemli nedenleri arasında Türkiye'nin ülke olarak stratejik değerinin gün geçtikçe artması ve aynı zamanda AB ile ilişkilerin tarihindeki en yakın düzeye ulaşmış olması, diğer bir değişle Birlik'le müzakere eden, yani tam üyeliğe bir adım mesafede bulunuyor olması sayılabilir. Esasında son yıllarda iki taraf arasındaki ilişkiler oldukça önemli iniş ve çıkışlar yaşamıştır. Örneğin 12-13 Aralık 1997 tarihlerinde yapılan Lüksemburg Zirvesi yakın tarihte iki taraf arasındaki ilişkilerin kopma noktasına geldiği bir zirve olmuştur. Bu Zirve'de AB'ye üye adayları üç grupta ele alınmıştır:

- 1.Grup : Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovenya, Kıbrıs,
- 2.Grup :Slovakya, Romanya, Bulgaristan, Litvanya, Letonya.
- 3.Grup: Türkiye.

Lüksemburg Zirvesi'nde alınan kararlara göre, birinci grupta yer alan ülkelerle tam üyelik müzakereleri 1998 yılında başlayacaktı. Türkiye, tam üye adayları içinde üçüncü grupta yer almaktaydı ve Zirve'de Türkiye ile ilgili olumlu

ve olumsuz bir çok önemli kararlar alınmıştı. Olumlu olanlarına bir örnek vermek gerekirse Türkiye'nin AB'ne her alanda yaklaşmasını sağlayacak bir Avrupa Stratejisi oluşturulması önerisi bunlardan birisiydi. Bu strateji, şu unsurları içermekteydi:

- Ankara Antlaşması'nın ortaya koyduğu olanakların geliştirilmesi
- Gümrük birliğinin yoğunlaştırılması
- Mali işbirliğinin artırılması
- Mevzuatların yakınlaştırılması ve AB müktesebatına uyum
- Türkiye'nin AB'deki bazı programlara katılımı

Türkiye ile ilgili ikinci konu, Ankara Antlaşması'nın 28. maddesine atıfta bulunulmasıydı. Bu maddeye göre, "Antlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşma'dan kaynaklanan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenilebileceğini gösterdiğinde, akit taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını inceler" (Ankara Antlaşması; 1964, Madde 28). "Antlaşma'dan kaynaklanan yükümlülükler..." ifadesinden kastedilen sadece AB'nin kurucu antlaşmalarından ya da Ankara Antlaşması'ndan kaynaklanan yükümlülükler değildi. Bu ifade ile kastedilen, daha önce antlaşmalarla belirtilen şartlara ilave olarak, AB'nin günümüzde tam üyelik için istediği şartlardan oluşmaktaydı.

Lüksemburg Zirvesi'nde diğer bir olumlu gelişme de Türkiye'nin diğer aday ülkelerle ve üye ülkelerle beraber Avrupa Konferansı'na davet edilmiş olmasıydı. Bu olumlu sayılabilecek gelişmelere karşı, Türkiye ile ilgili görüşlerin yer aldığı raporun 35. paragrafı, AB ile siyasi ilişkinin kesilmesine yol açan ifadeler taşımaktaydı. Buna göre, AB'nin Türkiye'den istedikleri şunlardı:

- AB seviyesinde insan hakları standartlarına ulaşılması,
- Azınlıklara saygı ve azınlıkların korunması,
- Yunanistan ile Türkiye arasındaki ilişkilerin tatminkâr ve istikrarlı bir çözüme kavuşturulması,

- Birleşmiş Milletler'in ilgili kararları doğrultusunda Kıbrıs'da siyasi bir çözüm bulunması.

Türk hükümeti, Zirve'nin hemen ardından 14 Aralık 1997 yılında yaptığı bir toplantıda AB ile olan ilişkilerini askıya aldığını bildirmişti. Bu kararın gerekçesi, AB'nin yukarda yer alan istekleri ve Türkiye'ye tam üyelik perspektifi verilmemesiydi.

11-12 Aralık 1999 tarihleri arasında yapılan Helsinki Zirvesi ise, ilişkilerin seyrinde olumlu bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Bu zirvede Türkiye'nin adaylık statüsü ilan edilmiştir. Adaylık statüsünün tanınması doğrultusunda kurulan yakın ilişkilerin bir sonucu olarak 8 Kasım 2000 tarihinde Katılım Ortaklığı Belgesi kabul edilmiş ve 7-9 Aralık 2000 tarihleri arasında yapılan “Nice Zirvesi”nde bu belge onaylanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliği için gerekli öncelik alanlarını belirleyen, tam üyelik sürecinde yol haritasını çizen, AB müktesebatına uyum sağlamak amacıyla her alanda neler yapması gerektiğini, orta ve kısa vadeli hedefler olarak belirleyen ve tam üyelik müzakerelerinin başlaması için hangi şartların yerine getirilmesi gerektiğini belirten bir belgedir.

Katılım Ortaklığı Belgesinin Adalet ve İçişleri Alanındaki Bölümleri:

Kısa Vadeli Öncelikler

- Adalet ve içişleri alanında AB'deki mevzuat ve uygulamalar konularında bilgilendirme ve bilinçlendirme programları geliştirilmesi,
- Organize suçlar, uyuşturucu ticareti ve yolsuzlukla mücadelenin iyileştirilmesi ve kara para aklama ile mücadele için kapasitesinin güçlendirilmesi.

Orta Vadeli Öncelikler

- Schengen Bilgi Sistemi ve Europol'e tam olarak katılımın mümkün olması için veri koruma alanındaki AB müktesebatının kabulü,

- Vize mevzuatı ve uygulamasının AB mevzuatına uygun hale getirilmesine başlanması,
- Yasadışı göçün önlenmesine yönelik olarak, göç konusundaki AB müktesebatının ve eylemlerinin (kabul, yeniden kabul, sınır dışı etme) kabul edilmesi ve uygulanması,
- Sınır yönetiminin güçlendirilmeye devam edilmesi ve Schengen Sözleşmesinin tam olarak uygulanması için hazırlık yapılması,
- İltica konusundaki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi çekincenin kaldırılması ve mülteciler için konaklama tesisleri ve sosyal destek mekanizmaları geliştirilmesi,
- Yolsuzluk, uyuşturucuyla mücadele, organize suçlar, kara para aklanması ceza hukuku ve medeni hukuk alanlarında adli işbirliği konularında AB müktesebatının kabulü ve uygulanması; bu alanlardaki işbirliğinin daha da yoğunlaştırılması.
- Özellikle polisin hesap verme sorumluluğunun güvenceye alınmasına yönelik olarak adalet ve içişleri kurumlarının daha da geliştirilmesi ve güçlendirilmesi,
- Topluluk Hukuku ile adalet ve içişleri alanında AB müktesebatı uygulamaları konularında eğitim programları geliştirilmesi

a. Türkiye'nin Ulusal Programı

Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesinin kabul edilmesinden sonra diğer aday ülkeler gibi prosedür gereği AB Müktesebatına uyum için “Ulusal Program” hazırlanması çalışmalarına başlamıştır. Bu konuda sorumluluk AB ile ilişkileri en üst düzeyde yürütmek amacıyla kurulan AB Genel Sekreterliğine verilmiştir. Ulusal Program 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiş, aynı gün AB Komisyonu Türkiye Temsilciliğine sunulmuştur. Büyük önemi bulunan bu programın AB tarafından kabul edilmesini müteakip içinde barındırdığı kısa ve orta vadeli hedeflerin zamanında yerine getirilmesi katılım süreci açısından büyük önem taşımaktadır.

Ulusal Programın Polisiye İşbirliği Bağlamındaki Temel Öncelikleri:

- Europol'e tam üyelik için gerekli müktesebat uyumu sağlanacak ve hazırlıklar tamamlanacaktır.
- Örgütlü suçlar, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı ile üretimi ve ticareti, yolsuzluk ve kara paranın aklanmasıyla mücadele ile polis ve adli işbirliği kapasitesi güçlendirilecektir.
- Yolsuzluk, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı ile üretimi ve ticareti, örgütlü suçlar, karaparanın aklanması ile ilgili ceza hukuku ve özel hukuk alanlarında adli işbirliği konularında AB müktesebatı benimsenecek, bu alanlardaki uluslararası işbirliği yoğunlaştırılacaktır.
- Yasadışı göçün önlenmesine yönelik olarak, göç konusundaki AB Müktesebatı ve uygulamaları (kabul, geri kabul, sınır dışı etme) benimsenecektir.
- Uyuşturucu trafiğine karşı etkin mücadele amacıyla, Lizbon'da yerleşik Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Avrupa Merkezi (European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction) ile de işbirliğine gidilmesi imkanları araştırılacaktır.
- Şüpheli mali muamelelerle ilgili bilgilerin toplanması, muhafaza edilmesi, işleme konulması, analiz edilmesi ve değişimi faaliyetleri hızlandırılacaktır.
- Avrupa Birliği'nin adalet ve içişleri alanında mevcut MEDA ile Falcone, Odysseus, Grotious, Daphne, Oisin ve STOP programları, Örgütlü Suçlara Karşı Eylem planı, Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Eylem Planı ile Avrupa Mülteci Fonu (European Refugee Fund) gibi işbirliği imkanlarından, AB üyesi ülkelerin de yardımıyla mümkün olan azami ölçüde yararlanılması öngörülmektedir.

b. Ulusal Programdaki Kısa ve Orta Vadeli Yükümlülükler

- 2001 yılı itibarıyla, yolsuzluk, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı, üretimi ve ticaretiyle mücadele, örgütlü suçlar, kara paranın aklanması ve ceza hukuku ile özel hukuk alanlarında adli işbirliği konularındaki AB müktesebatı benimsenmeye başlanacak ve bu alanlarda uluslararası işbirliği yoğunlaştırılmaya çalışılacaktır.

- 2001 yılı itibariyle, örgütlü suçlar, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı, üretimi ve ticareti, yolsuzluk ve kara paranın aklanmasıyla mücadele için idari ve adli kapasite güçlendirilecektir.
- İçişleri ve Maliye Bakanlıkları bünyesinde, rüşvet yolsuzluk ve karapara aklamayla etkin mücadele için birer veri tabanı oluşturulması ve denetimin artırılması hedeflenmektedir.
- Karapara aklama bağlamındaki suçların kapsamının genişletilmesine yönelik yasa değişikliği çalışmalarına kısa vadede başlanacaktır.
- Örgütlü suçlar, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı, üretimi, ticareti, yolsuzluk ve kara paranın aklanmasıyla mücadele ile adli, mali, polis ve jandarma işbirliği kapasitesi güçlendirilecektir.
- Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi Türkiye Ofisi'nin kurulması çalışmaları, kendi görev ve faaliyet alanları itibariyle, Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı ile Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) eşgüdümü ve desteğinde başlatılacaktır.

Türkiye AB'ye uyum sürecinde mevzuatını AB müktesebatına uyumlu hale getirme çalışmalarını her alanda başlatmıştır. Bu kapsamda, 159 maddeden oluşan "Adalet ve İçişleri Konuları"nda Emniyet Genel Müdürlüğü de kendi alanında ki sorumluluklarının gereğini yapmak için gayret göstermektedir. Türkiye'nin AB ile ilgili konularda hangi aşamada olduğu her yıl yayınlanan ilerleme raporlarında AB tarafından yayınlanmaktadır. Örneğin 2006 yılında yayınlanan ilerleme raporuna göre AB polisiye işbirliği konusunda iyimser görünmektedir³⁶⁴:

'...Polis işbirliği alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiş ve örgütlü suça karşı mücadelede kısıtlı ilerleme sağlanmıştır. Türkiye, polis işbirliği alanındaki bütün temel uluslararası sözleşmelere taraftır. Uluslararası polis işbirliği ve AB üyesi ülkelerle işbirliği çoğunlukla iyidir. Bununla birlikte, veri koruma yasasının bulunmaması bu alanda bir engel teşkil etmektedir. Adli tıp kapasitesi uzmanlık bakımından iyi durumdadır. Ancak, özellikle polis açısından, modern bir altyapının tesisi ve daha iyi teçhizat sağlanması bakımından erken bir aşamada bulunmaktadır. Personelin, özellikle suç analizi konusunda, daha bütüncül bir yaklaşımla eğitilmesi gerekmektedir. Uluslararası alandaki en iyi uygulama çerçevesinde kolluk kuvvetleri için bir etik davranış rehberi geliştirilmesi

³⁶⁴ http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_560.htm., erişim tarihi: 05.11.2007.

gerekmektedir. Örgütlü suçlara karşı, AB'nin en iyi uygulamaları çizgisinde bir ulusal strateji henüz kabul edilmemiştir. Çeşitli kolluk kuvvetleri arasında ve savcılarla işbirliğinin, iletişimin ve eşgüdümün artırılması çabaları erken bir aşamadır.'

07 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması ile iç bütünleşme yolunda tarihi bir döneme giren AB, ekonomik ve parasal birlik yanında, politik birlik alanında da yeni bir yapıya kavuşmuştur. Maastricht Antlaşması K maddelerinde Adalet ve İçişleri alanında işbirliği çalışmaları düzenlenmiş, bununla birlikte anlaşmanın K1.9 maddesinde ise Avrupa Polis Ofisi (EUROPOL) kapsamında bir polisiye işbirliği öngörülmüştür.

AB'ne tam üye ülkelere yönelik olduğundan Türkiye'nin EUROPOL nezdindeki çalışmalara doğrudan katılması mümkün olmamakla birlikte, yapılan çalışmalar İnterpol ve Avrupa İrtibat görevlileri kanalıyla takip edilmiştir. Şu an itibariyle AB üyesi ülkelere Almanya, Avusturya, Danimarka, Hollanda, İtalya ve Fransa'da polisiye alanda işbirliğini daha etkili bir şekilde gerçekleştirmek amacıyla Emniyet Genel Müdürlüğü personelinin İrtibat Görevlileri görev yapmaktadırlar. Bu arada İngiltere, Belçika, İspanya, Danimarka, Fransa, Hollanda, Almanya, İtalya İrtibat görevlileri de Türkiye'de görevlerini sürdürmektedirler.³⁶⁵

II. Türkiye-Europol İlişkileri

Europol, esasında üye devletler arasında gerçekleşecek bir polis işbirliğini hedeflemektedir ancak organize suçlarla mücadelede tam anlamıyla bir başarıdan bahsedilebilmesi için, üçüncü ülke ve diğer uluslar arası örgütlerle işbirliğinde bulunulması da bir zorunluluk olarak görülmüştür. Bu nedenle Avrupa Birliği Konseyi 27 Mart 2000 tarihli kararıyla Europol Direktörü Jurgen Storbeck'i AB üyesi olmayan ülkeler ve AB ile bağlantısı olmayan uluslararası kuruluşlarla yapılması düşünülen model anlaşma konusunda görüşmelerde bulunması için yetkilendirmiştir.

³⁶⁵ Dışişlikiler Dairesi Başkanlığı bilgi notları.

Avrupa Birliği Polis Teşkilatı Europol bu karar doğrultusunda, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 23 ülke ve AB ile bağlantısı olmayan bazı kuruluşlarla resmi işbirliği görüşmelerini başlatmak, bu amaçla AB tarafından oluşturulmuş olan Model İşbirliği Anlaşmasını tanıtmak ve ülkelerle bu alanda yapılabilecek işbirliğinin biçimini belirlemek, Europol Antlaşması'nın maddelerini ve bu maddelerde düzenlenen hususların uygulanabilirliği tartışmak, bunun haricinde Europol'un genişleme stratejisini duyurmak gibi hedeflerle 26-27 Nisan 2000 tarihlerinde Lahey'de bulunan Europol merkezinde bir seminer düzenlemiştir. Bu seminere Türkiye'yi temsilen İnterpol Daire Başkanı başkanlığında bir heyet katılmıştır.

Yapılan görüşmelerde, ülkemizde Europol Sözleşmesinin “Kişisel Verilerin Korunması” ile ilgili maddelerine altyapı sağlayacak hukuki bir düzenleme henüz bulunmadığından Türkiye ile Europol arasında ilk aşamada, *teknik ve stratejik düzeyde* işbirliğine imkan sağlayan bir anlaşmanın imzalanması konusunda mutabakata varılmıştır.

Seminerde üyelik çalışmalarının temel şartı olarak belirtilen bir EUROPOL Ulusal İrtibat Noktası kurulması hususunda, Emniyet Genel Müdürlüğü, bu noktanın İnterpol Daire Başkanlığı bünyesinde olacağını EUROPOL İdaresine bildirmiş ve 27.05.2002 tarihinde “İnterpol Daire Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”nde gerekli düzenlemeler yapılarak *EUROPOL Büro Amirliği* kurulmuştur. Bundan kısa bir süre sonra ise 06.11.2000 tarih ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile çıkartılan 09.07.2001 tarih ve 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesine istinaden yürütülmekte olan Norm Kadro Çalışması kapsamında EUROPOL Büro Amirliğinin Şube Müdürlüğü seviyesine çıkarılması için çaba gösterilmiş ve 29.10.2003 tarihli Bakanlık Oluru ile Europol ve Sirene Şube Müdürlüğü kurulmuştur. 06.03.2005 tarihinde ise İnterpol Daire Başkanlığı, İnterpol-Europol-Sirene Daire Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.³⁶⁶

³⁶⁶ <http://www.webhatti.com/genel-sohbet/2591-yilin-olaylari-mart-2005-a.html>, erişim tarihi: 28.12.2008

Teknik ve stratejik düzey işbirliği çalışmalarının ilk aşaması olarak 21-23 Kasım 2002 tarihleri arasında Europol ’de görevli iki üst düzey yetkili tarafından Türkiye’ye Europol Değerlendirme Ziyareti gerçekleştirilmiştir.³⁶⁷ Ziyaret sonrası Europol tarafından teklif edilen ve ilgili kurum ve kuruluşlarımızın görüşleri doğrultusunda hazırlanan taslak anlaşma metninde gerekli düzenlemeler yapılmış ve bu değişikliklerin bir kez de EUROPOL İdaresince incelenmesi amacıyla 31.03.2003 tarihinde Dışişleri Bakanlığına gönderilmiş, Bakanlık ise taslak metinleri Lahey Büyükelçiliğimiz aracılığıyla EUROPOL’e iletmiştir.

Türkiye ile Europol arasındaki “İşbirliği Anlaşması”, 18 Mayıs 2004 tarihinde, zamanın Emniyet Genel Müdürü ile Europol Başkanı tarafından imzalanmıştır.

“Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Polis Teşkilatı Arasındaki İşbirliğine İlişkin Anlaşma” Bakanlar Kurulu’nca 5 Temmuz 2004 tarih ve 2004/7577 sayılı karar ile onaylanmış, 15 Temmuz 2004 tarih ve 25523 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış, 28 Temmuz 2004 tarihi itibarıyla de Europol tarafından da andlaşmanın yürürlüğe girmiş olduğu belirtilmiştir.

Türkiye’nin AB’ye uyum sürecinde Ulusal Programın kısa ve orta vadeli öncelikleri arasında yer alan “Öncelik 24.8 Polis İşbirliği, Schengen Bilgi Sistemi ve Europol’e Katılım” başlığı altında “AB’de gerçekleştirilen uygulamalara yönelik olarak Europol, Schengen, İnterpol, Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Birimi (OLAF) ve ileride AB bünyesinde kurulacak kolluk teşkilatları ile haberleşme, bilgi değişimi ve işbirliği amaçlı olarak tüm kolluk birimlerinin iştirakiyle bir Milli Büro’nun oluşturulması” taahhüdünün yerine getirilmesini teminen Milli Büro, 6 Ocak 2004 tarihli Bakanlık oluru ile Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Dairesi Başkanlığı bünyesinde oluşturulmuştur.

³⁶⁷ Bu ziyaret Manfred SEITNER-Avrupa Birliğine Üye Olmayan Ülkeler ve Uluslararası Kuruluşlarla İlgili Bölüm Başkanı ve Harald FELGENHAUER-Hukuk İşleri Bölüm Başkan Yardımcısı tarafından gerçekleştirilmiştir.

Europol Avrupa Birliği'ndeki en önemli polisiye işbirliği örgütü olmasına rağmen ilgili alanda bu örgüt dışında da bir takım oluşumlar bulunmaktadır. Türkiye ise bu oluşumlara mümkün olduğunca heyetler göndererek, gözlemciler bulundurarak veya mümkün olması halinde aktif katkı sağlayarak polis teşkilatını daha şimdiden yani henüz üyelik müzakereleri devam etmekteyken en ileri düzeyde eğitmekte ve daha ileri bir işbirliğinin altyapısını hazırlama gayreti içerisinde bulunmaktadır.

III. Türkiye'nin JHA Alanında Diğer Organizasyonlarla İşbirliği

a. Avrupa Polis Şefleri Görev Gücü Toplantısı

Avrupa Polis Şefleri Görev Gücü, Ekim 1999'da Tampere'de yapılan Avrupa Konseyi Zirvesi tarafından, Europol ile işbirliği içinde, günümüzdeki uluslararası suç eğilimleri konusunda tecrübe, uygulama ve bilgi alışverişinde bulunmak ve suçla mücadelede Avrupa'da işbirliğini teşvik etmek amacıyla kurulmuş bir forumdur. Görev Gücünün ilgi alanına giren konulardan biri de, Avrupa Birliğine aday ülkelerin Emniyet Genel Müdürleri ile iletişim sağlamaktır.

Ülkemiz Emniyet Genel Müdürleri Görev Gücü Toplantılarına, Görev Gücü'nün 29-30 Ekim 2001 tarihleri arasında Brüksel'de yapılan 4. Toplantısından itibaren davet edilmektedir.

b. Meda-Cepol Eğitim Programı

MEDA Avrupa Birliği'nin, Akdeniz'e sınırı olan MEDA ülkeleri olarak bilinen Türkiye dahil 12 ülke ile varolan ekonomik, sosyal ve siyasi ilişkilerini geliştirmek, Akdeniz bölgesini desteklemek ve böylelikle bölgedeki huzur ve istikrarın sürekliliğini sağlamak amacıyla gerçekleştirdiği bir işbirliği programıdır. Bu programla ilgili daha önce detaylı bilgi verilmiştir. Burada söylenmesi gereken husus, Türkiye'nin Meda-cepol polis işbirliği programı çerçevesinde düzenlenen hazırlık toplantılarına ve eğitim seminerlerine bir çok personelini gönderiyor olmasıdır.

c. Agis Projesi

AGIS, Avrupa Birliği üye ve aday ülkelerindeki polis, yargıç ve uzmanlara adli ve suçla mücadele konularında yardımcı amaç edinmiş bir çerçeve programı olup Grotius, Oisin, Stop, Hippocrate ve Falcone'un programlarının yerini almış ve 2003-2007 yılları arasında faaliyet göstermiştir. Türkiye AGIS Programı çerçevesinde dönem dönem yurtdışına personel göndermektedir.

d. Avrupa Suç Önleme Ağı (EUCPN)

Avrupa Suç Önleme Ağı Fransa Cumhuriyeti ve İsveç Krallığı'nın girişimleriyle 28 Mayıs 2001 tarihli Konsey kararıyla resmen kurulmuştur. Ağ, her Üye Devlet tarafından tayin edilen bağlantı noktalarından meydana gelmektedir. Ülkemizdeki temas noktası Dışilişkiler Daire Başkanlığıdır.

Ağ, Birlik seviyesinde suçu önlemenin çeşitli yollardan geliştirilmesine katkıda bulunmakta, yerel ve ulusal seviyedeki suç önleme faaliyetlerini desteklemektedir. Bütün suç çeşitleriyle ilgilenmesine rağmen, çocuk suçları, kentsel ve uyuşturucu bağlantılı suç alanlarına yoğunlaştığı söylenebilir. Bu alanlarda Üye Devletler arasındaki, ulusal örgütler arasındaki ve Üye Devletler ile Komisyon, Konsey'in diğer kurucu birimleri ve suç önleme mevzularında uzmanlaşan diğer uzman gruplar ve şebekeler arasındaki işbirliğine, bağlantılara ve bilgi ve tecrübe değişimine imkan sağlar. Bunun haricinde suçun önlenmesi konusunda araştırma, eğitim ve değerlendirmeye ilişkin ana alanları teşhis etmeye ve geliştirmeye katkıda bulunur, belirlenen mevzuların üzerinde düşünmeyi teşvik etmek ve bunların sonuçlarını paylaşmak amacıyla konferanslar, seminerler, toplantılar ve diğer faaliyetleri düzenler. Türkiye Avrupa Suç Önleme Ağı ile alakalı olarak personelini bu faaliyetlere katılmak üzere yurtdışına göndermektedir.

e. Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (EMCDDA)

Merkez 1994'te kurulmuş olup, merkezi Lizbon'da bulunmaktadır. Hedefi, "uyuşturucular, uyuşturucu bağımlılığı ve bunların sonuçları hakkında Avrupa düzeyinde objektif, güvenilir ve mukayese edilebilir bilgiler" sağlamaktır. Bu kapsamda yurt dışında düzenlenen toplantılara emniyet personeli katılım sağlamaktadır.

f. Alt komite çalışmaları

1999 Helsinki Zirvesi'nde alınan kararlar çerçevesinde Türkiye analitik inceleme sürecine dahil olmaktadır. 11 Nisan 2000 tarihinde, Lüksemburg'ta yapılan 39. Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Toplantısında alınan kararlar uyarınca, AB müktesebatının analitik incelemesini gerçekleştirmek amacıyla, Ortaklık Komitesi'ne bağlı olarak faaliyet gösterecek 8 alt komitenin kurulması kararlaştırılmıştır.

Bu Alt Komiteler şunlardan oluşmaktadır;

Alt Komite: Tarım ve Balıkçılık

Alt Komite: İç Pazar ve Rekabet

Alt Komite: Ticaret, Sanayi, AKÇT Ürünleri

Alt Komite: Ekonomik ve Parasal Konular

Alt Komite: Yenilik (Innovation)

Alt Komite: Ulaştırma, Çevre, Enerji ve Trans Avrupa Ağı

Alt Komite: Bölgesel Kalkınma, İstihdam, Sosyal Politika

Alt Komite: Gümrükler, Vergilendirme, Uyuşturucu Kaçakçılığı ve Para Aklama.

Emniyet Genel Müdürlüğü, 2, 6 ve 8 nolu Alt Komite Toplantılarına aktif olarak katılım sağlamaktadır. Alt Komite Toplantıları prensip olarak yılda bir kez Brüksel ve Ankara'da yapılmaktadır. Bu Komiteler Ortaklık Komitesinin yetkisi altında faaliyet göstermekle birlikte karar alma yetkileri bulunmamaktadır, bununla birlikte, belirlenen sektörlerde ortaya çıkan her türlü sorunu görüşmekte ve gerekli görülen adımların atılmasını önerebilmektedirler.

Polisiye işbirliği alanında yukarıda belirtilen kurumsal işbirliğinin yanı sıra AB üyesi devletlerle Türkiye arasında ikili işbirliği şeklinde oluşumlar ve faaliyetlerde bulunulmaya devam edilmektedir. Bu faaliyetler ilgili ülkelerin

ihtiyaç duyduğu alanlarda belli bir çerçeve içerisinde yürütülmektedir. Bunlara bir kaç örnek verilebilir:

g. *Türk-Yunan AB Komitesi*

Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ne tam üyelik adaylığının tescil edilmesinin ardından, Yunanistan, Türkiye ile AB konularında işbirliği yapılabileceğini önermiş ve bu öneri ülkemiz tarafından memnuniyetle kabul edilmiştir. Söz konusu öneri doğrultusunda oluşturulan Türk-Yunan AB Komitesi'nin ilk toplantısı her iki ülke Dışişleri Bakanlıklarından yetkililerin katılımıyla 28 Şubat 2000 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu toplantıda ikili işbirliği alanlarının geniş bir çerçevesi çizilmiştir. Anılan tarihten bu yana Türkiye ile Yunanistan arasında AB ile ilişkiler çerçevesinde toplantı ve seminerler gerçekleştirilmektedir. Örneğin daha önceki toplantılarda alınan karar gereği 30-31 Mart 2004 tarihleri arasında Ankara Hakimevinde “Yolsuzluk, Dolandırıcılık ve Karapara Aklanması” konulu bir Seminer düzenlenmiştir.

h. *Türk-Fransız AB İlişkileri*

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Fransa ile işbirliği çerçevesinde 2005 yılı çalışma alanlarına ilişkin olarak;

- Suç önleme, suç analizi, suç istatistiklerinin derlenmesi ve değerlendirilmesi
- Suç soruşturmasında kullanılan teknikler, adli polis hizmetleri yapılanması ve polisin adli mekanizma içerisindeki konumu ve yetkileri
- Çocukların psikotrop ve uyuşturucu maddeleri kullanmalarının ve bu amaçla istismar edilmelerinin önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve ayrıca çocukların yüksek menfaatleri için yeni gelişmeler ışığında gerekli işbirliğinin yapılması
- Yasadışı göç ile mücadelede polisiye tedbirler ve veri analizi
- Sınır kapılarında evrak sahteciliğinin önceden teşhisi

- İnsan ticareti ile mücadelede polisiye tedbirler, STK ve uluslararası işbirliği
- İltica-Göç konularında polis yetkileri ve etkinlikleri konularında işbirliğine gidilmesi kararlaştırılmıştır.

i. Türkiye – İngiltere arasında Pace Projesi

Projenin amacı, yapısal değişikliği temel almış geniş bir model olan Polis ve Suç Delilleri Yasası'nı kullanarak Polisiye alanda en iyi uygulamaların değişimini sağlamak ve insan haklarını tamamen koruyacak olan modern ve etkili polislik standartları elde etmek için Türk Polis Teşkilatı ve Jandarma için kapsamlı bir uygulama yasası oluşturmaktır. Projenin şu 7 aşamadan oluşması öngörülmüştür:

- İnceleme Gezisi Safhası,
- Eğitim Programları ve Materyallerinin Gelişimi Safhası,
- Türk Polis Teşkilatının Londra'ya İnceleme Gezisi,
- Türk PACE Eşliğinin Geliştirilmesi İçin Strateji Oluşturulması,
- Eğiticilerin Eğitimi,
- Pilot Kurs,
- Değerlendirme Safhası.

Söz konusu proje kapsamında, karşılıklı olarak heyetler incelemelerde bulunmuşlardır. Ayrıca proje kapsamında Asayiş Dairesi Başkanlığı'nca; 1-15 Ekim 2004 tarihleri arasında Ankara'da ve 18-22 Ekim 2004 tarihlerinde İstanbul'da olmak üzere (2) dönem halinde, Türk Polis Teşkilatı ile İngiliz Polis Teşkilatı'nın çalışmalarının karşılıklı olarak değerlendirileceği "PACE Projesi Kursu" düzenlenmiştir.

Belirtilen bu gibi ülkeler arası ikili işbirliği faaliyetleri sürekli olarak artmakta ve dönemin getirdiği ihtiyaçlar doğrultusunda şekillenmektedir. Bugün

Türk Polisi henüz üyelik müzakereleri devam etmesine rağmen bir çok alanda en üst düzeyde işbirliğini yakalamış ve zaman zaman bunun faydalarını direk olarak da hissetmiştir.

Özellikle terörizmle mücadele alanında uzun yıllar ülkemizin ihtiyaç duyduğu işbirliği, nihayet 11 Eylül sonrası terörizm konusunda oluşan uluslararası hassasiyetin bir sonucu olarak Avrupa ülkelerinde bir karşılık bulmuştur. Örneğin NATO Zirvesi öncesi İstihbarat Daire Başkanlığının koordinesinde, ülkemiz de dâhil olmak üzere Almanya, Belçika, Hollanda ve İtalya'da DHKP-C terör örgütüne yönelik eş zamanlı bazı operasyonlar yapılmıştır. 1 Nisan 2004 tarihinde başlayarak derinleştirilen bu operasyonlar sonucu, içlerinde Fehriye Erdal'ın da bulunduğu 120 kişi gözaltına alınmış ve bunların bir kısmı adli makamlara sevk edilmiştir.

Bu operasyonlarda daha önceki yıllardan itibaren altyapısı hazırlanmaya başlanmış olan polisiye alanda işbirliği faaliyetlerinin yardımcı ve rahatlatıcı etkisi hissedilmiştir. Bu operasyonlar müddetince Türk Polisi, adli makamları kullanmak suretiyle İtalyan irtibat görevlileri ve adli makamları ile irtibata geçmiş, diğer ülkelerde yapılan operasyonlar ise İtalyan yetkililerinin çalışmaları doğrultusunda gerçekleşmiştir.

Bu operasyonların en önemli özelliği terörizm konusunda resmi yollardan Türk Polisinin liderliğinde ve ortaklaşa yürütülen ilk uluslararası operasyon olmasıdır. Bu gelişme ülkemizin terörizm konusunda uluslararası kamuoyu ile anlaşabileceği ortak bir zemin oluştuğunu göstermektedir. Türkiye'nin avrupada DHKP-C terör örgütünden başka çok sayıda örgütün de hedefi olduğu ve bu örgütlerin maddi kaynaklarını büyük ölçüde avrupada ki illegal faaliyetleri sonucu elde ettikleri düşünüldüğünde bundan sonrası içinde bu tarz operasyonları mümkün kılacak her türlü teknik ve taktik işbirliğine ihtiyaç olduğu açıktır.

Ülkemiz içinde bulunduğu coğrafyanın bir gereği olarak ve ileriye dönük planladığı stratejik hedefleri doğrultusunda, bunun yanısıra Avrupa Birliği ile sürdürdüğü müzakerelerin doğası gereği uluslararası polislik çalışmalarını yürütmektedir. Avrupa Birliği sürecinde ülkemizin Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program'daki taahhütlerin gerçekleştirilmesini teminen 'eşleştirme (*twinning*) mekanizması'³⁶⁸ ile yürütülen projeler uluslararası niteliktedir. Bu projelere birkaç örnek vermek gerekirse, Almanya ile Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Projesi; Fransa ve İngiltere ile Entegre Sınır Yönetimi Projesi; Danimarka ve İngiltere ile İltica ve Göç Stratejisinin Belirlenmesi ve Buna Yönelik Aksiyon Projesi; Avusturya ve Almanya ile İfade Alma Teknikleri ve İfade Alma Odaları Projesi; İspanya, Hollanda, Almanya, İngiltere ve Fransa ile Örgütlü Suçlar Projesi³⁶⁹ sayılabilir. Bu projeler, interaktif bir biçimde gerek Türk Polis Teşkilatının uluslararası standartlara ulaşması gerek organize suçlarla etkin mücadele, gerekse terörizm ve şiddet yanlısı örgütlere yönelik sonuç alıcı operasyonlara altyapı sağlayacak işbirliği mekanizmalarının kurulması konularında önemli katkılarda bulunmaktadır.

³⁶⁸ Twinning Mekanizmasıyla Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların bizzat aday ülkeye gelerek ilgili kurumda müktesebatın uygulanması ile ilgili kurumsal yapılanmaya yönelik yapılan projelere destek verilmektedir.

³⁶⁹ EGM Dışilişkiler Daire Başkanlığı, 'Phare Twinning Mekanizması Projeleri Genel Bilgilendirme Sunumu', 2003, s. 3.

SONUÇ

Avrupa Birliği'ne yönelik oluşum ve kurumsal yapılanmaların ilk ortaya çıktıkları günden bugüne dek tarihsel gelişimlerine bakıldığında, en azından son dönemlere kadar bu gelişimin, hükümetler arası olmaktan uluslar-üstü olmaya doğru ilerleyen bir süreç içerisinde yol aldığı görülebilir. Bu durum, Birliğin menfaatlerinin üye devletlerin tek başlarına politikalar üretmesinden çok, her alanda ortak düşünceler geliştirerek ortak bir kamusal politika izlemenin gerekliliğine inanması ve bu doğrultuda prensipler edinmesi, üye devletlerin ise bu prensiplere zaman içinde alışması ve destek vermesi neticesi ortaya çıkmış ve süregelmiştir. Bu süreç içerisinde zaman zaman Birliğin menfaatleriyle üye devletlerin menfaatleri arasında uyumsuzluklar görülmüş ve bu durum kimi üye devletlere belli konularda deragasyonlar verilmek suretiyle veya esneklik, subsidiarity gibi kavramların yok göstericiliğinde³⁷⁰ tolere edilmiştir. Böylece hem Birliğin merkezi politikaları korunmuş hem de söz konusu devletlere zaman kazandırarak onları kaybetme yerine kazanma yolu seçilmiştir.

Esasında yukarıda bahsedilen ulusallıktan uluslar-üstülüğe giden sürecin ilk adımları daha yolun çok başlarındayken hissedilmeye başlanmıştır. Örneğin, 1958 yılında Roma Antlaşmalarıyla kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, 1951 Paris Antlaşması'nın sonucunda 1952'de oluşturulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun sınırlı yetki alanından, uluslar-üstülüğe doğru gerçekleşen bir değişim olarak yorumlanabilir. Böylece, Roma Antlaşmaları Topluluğun kurumlarına yalnızca kömür ve çeliğin üretimi ve satışına ilişkin politikalar üretme yetkisi değil, zirai politika, ortak bir dış tarife, sosyal politika, vb.'yi de içeren genel bir ortak pazar yaratma yetkisini de kazandırmıştır.

Bu bakımdan, politika üretme bağlamında uluslar-üstülüğe doğru yöneliş, Avrupa Tek Senedi'nin amaçladığı ortak pazarı 1992'nin sonuna kadar oluşturma çabalarıyla sürdürülmüştür. Sonrasında Avrupa Birliği Antlaşması'nın kabul edilerek 1993'te yürürlüğe girmesiyle, kamu sağlığı, taşımacılık, tüketiciyi koruma, sosyal politika ve ekonomik ve parasal politika alanlarında Topluluk politikası üretimine çabaları ve

³⁷⁰ Özcan, a.g.m., 2007.

katılımı artırmıştır. Bu durum aynı zamanda Birliğin ekonomik alanda gerçekleştirdiği bütünleşmeyi siyasal alanda da taçlandırma girişimi olarak görülmüştür.³⁷¹

Politika üretiminin üye ülkelerin başkentlerinden AB'ye doğru kayması uluslar-üstü bir yapının göstergesidir ve bu değişim karar alma yetkisinin, üye ülkelerin bireysel çıkarlarından uzaklaştırılmasıyla daha da güçlendirilmiş ve anlamlandırılmıştır. Böylelikle AB'de devletlerin bireysel hâkimiyetleri özellikle 1980'den itibaren, aşamalı olarak, iki şekilde azalagelmıştır. Öncelikle, Avrupa Tek Senedi ile başlayarak, Konsey'de nitelikli çoğunluk oylamasının kullanımının, bir dizi politika sahasında yavaş yavaş oybirliğinin yerini alarak herhangi bir devletin bu alanlarda AB mevzuatını engellemesi zorlaştırılmıştır. İkinci olarak da, Avrupa Birliği Antlaşması, Avrupa Parlamentosu'nu, bazı politika sahalarında, Konsey'le eşit seviyeye yerleştirerek Konsey'in Parlamento tarafından hazırlanan mevzuat değişikliği taslaklarını reddetmesini imkânsız hale getiren "ortak karar" usulünü oluşturmuştur.³⁷² Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden bu yana, AB'nin Birinci Sütun'da politika ürettiği alanların çoğunda ortak karar usulü uygulanmaya başlanmış ve Konsey ile Parlamento arasında doğan anlaşmazlıkların kimi zaman "uzlaştırma komiteleri"nde çözülmesi gerekli kılınmıştır.³⁷³

Ortak karar usulünün gitgide daha sık kullanılıyor olması Avrupa Parlamentosu'nun niteliği akla getirilecek olursa burada da bir uluslar-üstülüğe doğru evrimin izlerini görmek mümkün olabilir, bunun sebebi, Parlamento üyelerinin, üye devletlerce atanma yoluyla değil, doğrudan AB vatandaşları tarafından seçiliyor ve kendi ülkelerine bağlı olarak değil, çokuluslu parti gruplarına uygun olarak örgütlenip oy kullanıyor olmalarından kaynaklanır. Bu durumda AB'de Parlamento'nun etkin bir yasama yetkisine sahip olduğu ve bu yetkiyi üye devletler üzerinde bağımsız olarak kullanabildiği görülmektedir. Parlamento'nun yanı sıra AB mevzuatını öneren Komisyon'un ve antlaşmalar hususunda karar verme yetkisine sahip olan Avrupa Adalet Divanı'nın faaliyetleri de üye devletlerin çıkarlarının değil Birlik politikalarının

³⁷¹ Mehmet Özcan, *50. Yılında Avrupa Birliği*, <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?type=2&id=647>, erişim tarihi: 28.12.2007.

³⁷² Occhipinti, J., a.g.e., s.21.

³⁷³ M. Nentwich ve G. Falkner, 'The Treaty Of Amsterdam: Towards A New Institutional Balance', *European Integration Online Papers*, EIoP, vol.1, 1997.

düşünüldüğü yerlerdir. Bu kurumların yanı sıra Konsey içinde hükümetlerin nitelikli çoğunluk oylamasıyla bireysel siyasi nüfuzlarını kaybetmeleri, Avrupa Birliği'nin, artık büyük oranda hükümetler arası bir organizasyon yapısından çıkarak uluslar-üstü bir sistemi içselleştirdiğinin göstergesidir.

Bir taraftan Birliğin bu şekilde evrimleşmesinin JHA alanında da yansımalarının olacağı aşîkârdır. En azından anlayış olarak ideal şartlar altında her alanda güçlü bir birlikteliğin arzu edilmesi, zamanın ve şartların da olumlu veya olumsuz yönde etkilediği bir fikir olarak hayat bulmaya çalışmaktadır. Bu şartlar JHA alanında henüz istenilen ortamı sağlayamamıştır, bu nedenle bu alanda hala hükümetler arası bir yapının ağırlığı kendisini hissettirmektedir. Fakat filmi başından takip eden birisi bu alanda olabilecek gelişmeleri bir bakıma tahmin edebilir, bu arada unutulmaması gereken filmin her zaman sürpriz sonla bitebilme ihtimalidir.

Schengen'in ortadan kaldırdığı iç sınırlar sebebiyle organize suçların daha organize bir şekle bürünmesi, bununla mücadele etmek isteyen ülkeleri de organize olmaya itmektedir. Neticede konjonktür bu konuda Birlik açısından bir baskı unsurudur. Buna karşı direnen üye devletler ise 11 Eylül saldırılarından sonra güvenlik konularının ve polisiye alanlarda alınması gereken kararların ikincil önemli konular olmaktan çıkarak en öncelikli konular arasına katılmasıyla daha sıkı işbirliği yapmak durumunda kalmışlardır. Böylelikle son yıllarda JHA alanında ve polisiye işbirliği konularında gelecekte belki de daha üstün ve bireysel olmaktan öte bir yapının gerek eğitim düzeyinde gerekse operasyonel düzeyde alt yapısı oluşturulmaya başlanmış ve hissedilir ölçüde bu faaliyetlerin sıklığı ve etkinliği arttırılmıştır. Bahsettiğimiz bu uluslar-üstü yapının bir örneği Amerika'da şu an ellinin üzerinde eyalette ve onların üstünde faaliyet gösteren FBI³⁷⁴ (Federal Bureau of Investigation) olarak önümüzde durmaktadır ve bu

³⁷⁴ ABD'de bulunan federal araştırma bürosudur. 1908 yılında (Bureau of Investigation-BOI) Araştırma Bürosu adıyla kurulmuş 1935 yılında şimdiki adını almıştır. Şu an Direktörlüğünü Robert S. Mueller III yürütmektedir. ABD Adalet Bakanlığı'na bağlı olan, federal emniyet gücü işlevi gören FBI'nin, merkezi Washington'tadır. 2006 yılı verilerine göre yıllık 8.7 milyar dolar olan toplam bütçesinin 495 milyon dolarını terörizm ve terörist grupların takibi için kullanmıştır. Ayrıca; Karşı Casusluk, Siber Suçlar, Bilgi Teknolojileri, Adli Güvenlik, Emniyet, Taşımacılık ve Kriminal programlar ve yeni elemanların eğitilmesi için bütçesini harcamaktadır. 50 yerel ofis, 56 uluslararası ofis ve 400 üzerinde iletişim ofisi ile tüm dünyaya yayılmış bir ağa sahiptir. Amerikan Güvenlik Sisteminde en üst noktayı oluşturan bu örgüt, Federal yasalarca belirlenmiş tüm suçların araştırmasını üstlenmektedir. FBI, devletlerin izinlerini alarak

örnek uygulamalarını başarıyla yürütmektedir. AB için ise bu tercih elbette tek seçenek değildir, hatta bunun aksi bir durumun yani geline noktasından daha hükümetler arası bir yapıya doğru gidiş de hiçbir zaman ihtimal dışı değildir. Özellikle bu ihtimal Taslak Anayasa'nın Fransız ve Hollanda halklarınca kabul edilmeyerek rafa kaldırılmasıyla birlikte birdenbire artmıştır. Zira Taslak Anayasayla birlikte umulan AB Antlaşması'nın getirdiği üç sütunlu yapının belirsizliklerinin giderilerek özellikle Üçüncü Sütun alanında faaliyet gösteren organizasyonların topluluk altına alınması ihtimali de şimdilik rafa kaldırılmak durumunda kalmıştır. Fakat buna rağmen bu tür iniş ve çıkışların uzun bir süreç içerisinde bazı hallerde yaşanması normal kabul edilecek olursa, şimdiye kadar Birliğin takip ettiği yolun genelde polisiye işbirliği alanında üye devletlerin bireysel etkilerinden daha uzakta ve Birlik politikalarına daha yakın bir yapılanmaya gitmekte olduğu söylenebilir. Bu birlikteliğin derecesi veya yoğunluğu FBI sistemi kadar olamayabilir, neticede AB hiçbir zaman federal bir yapıya bürünmeyebilir, hatta çok tartışılan 'iki vitesli Avrupa' gibi alternatif sistemler daha da güçlenebilir, bunların hepsi olasılıklar dahilindedir, ama en azından polisiye işbirliği alanı bu haliyle kalmayacak ve ihtiyaçlara uygun şekilde çok daha operasyonel ve uluslararası veya üstü şekillerde güçlenecektir. Şu anda Avrupa kamuoyu halen geleceğini tartışmayı sürdürmektedir. Bunun sonucunda alınacak olan karar tüm dünya tarafından izlenmektedir. Bu karar aynı zamanda tüm alanları olduğu kadar polis işbirliği alanını da etkileyecektir. Bu çalışma tam da bu konuların tartışıldığı zamana denk gelmiştir, oysa bundan birkaç yıl öncesinde kadar, yani Taslak Anayasa reddedilmeden önce hemen herkesin hemfikir olduğu konu Birliğin ve de polis işbirliğinin giderek uluslar-üstü bir yapıya büründüğü şeklindedir. Fakat anayasa reddedilmiştir ve ortada bir kaos durumu vardır. Bu durumda zaman ve şartlar bazı soruların yanıtlarını daha sonra verecektir.

Türkiye'de bu süreci 'Birlik ile müzakere eden ülke' olması sebebiyle yakından izlemektedir. Türkiye'nin önüne konulacak perspektif hala tam olarak netleştirilememiş ve Avrupa kamuoyu tarafından içselleştirilememiştir. Bu durumda Avrupa'dan

sınır ötesi operasyonlar yapma yetkisine sahiptir. İnsan kaçırmadan, banka soygununa kadar yüzden çok federal suç koğuşturmakla görevli 8000 aşkın görevlisinin bir bölümü merkezde görev yaparken geri kalanlar ülkenin her yanındaki eyaletlere dağılmıştır. 1908'de kurulan ve 1935'te şimdiki adını alan örgüt dünyanın en geniş parmakizi koleksiyonunu barındırmaktadır.

Türkiye’ye bakanların kafa karışıklığının aynısı Türkiye’den Avrupa’ya bakanlarda da görülebilmektedir. Polis işbirliği konusu da bu durumdan bağımsız değildir. Yalnız Türkiye bu alanda gerek yaptığı ikili antlaşmalar, gerek eğitim faaliyetleri, gerek teknik personel değişimi, gerek teşkilatlarının yeniden yapılandırılması olsun aktif bir hareket tarzı belirlemiştir. İçinde bulunduğu coğrafya gereği de bu pozisyonunu daha da güçlendirmesi hem Birliğin hem Türkiye’nin menfaatine görünmektedir.

Son olarak JHA alanında daha ideal, etkili ve organize bir sistemin kaderi, reddedilen bir anayasanın sayfaları arasında kaybolmamalıdır. Bu durumda belirtilen alandaki organizasyonların ve uygulayıcıların önünü açacak ve etkinliğini arttıracak bazı düzenlemeler veya iyileştirmeler yapılabilir. Böylece polisiye konularda ve genel anlamda güvenlik konusunda çok daha organize, etkili ve sağlıklı bir yapıya kavuşulmuş olunur. Örneğin AB’nin mevcut olan üç sütunlu yapısı artık birçok uzmana göre bir karmaşıklık, belirsizlik ve şeffaf olmama durumunu içermektedir. Bu durumda AB Üçüncü Sütunu altında toplanan politikaların birçoğu topluluklaştırabilir ve “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” başlıklı IV. Kısım altındaki alanlar ortak bir çerçevede ele alınabilir. Böylelikle daha bütünleşmiş, daha meşru ve daha tutarlı politikalar geliştirilmesi mümkün hale getirilebilir.

Birinci Sütun’da mekanizma, tüzükler, direktifler, tavsiye kararları, kararlar ve görüşlerle işlerken, Üçüncü Sütun konvansiyonlar, ortak pozisyonlar ve çerçeve kararlarıyla işlemler yürütülmektedir. Bu araçların her biri etkisi ve kapsadığı alanlar bakımından birbirlerinden ayrılmakta ve iki sütun bir takım belirsizliklere yol açan ikili bir hukuki boyut ortaya çıkarmaktadır. Bu araçlar birbirleriyle uyumlu hale getirebilir.

Son olarak sınırları aşan cezai adalet dağıtımında bir ‘Avrupa Savcılığı’nın oluşturulması kurumlar arasında eşgüdümün sağlaması bakımından büyük bir eksikliği giderecektir. Bu durum AB düzeyinde kolluk kuvvetlerinin eşgüdümünde de kolaylık sağlayacak ve istenilen etkinliği artıracaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Ağır, Bülent Sarper, (2003), ‘Soğuk Savaş Sonrası Avrupa Güvenlik Düzenine Kurumsal Bir Bakış’, *Avrasya Dosyası*, Ankara.

Andersen, Svein S. , (1993), *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-Making*, London:Sage.

Anderson, Malcolm, (1995), *Policing the European Union*, Oxford:Clarendon Press.

Anderson, Malcolm ve Monika den Boer, (1994), *Policing Across National Boundaries*, London and New York:Pinter Publishers.

Apap, Joanna, (2004), ‘Recent Developments As Regards European Migration Policy In View Of An Enlarged Europe’, *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltengam, UK, Edward Elgar Publishing Limited.

Apap, Joanna ve M. Anderson, (2002), *Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Engarged European Union*, Brussels.

Bakker, Leen, (1990), ‘Grensoverschrijdend achtervolgen en observeren: Artikel 40 en nader toegelicht’, *144 Algemeen Politieblad*.

Benyon, J., (1996), ‘Policing the Union:European Supranational Law Enforcement Cooperation’, *Policing Public Order: Theoretical and Practical Issues*, Avebury, England:Avebury/Ashgate Publishing Lmt.

Beşe, Ertan, (2002), *Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, Ankara:Seçkin Yayınevi.

Bigo, Didier, (2000), *Border Regimes And Security In An Enlarged European Community Police Co-Operation With CEECs: Between Trust And Obligation*, İtalya, European University Institute.

Chalk, Peter, (2000), 'The Third Pillar On Judicial And Home Affairs Cooperation, Anti-Terrorist Collaboration And Liberal Democratic Acceptability', *European Democracies Against Terrorism Governmental Policies And Intergovernmental Cooperation*, Fernando Reinares (ed.), England, Dartmouth Publishing Company Limited.

Den Boer, Monica, (2004), 'The European Convention And Its Implications For Justice And Home Affairs Cooperation', *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited.

Den Boer, Monica, (2004), 'Enhanced Cooperation Between Police And Judicial Bodies In The European Union', *Enlarging The Area Of Freedom, Security And Justice*, Claudia Faria (ed.), Maastricht, the Netherlands, Publications Service, EIPA.

Den Boer, Monica (2001), 'The Incorporation of Schengen into the TEU: A Bridge Too Far?', Jörg Monar ve Wolfgang Wessels (edit), *The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union*, Cassels/Pinter.

Den Boer, Monica, (1998), *Taming the Third Pillar, Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in EU*, European Institute of Public Administration, the Netherlands: Publications Depti EIPA.

Den Boer, Monica, (1995), 'Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse?', *Common Market Law Review*, Kluwer Academic Publishers, sayı:32.

Desmond Dinan, (1997), *The Commission and the Reform Process*, Edwards Pijpers (ed.).

Duff, Andrew, (1997), *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, London: Federal Trust, Sweet ve Maxwell yayınevi.

Duff, J. Pinter ve R. Pryce, *Maastricht and Beyond*, Londra ve New York: Routledge.

Fennelly, Neil, (1998), 'Preserving the Legal Coherence within the New Treaty', Monica den Boer, Alain Guggenbuhl, Sophie Vanhoonacker (ed.), *Managing the New Treaty on European Union; Coping with Flexibility and Legitimacy*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

Fijnaut, Cyrille, (1993), 'The Internationalization Of Police Cooperation In Western Europe', *The Internationalization Of Police Cooperation In Western Europe*, Cyrille Fijnaut (ed.), Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers.

Fijnaut, Cyrille, (2002), 'The Problem Of Corruption Of Police Officials', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International.

Fijnaut, J., (1995), *International Policing in Europe: Its Present Situation and Future* England:Aldershot Publishing Ltd.

Fijnaut, C., J. Wouters ve F. Naert, (2004), *Legal Instruments In The Fight Against International Terrorism*, Brill Academic Publishers, leiden:Boston.

Galloway, David, (2001), *The Treaty Of Nice And Beyond: Realities And Illusions Of Power In The Eu*, Sheffield, England:Sheffield Academic Press.

George, S., (1996), *Politics and Policy in the European Union*, New York:Oxford Üniversitesi Yayınevi.

Glezial, J. Jacques, J. Gatti Domenach & Claude Journes, (2000), *Batı Demokrasilerinde Polis*, Mustafa Kandemir (çev.), Ankara: Temiz Yayınları.

Guild, Espeth (2004), 'Mechanisms Of Exclusion: Labour Migration In The European Union', *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltengam, UK, Edward Elgar Publishing Limited.

Guild, Espeth Ve Didier Bigo, (2002), 'The Legal Mechanisms-Collectively Specifying The Individual: The Schengen Border System And Enlargement', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International.

Guymon, C. D., (2000), 'International Legal Mechanism for Combating Transnational Organized Crime: The Need for a Multilateral Convention', *Combating Transnational Organized Crime*, Vol. 18, No. 53, Berkeley Journal Of International Law.

Guyomarc, A., (1997), 'Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs', *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Aldershot, England:Darthmouth Publishing Company Ltd.

Hayes, Wallace ve Fiona Haynes-Renshaw, (1997), *The Council of Ministers*, MacMillan Pres Ltd.

Hebenton, Bill ve Terry Thomas, (1995), *Policing Europe: Cooperation, Conflict and Control*, London: Macmillan Press Limited.

Köktaş, Arif, (2002) 'Avrupa Birliği'nde Polis ve Yargısal İşbirliği ve Türk Emniyet Teşkilatına Kurumsal Etkileri', H. H. Çevik, T. Göksu (der.), *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis*, Ankara:Seçkin Yayınevi.

Krasner, S., (1983), *International Regimes*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

Labayle, H., (1998), 'Un Espece De Liberte, De Securite Et De Justice', *Revue Trimestrielle Du Droit Europeen*.

McCormick, John, (1996) *The European Union: Politics and Policies*, Boulder: Westview Press.

Metcalf, David, (1998), *The Presidency of the European Union: From Rome to Maastricht*, mimeo.

Monar, Jörg, (2002), 'The Problems Of Balance In Eu Justice And Home Affairs And The Impact Of 11 September', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International.

Monar, Jörg ve R. Morgan, (1994), *The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, European Interuniversity Press.

Monar, Jörg, Walsamis Mitsilegas ve Wyn Rees, (2003), *The European Union and Internal Security*, England: Macmillan Distribution Ltd.

Moravcsik, Andrew, (1991), 'Negotiating the Single European Act', *The New European Community*, Westview: Boulder Company.

Müller, Peter ve Christian Graff, (1996), 'Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres-Funktion, Ausgestaltung und Entwicklungsoptionen des dritten Pfeilers der Europäischen Union', *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*, Baden-Baden: Nomos Verlag.

Nadelmann, Ehtan A., (1993), *Cops Across Borders, The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, The Pennsylvania State University Press.

Occhipinti, John D., (2003), *The Politics of EU Police Cooperation*, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Nentwich, M. ve G. Falkner, (1997), 'The Treaty Of Amsterdam: Towards A New Institutional Balance', *European Integration Online Papers*, EIoP, vol.1.

Özcan, Mehmet, (2004), 'Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç', Sedat Laçiner, Mehmet Özcan ve İhsan Bal (der.), *Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Olası Etkileri: Türkiyeli Avrupa*, İstanbul: Hayat Yayınları.

Pastore, Ferruccio, (2002), 'The Asymmetrical Fortress: The Problem Of Relations Between Internal And External Security Policies In The European Union', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International.

Patran, D. G., (1995), 'The Justiciability of Subsidiarity', *The State of the European Union: Building a European Polity*, Boulder: Lynne Rienner Yayınevi.

Peterson, John, (1999), 'Decision Making in the European Union: Towards a Framework For Analysis', *Journal of European Public Policy*.

Reichel, P., (1999), *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*, Prentice Hall.

Richardson, Jeremy, (1996), 'Policy-making in the EU. Interests, ideas and garbage cans of primeval soup', Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, London and New York: Routledge.

Robinson, M., (2006), 'Five Years on from 9/11: Time to Reassert the Rule of Law', *Justice, International Rule of Law Lecture*, Middle Temple Hall: London.

Roig, Annabelle, (2004), 'Human Rights, Justice And Home Affairs And Enlargement', *Enlarging The Area Of Freedom, Security And Justice*, Claudia Faria (ed.), Maastricht, the Netherlands, Publications Service, EIPA.

Santiago, Michael, (2000), *Europol and Police Cooperation In Europe*, New York: The Edwin Mellen Press.

Schaerlaekens, Luc, (2004), 'OLAF And Its Cooperation With The Institutions Of New Member States', *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltengam, UK, Edward Elgar Publishing Limited.

Sciortino, Giuseppe ve Ferruccio Pastore, (2004), 'Immigration And European Immigration Policy: Myths And Realities', *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltengam, UK, Edward Elgar Publishing Limited.

Shaw, J., (1998), 'Constitutional Settlements and the Citizen after the Treaty of Amsterdam', K. Neunreither ve A. Wiener (ed.), *Beyond Amsterdam: Institutional Dynamics And Prospects For Democracy In The EU*, Oxford University Press.

Soetendorp, Ben ve Kenneth Hanf, (1998), 'The Netherlands: Growing Doubts of a Loyal Member', *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London ve New York: Longman.

Söderman, Jacob, (2004), 'Good Administration: A Fundamental Right', *Justice And Home Affairs In The EU: Liberty And Security Issues After Enlargement*, Joanna Apap (ed.), Cheltengam, UK, Edward Elgar Publishing Limited.

Storbeck, J., (1996), 'Europol: Probleme und Lösungen', *Kriminalistik*, no.1.

Tezcan, Ercüment, (2002), *Avrupa Birliği Hukukunda Birey*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Urwin, Derek W., (1995), *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*, New York:Longman Yayınları.

Vitorino, Antonio, (2002), 'New European Borders And Security Cooperation: Promoting Trust In An Enlarged European Union', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International.

Walker, Neil, (1996), *Policing the European Union: The Politics of Transition, Policing Change, Changing Police: International Perspectives*, New York:Garland Yayınları.

Walker, Neil, (2002), 'The Problem Of Trust In An Enlarged Area Of Freedom, Security And Justice: A Conceptual Analysis', *Police And Justice Co-Operation And The New European Borders*, Malcolm Andersen ve Joanna Apap (ed.), the Hague, the Netherlands, Kluwer Law International.

Yli-Vakkuri, Laura, (2004), 'Schengen And Enlargement-Enlarging The Area Without Internal Border Controls', *Enlarging The Area Of Freedom, Security And Justice*, Claudia Faria (ed.), Maastricht, the Netherlands, Publications Service, EIPA.

MAKALELER

Apap, Joanna ve Sergio CARRERA, *Progress and Obstacles in the Area of Justice & Home Affairs in an Enlarging Europe*, www.ceps.be.

Apap, Joanna, (2004), *Towards Closer Partnerships, Requirements for More Effective JHA Cooperation in an Enlarged EU*, Bruksel, CEPS Working Document.

Apap, Joanna, Carlo Jean ve Malcolm Anderson, <http://books.google.com/books?id=OQdUzm56EM8C&dq=EUROPEAN+CHIEFS+OF>

+POLICE+TASK+FORCE&pg=PA51&ots=rqwWwFns_y&sig=9JhMr1pynnI15K5Ps7jJe9OzV34&prev=http://www.google.com/search%3Fhl%3Dtr%26q%3DEUROPEAN%2BCHIEFS%2BOF%2BPOLICE%2BTASK%2BFORCE%26lr%3D&sa=X&oi=print&ct=result&cd=1&cad=legacy.

Balzacq, T. ve S. Carrera, (2005), *Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy*, CEPS Working Document, Brüksel.

Benyon, J., (1996), 'The Politics of Police Cooperation in the European Union' *International Journal of the Sociology of Law*, no.24.

Benyon, J., (1993), 'Police Cooperation In Europe: An Investigation', *Centre For The Study Of Public Order*, University of Leicester.

Benyon, J. (1994), 'Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement', *International Affairs*, Vol.70, No.3.

Bigo, Didier, (1996), *Polices en Réseaux, l'expérience européenne*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Den Boer, Monica ve Neil Walker, (1993), 'European Policing After 1992', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no.1, USA:Cambridge.

Den Boer, Monica, (2000), 'Not Merely a Matter of Moving House: Police Cooperation from Schengen to the TEU', *Maastricht Journal*, Cilt no:7, Sayı:4, Bruylant.

Den Boer, Monica ve Laura Corrado, (1999), 'For the Record or Off the Record: Comments about the Incorporation of Schengen into the EU', 4 *European Journal of Migration and Law*.

Fijnaut, J., (1992), 'Policing Western Europe: Interpol, Trevi and Europol', *Police Studies*, vol.15.

Gregory, F., (1998), 'Policing Transition in Europe: The Role of Europol and the Problem of Organized Crime', *Innovation*, Vol. 11, No. 3.

Guild, Elspeth ve Sergio Carrera, (2005), *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*, 2005, CEPS Working Document.

Guild, Elspeth & Sergio Carrera, (2006), 'The Hague Programme & the EU's agenda on "Freedom, Security and Justice: Delivering results for Europe's citizens?"', www.ceps.be.

Guild, Elspeth ve Florian Geyer, (2006), *Justice and Home Affairs Issues at European Union Level*, www.ceps.be.

Guild, E., (2004), 'The Variable Subject of the EU Constitution, Civil Liberties and Human Rights', *European Journal of Migration and Law*, Cilt 6 Sayı 4.

Heritier, Adrienne, (1996), 'The accommodation of diversity in European policy making and its outcomes; regulatory policy as a patchwork', *Journal of European Public Policy*.

Hoey, Amanda & Ivan Topping, (1998), 'Policing The New Europe – The Information Deficit', *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 12, No. 3, UK: Carfax Publishing Ltd.

Huysmans, J., (2000), 'The European Union And The Securitization Of Migration', *Journal Of Common Market Studies*, vol.38, no.5.

Jean, Carlo, (2002), *An Integrated Civil Police Force For The European Union*, Bruxelles, centre for european policy studies.

Justice, (1996), 'The Democratic Deficit, Democratic Accountability and the European Union'. *Series "Human Rights and the 1996-7 Intergovernmental Conference*, Londra.

Kostakopoulou, T., (2000), 'The Protective Union: Change And Continuity In Migration Law And Policy In Post-Amsterdam Eruope', *Journal Of Common Market Studies*, vol.38, no:3.

Köktaş, Arif, (1999-2000), 'Avrupa Birliği'nde Polis Ve Yargısal İşbirliği Alanında Ortaya Çıkan Gelişmeler', *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 5–6.

Kuijper, P. Jan, (2004), 'The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional Aspects', *Common Market Law Review*, Sayı 41.

Monar, Jörg, (1997), *European Union-Justice and Home Affairs: A Balance Sheet and an Agenda for Reform*, Edwards ve Pijpers (ed.).

Monar, J., (2001), 'Enlarging The Area Of Freedom, Security And Justice:Problems Of Diversity And Eu Instruments And Strategies', *Cambridge Yearbook Of European Legal Studies*, vol.3.

Nentwich, Michael ve Gerda Falkner, (1996), 'Intergovernmental Conference 1996: Which Constitution for the Union?', *European Law Journal*, cilt.2, No.1.

Özcan, Mehmet, (2005), 'Avrupa Anayasası'nın "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet" Alanında Getirdiği Değişiklikler', *Polis Bilimleri Dergisi*, cilt:7, sayı:1.

Özcan, Mehmet, (2007), *Yol Ayrımındaki Avrupa*,
<http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=832&type=2> .

Özcan, Mehmet, (2007), '50. Yılında Avrupa Birliği',
<http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?type=2&id=647>.

Özcan, Mehmet, (2007), *Avrupa Birliği'nin Geleceği: Şafak Karanlık!*, <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=60&type=2>.

Wright, J. ve K. Bryett, (1994), 'Multilateral Policing and New Conceptions of Security in the European Union', *Police Studies*, vol.27, no.4.

Woodward, Rachel, (1994), 'Establishing Europol', *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol.1-4.

Wouters, J. Ve F. Naert, (2002), *The Eu's Criminal Law Approach To Terrorism - What Has Been Achieved So Far?*, <http://www.theepc.net>.

RAPORLAR

Basın Açıklaması, (2006), 9409/06, JHA 2732. Konsey Toplantısı, Luxembourg, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/89875.pdf

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Türkiye Ulusal Programı*, Ankara.

COM, (2006), 437 Son 7/8/2006 *Suç ve Cezai Adalet Ölçümlemesi İçin Kapsamlı ve Tutarlı Bir AB Stratejisi: Bir AB Eylem Planı, 2006–2010*".

EGM Dışilişkiler Daire Başkanlığı, (2003), *Phare Twinning Mekanizması Projeleri Genel Bilgilendirme Sunumu*.

Europol Intelligence Handling, *Europol 2003 Office for official publications of the European Communities*, s.17. Avrupa Birliği, 'Europol Convention: European Police Office', <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14005b.htm>., erişim tarihi: 22.04.2007.

Konsey, 14867/1/01/REV 1 ADD 1, COPEN 79, CATS 50, 12 Aralık 2001, (<http://register.consilium.eu.int>).

‘Türkiye’nin Topluluk Programlarına Katılımı’, 11.02.2002, www.abgs.gov.tr.

UK Parlamentosu, (2005), ‘House of Lords Select Committee on the European Union’, *The Hague Programme: A Five-year Agenda for EU Justice and Home Affairs, Report with Evidence, 10th Report*, HL Paper 84, Session 2004-05, London.

İNTERNET SİTELERİ

http://www.unhcr.bg/euro_docs/en/_schengen_en.pdf, erişim tarihi:03.08.2005.

<http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm>, erişim tarihi:24.05.2006.

http://www.turkhukuksitesi.com/makale_560.htm., erişim tarihi: 05.11.2007.

<http://europe.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre546.html>, erişim tarihi:04.06.2006.

<http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm> “Development of the Schengen area”., erişim tarihi:12.02.2006.

<http://europe.eu.int/scadplus/en/lvb/133020.htm> “The Schengen Information System”., erişim tarihi:17.03.2006.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133183.htm> “Schengen Information System II - Summary”., erişim tarihi:25.10.2006.

www.eureptr.org.tr/kitap/kabc, erişim tarihi: 24.09.2005.

<http://www.ue.eu.int/en/info/eurocouncil/index.htm>., erişim tarihi:23.10.2006.

http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf, erişim tarihi:27.11.2006.

<http://register.consilium.eu.int.>, erişim tarihi:25.12.2006.

<http://www.homeoffice.gov.uk/crimpol/oic/extradition/bill/index.html.>, erişim tarihi:05.12.2006.

http://ue.eu.int/ejn/data/vol_a/accords_ce/EPC0019en.html., erişim tarihi:07.12.2006.

<http://db.consilium.eu.int/accords/home.asp?lang=en.>, erişim tarihi:02.06.2007.

<http://ue.eu.int/en/info/eurocouncil/index.htm.>, erişim tarihi:03.06.2007.

www.libertysecurity.org, erişim tarihi:09.08.2007.

http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/MemberStates/default_en.asp, erişim tarihi:20.10.2007

http://www.terror.gen.tr/turkce/ab_karsit/index.html, erişim tarihi: 14.05.2007.

<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=home&language=>, erişim tarihi:06.04.2007.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/police/college/wai/fsj_police_college_en.htm , erişim tarihi: 12.02.2007.

http://www.cepola.europa.eu/About_CEPOL/ac_history.php, erişim tarihi:12.05.2007.

http://www.cepola.europa.eu/About_CEPOL/index.php., erişim tarihi:25.10.2007.

[http://www.cepola.net/KIM/.](http://www.cepola.net/KIM/), erişim tarihi:10.10.2007.

http://www.delmlt.cec.eu.int/press_highlights/european-police-college.htm., erişim tarihi:02.04.2007.

<http://www.stabilitypact.org/police/rpt.pdf>, erişim tarihi: 19.09.2007.

http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, erişim tarihi:13.10.2005

<http://www.hukukdevleti.com/article.php?sid=44>, erişim tarihi:02.06.2006

<http://www.deltur.cec.eu.int/g-konvansiyon-temsilci.html>, erişim tarihi: 23.10.2006

http://www.bbc.co.uk/turkish/indepth/story/2004/01/040114_ab_anayasa_sorucevap.shtml, erişim tarihi:01.07.2006

<http://www.abhaber.com/haberAyrinti.php?id=2935>, erişim tarihi:14.03.2006

http://eu.ibsresearch.com/news_display.asp?upsale_id=3357, erişim tarihi:19.05.2006

http://www.arcaajans.com/arca.asp?yer=spor&sec_id=9562., erişim tarihi:29.04.2006

http://birimweb.icisleri.gov.tr/tid/dergi/446_121_150.doc, erişim tarihi:25.03.2006

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s22005.htm>., erişim tarihi:14.02.2006

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33177.htm>., erişim tarihi:13.05.2006

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14014.htm>., erişim tarihi:27.07.2006

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33015.htm>., erişim tarihi:08.07.2006

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33170.htm>., erişim tarihi:04.06.2006

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33146.htm>., erişim tarihi: 15.06.2006

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33066c.htm>, erişim tarihi:22.03.2006

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33023.htm> , erişim tarihi:18.09.2006

http://www.cnnturk.com/DUNYA/haber_detay.asp?PID=319&haberID=413461, erişim tarihi: 28.12.2007.

<http://www.webhatti.com/genel-sohbet/2591-yilin-olaylari-mart-2005-a.html>, erişim tarihi:28.12.2007.

<http://www.justice.org.uk/ourwork/index.html>, erişim tarihi:02.01.2008

<http://www.euractiv.com/en/security/italy-accepts-eu-arrest-warrant/article-113626>, erişim tarihi: 02.01.2008.

<http://www.statewatch.org/news/2004/may/05EAWupdate.htm>, erişim tarihi:02.01.2008.

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/criminal/doc/com_2005_063_en.pdf, erişim tarihi:02.01.2008.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/156/15604.htm>, erişim tarihi:02.01.2008.

http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/news_0205_en.htm, erişim tarihi: 02.01.2008.

http://ec.europa.eu/news/justice/070711_1_en.htm, erişim tarihi:02.01.2008.

<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?jsessionid=AC3520A905984E58F162B4B9C629BE07.tomcat1?fromPage=online&aid=1293884>, erişim tarihi:02.01.2008.

http://enarpri.org/Article.php?article_id=295, erişim tarihi:02.01.2008.

http://en.wikipedia.org/wiki/Functionalism_in_international_relations, erişim tarihi:03.01.2008.

<http://www.criminology.fsu.edu/crimtheory/week7.htm>, erişim tarihi:03.01.2008.

<http://64.233.183.104/search?q=cache:eZ2phGFWUEwJ:www.devstud.org.uk/publications/papers/conf03/dsaconf03claeys.pdf+functionalism+and+monnet+and+schumann&hl=en&ct=clnk&cd=2>, erişim tarihi:03.01.2008.

http://en.wikipedia.org/wiki/Functionalism_in_international_relations, erişim tarihi:03.01.2008.

EK: AVRUPA POLİS İŞBİRLİĞİ KRONOLOJİSİ

1898 – 2008

1898	Anarşi konusunda Roma’da gizli bir Uluslararası Polis Konferansı’nın yapılması
1914-1918	Birinci Dünya Savaşı
1923	Viyana, Uluslararası Kriminal Polis Komisyonu (ICPC) kurulması
1939	İkinci Dünya Savaşı’nın başlangıcı
1945	İkinci Dünya Savaşı’nın sonu, Soğuk Savaş’ın başlangıcı
1946	ICPC’nin Paris’te Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı – ICPO (diğer adıyla Interpol) olarak yeniden kurulması,
1950	Schuman’ın, Avrupa’nın bütünleşme sürecinin başlangıcını oluşturan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nun (ECSC) oluşturulması için çağrıda bulunması
1958	Roma Anlaşmaları’nın yürürlüğe girmesi, altı üye ülkeyle birlikte Avrupa Topluluğu’nun kurulması
1970ler	Çeşitli Avrupa ülkelerinde birbiri ardında terörizm olaylarının baş göstermesi
1971	Avrupa Konseyi’nde “Pompidou Grubu”nun kurulması
1972	Münih Yaz Olimpiyatları’nda İsrailli atletlerin rehin alınması ve öldürülmesi
1973 Ocak	-İngiltere, İrlanda ve Danimarka’nın AT’ye katılması, -Ortadoğu’daki petrol krizinin Avrupa’da ekonomik gerilemeye sebep olması
1974	Avrupa Polis Bürosu fikrinin Alman Kriminal Dedektifler Sendikası toplantılarında tartışılması
1975 Mart Aralık	(İrlanda’nın Dönem Başkanlığı) -İlk Avrupa Konseyi toplantısının Dublin’de yapılması (İtalya’nın Dönem Başkanlığı) -Roma Avrupa Konseyi AB bakanları arasında Trevi Grubu’nun oluşturulması
1976 Haziran Temmuz	(Lüksemburg’un Dönem Başkanlığı) -Trevi Grubu’nun ilk kez Lüksemburg’ta toplanması (Hollanda’nın başkanlığı) -Brüksel Avrupa Konseyi’nde terörizmin tartışılması
1977	(İngiltere’nin Dönem Başkanlığı) (Belçika’nın Dönem Başkanlığı)

	I. Trevi Çalışma Grubu'nun iç güvenlik istihbarat bağlantıları alanında çalışmak üzere kurulması (Danimarka ve Almanya'nın Dönem Başkanlıkları)
1978	-Avrupa Para Sisteminin (EMS) görüşülmesi ve uygulamaya geçilmesi -Eğitim, teçhizat, taktik, vb. konularında bilgi alışverişi alanında çalışmak üzere II. Trevi Çalışma Grubu'nun kurulması
1979	(Fransa'nın Dönem Başkanlığı) Yükselen petrol fiyatlarının bir kez daha Avrupa'da ekonomik gerilemeye sebep olması (İrlanda'nın Dönem Başkanlığı)
Ocak	Yunanistan'ın AT'ye katılması (İngiltere'nin Dönem Başkanlığı)
Haziran	Fontainebleau Avrupa Konseyi'nin artan bütünleşme çalışmalarına hız vermesi Fransa ve Almanya'nın karşılıklı sınır kontrollerini kaldırmaya karar vermeleri (İrlanda'nın Dönem Başkanlığı)
Mart	-Brüksel Avrupa Konseyi -Komisyon ve Avrupa Parlamentosu'na daha geniş yetkiler vermeye çağıran Dooge Raporu'nun yayınlanması -1992 Aralık ayında Tek Pazar kararının alınması
Haziran	-Brüksel'de Heysel Stadyumu'nda futbol holiganlığının 39 kişinin ölümüne yol açması -II. Trevi Çalışma Grubu'nun çalışma konularına futbol holiganlığının eklenmesi -Tehlikeli uluslararası organize suçlar alanında çalışmak üzere III. Trevi Çalışma Grubu'nun kurulması -Schengen Anlaşması'nın imzalanması (Lüksemburg'un Dönem Başkanlığı)
1986	(Hollanda'nın Dönem Başkanlığı) -İspanya ve Portekiz'in AT'ye katılması
Ocak	-Avrupa Tek Senedi'nin (SEA) imzalanması, mükemmelleştirilmiş bir ortak pazarın temel ilkesi olan insanların serbest dolaşımının böylelikle başlatılmış olması
Şubat	(İngiltere'nin Dönem Başkanlığı) -Londra Avrupa Konseyi'nde terörizm, iç güvenlik ve uyuşturucu konularının el alınması
1987	(Belçika'nın Dönem Başkanlığı) (Danimarka'nın Dönem Başkanlığı)
Temmuz	-Ortak pazarı mükemmelleştirme amacıyla 1992'nin sonunda Avrupa Tek Senedi'nin yürürlüğe girmesi; Avrupa Parlamentosu'nun birtakım politikalarla ilgili "işbirliği prosedürleriyle" birlikte yetki kazanması
Aralık	-Trevi Grubu'nun Kopenhag'ta toplanarak uyuşturucu-irtibat ofislerinin kurulmasına dair yol gösterici ilkeleri benimsemesi

1988	(Almanya'nın Dönem Başkanlığı)
Aralık	(Yunanistan'ın Dönem Başkanlığı) Trevi Grubu'nun Atina'da toplanarak Trevi 92 Çalışma Grubu'nu kurması
1989	(İspanya'nın Dönem Başkanlığı) -Interpol genel merkezinin yerinin değiştirilerek Fransa'nın Lyons kentine getirilmesi
Kasım	(Fransa'nın Dönem Başkanlığı) -Berlin Duvarı'nın yıkılması
1990	(İrlanda'nın Dönem Başkanlığı) -Schengen Bilgi Sistemi (SIS) ile ilgili planları da içine alan Schengen Uygulama Anlaşması'nın imzalanması
Haziran	-Trevi Grubu'nun Dublin'de bir araya gelerek polis işbirliğine ilişkin Eylem Programı ile Ulusal Uyuşturucu İstihbarat Birimleri ile Avrupa Uyuşturucu İstihbarat Birimi ağı oluşturmaya yönelik onaylanmış planları yayınlaması
Ekim	(İtalya'nın başkanlığı) -Almanya'nın birleşmesi -Dublin Avrupa Konseyi'nin Avrupa Uyuşturucu İstihbarat Birimi ağı oluşturulmasını onaylaması
Aralık	-Politik birlik ve parasal birliğe ilişkin hükümetler arası Konferansların başlaması -Slobadan Miloseviç'in Yugoslavya'da iktidara gelmesi; Slovenya'nın bağımsızlığını ilan etmesi
1991	(Lüksemburg'un Dönem Başkanlığı) -Kısmen, Almanya'nın birleşmesinin yarattığı ekonomik maliyet nedeniyle, Avrupa'nın büyük çoğunluğunun gerileme dönemine girmesi -Balkanlar'daki krizin çözülmesi -Lüksemburg Avrupa Konseyi
Haziran	▪ Kohl'un, idari polislik yetkilerine sahip bir Europol kurulması yönünde cesur bir teklifte bulunması -Hırvatistan'ın bağımsızlığını ilan etmesiyle, Yugoslavya ordusunun büyük ölçekli saldırılarına maruz kalmaya başlaması; mültecilerin kuzeye doğru kaçması
Ağustos	(Hollanda'nın Dönem Başkanlığı) -Trevi Grubu'nun "Europol Özel Çalışma Grubu"nu kurması
Aralık	-Maastricht Avrupa Konseyi'nin Avrupa Birliği Anlaşması'nın açılışını yaparak, VI. Başlığı (madde K.1-K.9) altında Europol'un oluşturulmasına çağrıda bulunması
1992	(Portekiz'in Dönem Başkanlığı) -Avrupa Birliği Antlaşması'nın resmen imzalanması
Şubat	-Bosna'nın bağımsızlığının ABD ve AT tarafından tanınması; Sırp milis birimlerinin, kısa süre Yugoslav ordusunun da katılmasıyla, Bosna'ya saldırması; etnik temizlik sürecinin başlaması ve mültecilerin kuzeye doğru kaçması
Nisan	-Lizbon Avrupa Konseyi'nin, Europol için taslak bir sözleşme hazırlanması

Haziran	gerektiği konusunda anlaşmaya vararak, Trevi Grubu'nun Europol Özel Çalışma Grubu'nun bu alanda çalışmaya başlaması -Trevi bakanlarının Europol Proje Grubu kurmayı kabul etmeleri -Europol Proje Grubu personelinin, yöneticisi Jürgen Storbeck dahil olmak üzere, görevlendirilmesi
Temmuz	-Avrupa'daki mülteci krizinin doruk noktasına ulaşması (İngiltere'nin Dönem Başkanlığı) -Europol Proje Grubu'nun Strazburg'ta toplantılar yapmaya başlaması
Eylül	(Danimarka'nın Dönem Başkanlığı) -Kopenhag Avrupa Konseyi'nin Doğu Avrupa'ya doğru genişlemeyi kabul etmesi ve temel katılım kriterlerini belirlemesi -Trevi Grubu Bakanlar Düzeyinde Anlaşma ile Europol Uyuşturucu Birimi'nin kurulması (Belçika'nın Dönem Başkanlığı) -Trevi Grubu'nun Europol Uyuşturucu Birimi'nin merkezini Lahey'de olmasını kabul etmesi
1993	
Haziran	Brüksel Özel Avrupa Konseyi ▪ Avrupa Birliği Anlaşması'nın uygulanmasına dair yol gösterici ilkelerin görüşülmesi ▪ Diğer yeni AB kurumlarının yerlerinin görüşülmesi bağlamında, Europol'ün merkezinin Lahey'de olmasına dair kararın onaylanması
Ekim	
Kasım	Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Anlaşması) yürürlüğe girmesi ▪ Avrupa Parlamentosu'nun birtakım politikalar konusunda ortak karar yetkisi kazanması ▪ Avrupa Birliği'nin oluşturulması. AB Anlaşması'ndaki IV. Başlık Trevi Grubu'nun yerine Adalet ve İçişleri ile ilgili hükümetlerarası Üçüncü Sütun'u (JHA Konseyi ve Yönlendirme Komitesi ile K.4 Komitesi dahil) getirmesi ▪ II. Yönlendirme Grubu'nun, feshedilmiş Trevi Grubu'nun "Europol Özel Çalışma Grubu'nun Europol Anlaşması'na dair çalışmalarına devam etmesi
1994	(Yunanistan'ın Dönem Başkanlığı) -Avrupa'daki ekonomilerin düzelme işaretleri göstermeleri ancak yüksek orandaki işsizliğin devam etmesi
Şubat	-Europol Uyuşturucu Birimi'nin, uyuşturucu ticareti ile sınırlı yetkileri dahilinde Lahey'de resmi çalışmalarına başlaması -JHA Konseyi'nin terörizmle mücadele konusunu Europol Anlaşması'na dahil etmemeye karar vererek konuyu daha sonra başka bir tarihte yeniden ele almayı kabul etmesi (Almanya'nın Dönem Başkanlığı)
Aralık	-Essen Avrupa Konseyi'nin Europol Uyuşturucu Birimi'nin yapılanması, yetkileri ve genişletilmiş çalışma alanı konusunda anlaşmaya varması
1995	(Fransa'nın Dönem Başkanlığı)

Ocak	-Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın AB'ye katılması -İsveçli Anita Gradin'in yeni Adalet ve İçişlerinden Sorumlu Komisyon üyesi olması
Mart	- Adalet ve İçişleri Konseyi 'nin, nükleer madde kaçakçılığı, yasadışı göç ve çalıntı araç kaçakçılığı dahil, Europol Uyuşturucu Birimi'nin yapılanması, yetkileri ve genişletilmiş çalışma alanı konusunda ortak eylem kararı alması -Europol operasyonlarına başladıktan iki yıl sonra terörizmin Europol'ün çalışma alanına dahil edilmesine dair ortak karara varılması -Schengen Uygulama Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi
Haziran	▪ Almanya, Fransa, Belçika, İspanya, Hollanda, Lüksemburg ve Portekiz arasında serbest seyahat alanının oluşturulması
Temmuz	Cannes Avrupa Konseyi ▪ İngiltere'nin Europol ile ilgili çıkabilecek anlaşmazlıklar konusunda Avrupa Adalet Divanı'nın görevlendirilmesine karşı çıkması; Avrupa Adalet Divanı'nın Europol konusundaki rolüyle ilgili meselenin daha sonra görüşülmek üzere ertelenmesi (İspanya'nın Dönem Başkanlığı) -Europol Anlaşması'nın imzalanması (İtalya'nın Dönem Başkanlığı) -Adalet ve İçişleri Konseyi'nin ırkçılık ve yabancı düşmanlığı konularında ortak eylem kararı alması
1996 Mart	Floransa Avrupa Konseyi ▪ Hükümetlerarası Konferans'ın Avrupa Birliği Anlaşması'nı gözden geçirmeye başlaması
Haziran	-Europol ile ilgili meselelerde Avrupa Adalet Divanı'nın rolü konusunda İngiltere'ye karışmama kararı alması (İrlanda'nın Dönem Başkanlığı) -Avrupa Adalet Divanı'nın rolüne ilişkin Avrupa Sözleşmesi Protokolü'nün imzalanması
Temmuz	II. Dublin Avrupa Konseyi 13-14/12
Aralık	▪ Devam eden hükümetler arası Konferans'ın Europol için operasyonel yetkileri dahil etme yönünde politik birliğe davet edilmesi ▪ Organize suç alanında eylem planı geliştirebilmek için Üst Düzey Grup oluşturulmasının onaylanması
1997 Şubat	(Hollanda'nın Dönem Başkanlığı) Adalet ve İçişleri'nin Konseyi Europol Uyuşturucu Birimi'nin çalışma alanını insan ticareti dahil olacak şekilde genişletme yönünde ortak eylem kararı alması
Nisan	-Üst Düzey Grubun "Organize Suçla Mücadele Eylem Planı"nı kabul etmesi ve bunu devam eden hükümetler arası Konferans'a bildirmesi; Konsey'in Eylem Planını kabul etmesi
Mayıs	-Tony Blair'in İngiltere'deki parlamento seçimlerinde İşçi Partisi'nin zaferinin ardından başbakan olması, 1/5

Haziran	Adalet ve İçişleri Konseyi'nin Europol Personelinin Ayrıcalıkları ve Dokunulmazlıklarına dair Europol Sözleşmesi Protokolü'nü kabul etmesi Amsterdam Avrupa Konseyi - Amsterdam Anlaşması'nın hazırlanması (Üçüncü Sütundaki politika alanlarının serbest dolaşımının Birinci Sütuna geçirilmesi; Schengen müktesebatının AB'ye eklenmesi; Europol'e birtakım operasyonel yetkilerin verilmesi) - Üst Düzey Grubun Eylem Planını onaylaması -Eylem Planı'nın kaydettiği ilerlemeyi denetlemek üzere Organize Suç Çok Disiplinli Grubunun kurulması ve bu uygulamanın 31 Temmuz 1999'da sona ermesi (Lüksemburg'un Dönem Başkanlığı)
Ekim	-İtalya'nın havayolu seyahatlerinde Schengen Anlaşması'nı uygulaması -Amsterdam Anlaşması'nın imzalanması
Aralık	Lüksemburg Avrupa Konseyi'nin Estonya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya ve Kıbrıs'ın AB üyelik başvurularını kabul etmesi (Lüksemburg Grubu). -Amsterdam Anlaşması hükümleri uyarınca, tüm yeni üyelerin Adalet ve İçişleri ve Schengen dahil AB müktesebatını tamamıyla kabul etmesi şartının getirilmesi
1998	(İngiltere'nin Dönem Başkanlığı)
Ocak	-AB'nin Europol'ün yürürlüğe girmesi amacını sağlayamaması -Türkiye ve Irak'tan gelen Kürt mültecilerle ilgili problemin çözümü konusunda AB içinde anlaşmazlıkların ortaya çıkması
Şubat	-K.4 Komitesi'nin, 1999 Ocak itibarıyla terörizmi Europol'un çalışma alanına dahil etmeyi kabul etmesi
Mart	Adalet ve İçişleri Konseyi'nin, Europol'ün çalışma alanının, 1999 Ocak itibarıyla terörizmi içine alacak şekilde genişletilmesi fikrini kabul etmesi -Katılım müzakerelerinin Lüksemburg Grubuna dahil altı üye ülke ile başlatılması, 31/3
Nisan	-Avusturya'nın Schengen Anlaşması'nı uygulaması, sınır kontrollerini kaldırması; İtalya'nın kara ve deniz yoluyla seyahatte sınır kontrollerini kaldırması. Bu noktada, Schengen Ülkesi (serbest seyahat alanı) içine Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, İtalya ve Avusturya girmektedir.

Mayıs	Adalet ve İçişleri Konseyi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Kıbrıs'ın organize suç alanında AB ile Katılım Öncesi Pakti'ni imzalamaları
Haziran	-Belçika'nın Europol Anlaşması'nın onaylayan son üye ülke olması -Cardiff Avrupa Konseyi'nin Organize Suçla Mücadele Eylem Planının uygulanmasında Çok Disiplinli Grubun gösterdiği üstün başarıyı tanınması, 15-16/6 (Avusturya'nın Dönem Başkanlığı)
Eylül	-Avrupa Adli Ağı'nın (EJN) açılışı -Helmut Kohl'un 27 Eylül seçimlerinde yenilmesinden sonra Almanya'da Sosyal Demokratlar – Yeşiller koalisyon hükümetinin kurulması
Ekim	-Europol Anlaşması'nın yürürlüğe girmesi; ancak Ortak Denetim Organının yapısı üzerinde anlaşmaya varılamamış olması ve sekiz üye ülkenin Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklara ilişkin Protokol'ü onaylamaması nedeniyle Europol'ün henüz tam olarak operasyonel hale gelememesi -Avrupa Konseyi'nin Pörschach am Wörthersee'de gayriresmi olarak toplanması -AB'nin geleceğine dair beyin fırtınası sonunda Adalet ve İçişleri alanındaki özel Avrupa Konseyi'nin 1999 Ekim ayında Finlandiya'nın Tampere kentinde gerçekleştirilmesi kararına varılması
Aralık	Adalet ve İçişleri Konseyi - Bir Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Kurmaya ilişkin Eylem Planı kararı alınması; Amsterdam Anlaşması'nda belirlenen çeşitli tedbirlerin uygulanmasına ilişkin iki yıllık ve beş yıllık mühletlerin belirlenmesi - Europol'ün Genel Müdürlüğünün yapısı ve Europol'ün Ortak Denetim Organıyla ilgili prosedürlere dair kurallar konusunda ortak karara varılması - Europol'ün görevini Euro sahteciliğiyle mücadele alanını da kapsayacak şekilde genişletme hususunda ortak karara varılması Viyana Avrupa Konseyi 1997 Eylem Planıyla ilgili ilerleme raporunun onaylanması - Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından sunulan Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanıyla ilgili yeni Eylem Planının onaylanması
1999	(Almanya'nın Dönem Başkanlığı)
Ocak	-Parasal Birliğin on bir üye ülke arasında yürürlüğe girmesi

-Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz'in Europol Personelinin Ayrıcalıkları ve İmtiyazlarına dair Protokol'ü henüz onaylamamışlardır.

-Yunanistan, Belçika ve Fransa, Amsterdam Anlaşması'nı henüz onaylamamışlardır.

Şubat -Adalet ve İçişleri Konseyi'nin Berlin'de Gayriresmi toplanması, 11/2

Mart **Adalet ve İçişleri Konseyi, 12/3**

- Amsterdam Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra Üçüncü Sütun'da yapılacak değişikliklere dair hazırlıkların görüşülmesi
- Europol'ün yetkilerinin, sahte para basma ve sahte para kullanmayla mücadeleyi içine alacak şekilde genişletilmesi yönünde Hollanda'nın getirdiği teklifin görüşülmesi

Komisyon içinde sahtekârlık, görevini kötüye kullanma ve adam kayırma ile ilgili raporun ardından Komisyon'un toplu olarak istifası

Berlin Özel Avrupa Konseyi, 24-25/3

- Romano Prodi'nin Komisyon'un yeni başkanı olarak aday gösterilmesi
- Gündem 2000 üzerinde ortak karara varılması

-Fransa'nın Amsterdam Anlaşması'nın onaylanmasına ilişkin belgeleri tevdi eden en son ülke olması

Nisan -**Özel Adalet ve İçişleri Konseyi'nde (7/4)** Kosova ve buna bağlı mülteci krizinin görüşülmesi

-Ortak Denetim Organi için Prosedür Kuralları üzerinde anlaşmaya varılması

-Europol'un yetkilerinin, Euro sahteciliğiyle mücadeleyi de içine alacak şekilde resmi olarak genişletilmesi

Mayıs

-**Amsterdam Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle,**

- AB'de bir Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının oluşturulması amacının ortaya konulması
- Adalet ve İçişleri Konseyi'nde karar verme mekanizmasına yeni hükümlerin eklenmesi; Europol'ün yetkilerine birtakım yeni operasyonel yetkilerin eklenmesi
- Anlaşmaların Amsterdam-sonrası birleştirilmiş versiyonunun terminolojisinde, K.4 Komitesi'nin 36. Madde Komitesi haline gelmesi
- Schengen müktesebatının AB müktesebatıyla bütünleştirilmesi

-Avrupa Parlamentosu'nun Romano Prodi'nin Komisyon başkanı adaylığını onaylaması

-Komisyon, üye ülkeler ile Norveç ve İzlanda'dan temsilcilerden oluşan Karma Komite'nin Schengen müktesebatının uygulanması ve geliştirilmesiyle ilgili ilk

toplantısı

Adalet ve İçişleri Konseyi, 27/5

-2002’de kullanılmaya başlanacak olan Euro’nun korunmasına ilişkin yeni yol gösterici ilkeler ile Europol’un bu konudaki olası görevi konularında ilke kararı alınması

-İngiltere ve İrlanda’nın, kanun uygulama ve cezai alanlarda adli işbirliği konularında Schengen müktesebatının sağlanmasında rol almak istediğini belirtmeleri

-Mayıs sonunda, İtalya ve Fransa’nın Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklar’a ilişkin Protokol’ü onaylamaları ve onay belgelerini sunan en son iki ülke olmaları, böylece Europol’ün 1 Temmuz 1999’da tam anlamıyla operasyonel hale geçirilmesini sağlamaları

Haziran

Köln Avrupa Konseyi, 3-4/6

- Javier Solana’nın Ortak ve Dış Güvenlik Politikası’ndan sorumlu yüksek temsilci ve Konsey genel sekreteri olarak önerilmesi
- Bir sonraki Hükümetlerarası Konferans ve Temel Haklar Sözleşmesiyle ilgili çalışmalara ilişkin planların yapılması

-Kosova ve Sırbistan’da NATO bombalamasının sona ermesi

-Avrupa Parlamentosu seçimlerinin yapılması, 10-13/6

(Finlandiya’nın Dönem Başkanlığı)

Temmuz

-Europol’ün, Avrupa Sözleşmesi protokollerinin yürürlüğe girmesinin ardından tam işlevsellik kazanması

-Viyana Avrupa Konseyi’nde varılan sonuçlara göre, Genel Konsey’in katılım başvurusunda bulunan ülke temsilcileri ile birlikte uluslararası suç ve Balkanlar konusunu görüşmek üzere toplanması

Ağustos

-Komisyon adayları için Avrupa Parlamentosu’nda oturum düzenlenmesi

Eylül

-Yeni Komisyon’un oluşturulması; Portekizli Antonio Vitorino’nun Adalet ve İçişleri’nden sorumlu Komisyon üyesi olması

Ekim

Adalet ve İçişleri Konseyi, 4/10

- Komisyon’un uyuşturucuyla mücadelede yeni eylem planına ilişkin ilk görüşmeler
- İltica ve Göç alanında çalışan Üst Düzey Grubunun nihai raporu ve eylem planları

Tampere Avrupa Konseyi Adalet ve İçişleri Özel Toplantısı, 16/10

- Bir Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı oluşturulmasına yönelik on önemli aşamanın belirlenmesi

- Komisyon'un bu önemli aşamalarla ilgili kaydedilen ilerlemeyi izleyebilmesi için bir İlerleme Gösterge Şeması hazırlaması ve bulundurması

-Javier Solana'nın AB genel sekreteri ve Ortak ve Dış Politikadan sorumlu yüksek temsilci olarak yemin etmesi, 18/10

Adalet ve İçişleri Konseyi, 29/10

- Tampere toplantısında ulaşılan sonuçlarla ilgili görüşmeler

Aralık

Adalet ve İçişleri Konseyi, 2/12

- Europol tarafından sunulan operasyonel verilerin alınması ve Europol'ün soruşturmalara başlaması, Avrupa Polis Şefleri Görev Gücü'nün oluşturulması ve Eurojust'un kurulması dahil olmak üzere, Tampere'de belirlenen önemli aşamaların bazılarında kaydedilen ilerlemeye dikkat çekilmesi
- 1997 Eylem Planının sonlandırılması ve değerlendirilmesine ilişkin raporla ilgili hazırlıklara dikkat çekilmesi

Helsinki Avrupa Konseyi, 10-11/12

- Birliğe katılmak üzere başvuran Romanya, Slovakya, Latvia, Litvanya, Bulgaristan ve Malta (Helsinki Grubu) ile katılım müzakerelerinin başlatılması; Türkiye'nin AB'ye katılım için aday olarak kabul edilmesi
- Yeni Hükümetler arası Konferans'ın kurumsal reform konusunda görüşmek üzere Şubat ayında gerçekleştirilmesi konusunda nihai karara varılması
- 2003'e kadar, Petersberg görevlerinin (polislik dahil) tamamını yerine getirebilecek nitelikte askeri ve sivil personelin, güçlendirilmiş Ortak Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının bir parçası haline getirmek üzere bir araya toplanması
- 1997 Eylem Planının sonlandırılması ve değerlendirilmesi konusunda Adalet ve İçişleri Konseyi'nin raporunun dikkate alınması

2000

(Portekiz'in Dönem Başkanlığı)

Şubat

-Freedom Party'nin yeni koalisyon hükümetine dahil edilmesine tepki olarak AB içinde Avusturya'ya politik karantina uygulanması, 5/2

-Kurumsal reform alanında çalışacak Hükümetler arası Konferans'ın Brüksel'de açılması

-Helsinki Grubu'nun altı üyesiyle katılım müzakerelerinin başlatılması, 15/2

Mart

Adalet ve İçişleri Konseyi'nin Gayriresmi Toplantısı, 2-3/3

- Komisyon'un Adalet ve İçişleri İlerleme Gösterge Şemasının taslağını sunması

Lizbon Özel Avrupa Konseyi (dot.com zirvesi)

- Bilgiye dayanan ekonominin bir parçası olarak ekonomik ve sosyal birliğin

güçlendirilmesi üzerinde durulması

-Yunanistan'ın Schengen Anlaşması'nın uygulanmasına ilişkin en son seyahat kısıtlamasını kaldırarak diğer dokuz AB üyesine katılması, 26/3

Adalet ve İçişleri Konseyi, 27/3

- 1997 Eylem Planı'nı izlemek üzere organize suçla ilgili yeni bir Eylem Planı'nın (2000) kabul edilmesi
- Üçüncü taraflarla (üye olmayan ülkeler, Interpol, vb.) görüşmelere başlaması yönünde Europol başkanına resmen yetki verilmesi
- Euro'nun ceza kanunu açısından korunmasını arttırabilmek amacıyla çerçeve kararıyla ilgili politik anlaşmaya varılması

Nisan -İlk Polis Şefleri Görev Gücü toplantısının Lizbon'da gerçekleştirilmesi, 7-8/4

Mayıs -Suçun önlenmesi konulu Üst Düzey Konferans'ın Portekiz'de gerçekleştirilmesi, 4-5/5

-Organize suçla mücadelede Adriyatik İşbirliği Konferansı'nın Ancona'da yapılması, 19-20/5

-Birliğe katılma başvurusunda bulunan Helsinki grubu ülkelerinin, katılımın Adalet ve İçişleri ile ilgili fasıllarıyla ilgili müzakerelere başlaması, 26/5

Adalet ve İçişleri Konseyi, 29/5

- Viyana ve Tampere Avrupa Konseyleri ile henüz kabul edilmiş Eylem Planı 2000'de alınan sonuçlarla bağlantılı olarak, Adalet ve İçişleri İlerleme Gösterge Şemasının birleştirilmiş versiyonunu resmi olarak sunan Komisyon Üyesi Vitorino'nun sunumu
- Avrupa Polis Koleji ile ilgili ilerlemelerin dikkate alınması
- Eurojust'u oluşturmak üzere iki farklı girişimin görüşülmesi
- Ceza İşlerinde Karşılıklı Yasal Yardım Sözleşmesi'nin imzalanması

-İngiltere'nin, polis ve adli işbirliğine ilişkin müktesebat hükümlerini (sınır ötesi gözetim ve sıcak takip hariç) imzalaması, 30/5

- Yasadışı insan ticareti vakasında, 58 Çinli yasadışı göçmenin Dover'de ölü olarak bulunması, 19/6

Haziran

Santa Maria de Feira Avrupa Konseyi, 19-20/6

- Arttırılmış işbirliğini, devam etmekte olan Hükümetler arası Konferans'ın resmi gündem maddesi olarak ilave etme kararının alınması
- 2000-2004 kapsamlı Uyuşturucu Karşıtı Eylem Planının onaylanması
- Adalet ve İçişleri'nin dış boyutlarına yönelik stratejinin onaylanması

(Fransa'nın Dönem Başkanlığı)

Marsilya'da Gayriresmi Adalet ve İçişleri Konseyi'nin yapılması, 28-29/7

- Temmuz
- Karşılıklı tanıma, göç ve sanal suç konularında görüşülmesi
 - İnsan hakları sicilinin temizlenmesinin ardından, Avusturya'ya karşı uygulanan gayriresmi yaptırımın kaldırılması, 13/9
- Eylül
- Polis Şefleri Görev Gücünün, Komisyon, Genel Sekreterlik ve Europol'ün de katılımıyla, Paris'te bir araya gelmesi; toplum polisliğinin öncelikli alan olarak belirlenmesi, 14-15/9
- Adalet ve İçişleri Konseyi, 28/9**
- Europol'ün yeterliğini genel olarak bütün suçlarla ilgili kara para aklamayı içine alacak şekilde genişletme yönünde Europol Sözleşmesi protokolü üzerinde politik anlaşmaya varılması
 - Geçici bir Eurojust birimi kurma üzerinde politik karara varılması
 - Genişlemeden önce, çevre karşısı suçlar için cezai yaptırımlarla ilgili AB içindeki kanunların yakınlaştırılmasının gerektiği yönünde ilke kararına varılması
 - Üye ülkelerin Europol'dan gelen soruşturma başlatma, koordine etme ve yürütmeye yönelik istekleri ne şekilde ele alacaklarına dair tavsiye kararının alınması
- Biarritz Gayriresmi Avrupa Konseyi, 13/10**
- Temel Haklar Sözleşmesine dair ilerlemenin kaydedilmesi
 - Devam eden Hükümetler arası Konferans ile ilgili önemli meselelerin görüşülmesi
- Ekim
- Adalet ve İçişleri Konseyi, 17/10**
- Europol, gümrük ve Schengen Anlaşması için ortak denetim veri koruma organına yönelik sekreteryaya kurulması kararının alınması
 - Kara para aklamayla mücadele alanında çerçeve kararı alınmasına dair politik anlaşmaya varılması
- Ekonomi ve Finans Bakanları Konseyi ve Adalet ve İçişleri Konseyi Ortak Toplantısı, 17/10**
- Kara para aklamayla mücadeleye ilişkin ilerlemenin kaydedilmesi ve plan oluşturulması
- Komisyon'un genişlemeye dair düzenli ülke raporlarını yayınlaması
- Kasım
- Eurojust ile ilgili planın devam etmekte olan Hükümetler arası Konferans'ta kabul edilmesi ve taslak anlaşmaya dahil edilmesi
- Adalet ve İçişleri Konseyi, 30/11-1/12**
- Mart 2001'de, Schengen alanını kuzey ülkelerini de içine alacak şekilde genişletme nihai kararının alınması
 - Hangi üçüncü-taraf ülke vatandaşlarının Schengen alanına girmek için vize edinmesi gerektiğini (kara liste) ve hangilerinin vize edinmesine gerek olmadığını (beyaz liste) belirleyen yönetmelik ile ilgili politik karara
- Aralık

varılması

- Fransa'nın adli eğitim ağı kurma yolundaki girişimlerinin tartışılması
- Fransa'nın Euro'yu korumak için Europol içinde bir birim oluşturma girişimlerinin dikkate alınması
- Fransa ve İsveç'in Avrupa genelinde bir suç önleme ağının kurulması girişimlerinin tartışılması
- Komisyon'un Adalet ve İçişleri Komisyonu İlerleme Gösterge Şemasını ilk kez resmi olarak güncellenmesi
- Avrupa Polis Kolejini (CEPOL) kurulması yönünde politik karar alınması
- Terörizmle ilgili görüşmeleri bağlamında, Komisyon'un, sınırdışı etme işlemlerini hızlandırma ve basitleştirme ve bir Avrupa tutuklama müzekkeresi oluşturma yönündeki teklifte bulunma niyetinin açıklanması
- Europol ajanlarının üye ülkelerce oluşturulan ortak soruşturma ekibinde görev almalarına izin verilmesine yönelik tavsiye karar alınması

-CEPOL oluşturulması teklifinin Konsey'ce resmi olarak kabulü

Nice Avrupa Konseyi, 8-9/12

- Nice Anlaşması üzerinde politik karara varılması, bu kararın Adalet ve İçişleri alanında şu değişiklikleri gerektirmesi:
 - Avrupa Toplulukları Kurucu Anlaşmalarının IV. Başlığı altındaki mülteciler ve sığınma ile ilgili bölümlerde gerekli çoğunluk oylamasına kısmi geçişin olması
 - Üçüncü Sütun'da arttırılmış işbirliği ile ilgili potansiyel vetonun kaldırılması
 - Avrupa Birliği Anlaşması'nın 30. ve 31. maddelerinin pekiştirilmesi ve Eurojust'un rolünün belirlenmesi

2001 (İsveç'in Dönem Başkanlığı)

-Yunanistan'ın euro-alanının onikinci üyesi olması

Ocak

-CEPOL ile ilgili çalışmaların başlaması

-İspanya'nın ulusal polis teşkilatlarının liderleri ve Europol için Madrid'te terörizm konferansına evsahipliği etmesi; teröristler için Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin oluşturulmasının görüşülmesi, 29/1-2/2

Şubat

Adalet ve İçişleri Konseyinin Stockholm'de Gayriresmi Toplantısı, 8-9/2

-Komisyon, Europol ve Avrupa Merkez Bankası temsilcilerinin katıldığı Euro'yu sahteciliğe karşı korumak amaçlı üst düzey toplantıda kurumlar-içi yönlendirme komitesinin oluşturulması

-Nice Anlaşmasının resmen imzalanması, 26/2

Mart

-Kalıcı bir Eurojust birimi oluşturmak için planlar geliştirilmeye devam ederken, Hazırlık-Eurojust'un çalışmaya başlaması

- Polis Şefleri Görev Gücünün Stockholm’de toplanması, 8-9/3
- Komisyon’un aday ülkelerde suçla mücadele amacıyla adli işbirliği alanında yeni PHARE projesini başlatması, 14-16/3

Adalet ve İçişleri Konseyi, 15-16/3

- Kapsamlı suç-önleme politikasında aşağıdaki maddelerle ilgili politik karara varılması:
- Avrupa Suç Önleme Ağı
- Hipokrat Programının finanse edilmesi
- Europol ve Komisyon’un organize suç ve suç önleme alanlarında rapor sunmaları
- Uyuşturucu ticareti konusunda televizyonda müzakerelere yer verilmesi
- Cezai hukuk ve cezai yaptırımları kullanmak suretiyle çevrenin korunması çerçeve kararı üzerinde politik anlaşmaya varılması
- Sanal suçlarla ceza hukuku aracılığıyla mücadele edilmesinin kararlaştırılması
- Katılım başvurusunda bulunan 13 ülkenin Adalet ve İçişleri bakanlarıyla ilk ortak toplantının yapılması
- Verilerin korunmasına dair ülke raporlarının kabul edilmesi ve böylece Norveç, İzlanda, Polonya ve Macaristan ile anlaşmaları görüşmesi yolunda Europol’a imkan tanınması

Stockholm Ekonomik ve Sosyal Konulara Dair Özel Avrupa Konseyi, 23-24/3

- Schengen Anlaşmasının beş kuzey ülkesinde (Norveç ve İzlanda dahil) yürürlüğe girmesi; böylece Avrupa’daki serbest seyahat alanının, İrlanda ve İngiltere dışındaki (bu ikisinin kendi aralarında serbest seyahat alanları bulunmaktadır) 15 AB ülkesindeki yaklaşık 310 milyon insana açılmış olması, 25/3

- İsveç’in Europol tarafından temin edilen kişisel verilerin üçüncü ülkelere ve kurumlara aktarılmasına izin verilmesi teklifini getirmesi

Mayıs

Adalet ve İçişleri Konseyi, 28-29/5

- 2002 Europol bütçesinin kabul edilmesi
- Avrupa Suç Önleme Ağı’nın resmen kabulü
- Banka hesaplarına ait bilgilerin soruşturulması ve paylaşılmasına ilişkin Ceza İşlerinde Karşılıklı Yardım Sözleşmesi (2000) protokolü üzerinde anlaşmaya varılması
- Europol’ün Euro’yu koruma rolü üzerinde anlaşmaya varılması
- Europol ile Norveç, İzlanda ve Interpol arasında anlaşmanın imzalanması hususunda nihai karara varılması
- Komisyonun Adalet ve İçişleri İlerleme Gösterge Şeması üzerinde ikinci resmi güncellemeyi yapması

- Bulgaristan, Litvanya, Latvia, Malta ve Slovakya ile Adalet ve İçişleri alanındaki katılım fasıllarının açılması. Romanya 12 aday ülke arasında Adalet ve İçişleri alanında katılım faslını açmayan tek ülkedir. 1/6

Haziran

-Kendi içinde yaptığı soruşturmalar sonucunda, Europol'un kendi personelinden bir kişinin Europol fonlarını Bermuda'da bulunan gizli bir banka hesabına aktarma iddiasıyla tutuklandığını ilan etmesi, 8/6

-İrlandalıların referandum oylamasında Nice Anlaşması'nı reddetmeleri

Göteborg Avrupa Konseyi, 15-16/6

- Tüm aday ülkelerle katılım müzakerelerinde çok iyi ilerleme kaydedildiğinin belirtilmesi ve 2002'nin sonunda hazır olan ülkeler için tüm fasılların kapatılması amacını hedef belirlemesi
- Laeken Avrupa Konseyi öncesinde Tampere'da kararlaştırılan sonuçlara ulaşılması yönündeki sürecin hızlandırılması gereğinin altının çizilmesi
- Bu toplantı, küreselleşme karşıtı gösteriler nedeniyle bölünmüş ve polis ve göstericiler arasındaki sert çatışmalarla sonuçlanmıştır.

-Europol'ün İzlanda ve Norveç ile işbirliği anlaşması imzalaması, 28/6

(Belçika'nın Dönem Başkanlığı)

-Aday ülkeler için katılıma yönelik Adalet ve İçişleri Fasıllarının "Katılım Yol Haritası"na göre şekillendirilmesi

Temmuz

-Avrupa Konseyi toplantıları ile diğer benzer toplantıların güvenliği konusunda yapılan **Özel Adalet ve İçişleri Toplantısının** kaydadeğer etki yaratması, 13/7

- AB zirvelerinde yaşanan şiddet içerikli karışıklıkların analiz edilmesinde Europol'ün rol üstlenmesi hususunda politik karara varılması

-Cenova'daki G-8 zirvesinin küreselleşme karşıtı protestocular tarafından yarıda kesilmesi; sert çatışmalar sırasında bir kişinin polis tarafından vurularak öldürülmesi, 20-22/7

-Bakanlar Konseyi'nin Europol 2002 Çalışma Programı'nı onaylaması, 23/7

-Europol'ün Euro ile ilgili suçların soruşturulmasına dair bilgi alışverişi ve koordinasyonunu kolaylaştırma amacıyla günün 20 saati personelin çalıştığı bir kriz merkezi kurması, 3/9

Eylül

-ABD'de Dünya Ticaret Merkezi ile Pentagon'a yapılan terörist saldırılar sonucu 3000'den fazla insanın ölmesi. İlk raporlara göre 6000'in üstünde ölü bulunmaktadır. 11/9

-Europol'ün, saldırıları araştırmak üzere günlük 20 personelin çalıştığı bir kriz merkezi kurması, 12/9

-Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin yanısıra, terörizm ile ilgili ortak bir tanım ve yaptırımlar hususunda iki çerçeve kararı alma teklifinde bulunması, 19/9

Terörizm Konulu Olağanüstü Adalet ve İçişleri Konseyi

- Komisyon tarafından henüz teklif edilen iki çerçeve karara ilişkin anlaşmayı da içeren ve terörizmle mücadele ile ilgili otuzun üzerinde iç ve dış önlem konusunda genel anlaşmaya varılması, 20/9

ABD'deki terörist saldırılarla ilgili Avrupa Konseyi'nin Brüksel'deki Olağanüstü Toplantısı, 21/9

- Terörle mücadelede ABD ile tam dayanışma içinde olunduğunun bildirilmesi
- Yedi maddeli terör karşıtı planın bir parçası olarak, Europol içinde terör karşıtı bir birimin oluşturulmasını da içeren ve Adalet ve İçişleri Konseylerinde kararlaştırılan terör karşıtı önlemlerin onaylanması
- Terörizm ile ilgili her tür istihbarat bilgisini Europol ile paylaşmaları yönünde üye ülkelere çağrıda bulunulması

-CEPOL'ün 2001 Çalışma Programı'nın kendi yönetim kurulu tarafından yayınlanması

Adalet ve İçişleri Konseyi, 24-28/9

- Europol'ün çalışma alanını, Europol Sözleşmesi'nin ekinde belirtilen bütün suçları içine alacak şekilde genişletme kararı alınması
- İnsan ticareti ile ilgili çerçeve karara ilişkin ortak politik anlaşmaya varılması
- Eurojust'ın kuruluşu, yapısı, hedefleri ve misyonu ve Komisyon'un daimi temsilciliğinin Eurojust'a verilmesi ile ilgili Eurojust ile ilgili taslak çerçeve kararın ilk sekiz maddesiyle ilgili anlaşmaya varılması
- Laeken Avrupa Konseyi öncesi, terör karşıtı süreci hızlandırmaya yönelik 45 maddeli "yol haritası"nın onaylanması

-36. Madde Komitesi'nin, terör karşıtı paketin kabul edilmesini hızlandırmak üzere haftada iki kez toplanmaya başlaması

-Komisyon'un ABD'ye yapılan terörist saldırılara karışmış olmasından şüphelenilen 27 kişi veya kurumun varlıklarının dondurulması yönünde yönetmelik oluşturma teklifinde bulunması, 2/10

Ekim

-Europol'un Slovenya, Polonya, Macaristan ve Estonya ile işbirliği anlaşması imzalaması, 1-10/10

-Terörizm ve uyuşturucu veya insan ticaretiyle mücadele amacıyla iki veya daha fazla üye ülkenin ortak soruşturma ekibi kurulmasına izin verme ve bu süreci kolaylaştırma yönünde taslak çerçeve kararının Daimi Temsilciler Komitesinde görüşülmeye başlaması, 10/10

Avrupa Konseyi'nin Eylül toplantısında yaptığı çağrıyla bağlantılı olarak, AB üye ülkelerinin terör karşıtı birim başkanlarının ilk kez AB düzeyinde Brüksel'de bir araya gelmesi, 15/10

Komisyon'un dış sınır kontrolleri, vize, sığınma ve göç ile ilgili projeler için 25 milyon Euro gerektiren ve Odysseus Programı'nın yerine geçmesi planlanan bir 2002-2006 Argo Programının oluşturulmasının teklif etmesi, 16/10

Ekonomi ve Finans Bakanları Konseyleri Ortak Toplantısı ve Adalet ve İçişleri Konseyi (Lüksemburg), 16/10

- Kara para aklamanın önlenmesine ilişkin uzlaşma yönergesi üzerinde anlaşmaya varılması, böylece Avrupa Parlamentosu ile uzlaşma anlaşmasına yol açılması
- Suçluların varlıklarının dondurulmasına ilişkin taslak çerçeve kararlarla ilgili anlaşmazlığın devam etmesi
- Mali suçlarla ilgili işbirliği içinde olmayan üçüncü taraf ülkeler üzerindeki baskının artırılması yolunda anlaşmaya varılması
- Mali suçlarla mücadelede banka gizliliği ile ilgili kısıtlamaların azaltılmasına ilişkin Ceza İşlerinde Karşılıklı Yardım Anlaşması protokolünün imzalanması

Adalet ve İçişleri Konseyi Özel Toplantısı, (Lüksemburg), 16 /10

- Komisyon'un Avrupa Tutuklama Müzekkeresi ve Terörizmle İlgili Çerçeve Kararına ilişkin teklifiyle ilgili hususların ve bu teklif üzerine yapılabilecek olası değişikliklerin görüşülmesi

Ghent Gayriresmi Avrupa Konseyi, 19/10

Asıl toplanma amacı Euro ile ilgili meselelerin görüşülmesi olsa da, toplantıda terörizmle mücadele üzerinde durulmuştur.

- Önerilen Avrupa Tutuklama Müzekkeresi kapsamında doğrudan teslim olmayı sağlamak üzere "çifte suçluluk" ilkesinin kaldırılması yönündeki isteğin tekrarlanması
- Varlıkların dondurulmasına ilişkin nihai düzenlemenin gerçekleştirilmesi yolundaki isteğin tekrarlanması
- Terör konusunda, Europol, Eurojust ve ulusal merciler (örneğin, istihbarat birimleri, polis kuvvetleri ve yargı kurumları) arasındaki geliştirilmiş işbirliğini daha da pekiştirme isteğinin bir kez daha dile getirilmesi
- Terör konusunda ortak bir tanım oluşturma ve terörist kuruluşların belirlenmesi husundaki isteğin tekrarlanması

-Polis Şefleri Görev Gücünün, aday ülkeler, Norveç ve İzlanda'dan gelen diğer polis şefleriyle Belçika'da bir araya gelmeleri, 29-31/10

-Europol'ün Interpol ile işbirliği anlaşması imzalaması, 5/11

-Birliğe katılmak için başvuruda bulunan her bir devletin katılım yolunda gösterdiği ilerlemelerin güncellenmesine ilişkin düzenli Komisyon raporlarının yayınlanması. 2004'te 12 aday ülkeden onunun olası katılım aşamasına gelmesi, 13/11

Kasım

-Komisyon'un, 2003-2007 dönemi boyunca ceza işlerinde polis, gümrük ve adli işbirliği alanındaki projelere fon sağlamak üzere 65 milyon Euro bütçesi olan ve

bu alanda halihazırda devam eden programları birleştirerek bunların yerini alan yeni bir çerçeve program teklifinde bulunması, 9/11

-Komisyonun yasadışı göç sorununa “dengeli bir yaklaşım” çağrısında bulunan bir bildirge yayınlaması, 15/11

Adalet ve İçişleri Konseyi, 16/11

- Terör tanımı ve cezai yaptırımların eşiği konularını kapsayan çerçeve karar taslağının görüşülmesine devam edilmesi
- İrlanda ve İtalya’nın Avrupa Tutuklama Müzekkeresi’nin kapsadığı kesinleşmiş suçlar listesi üzerinde varılan anlaşmaya engel olmaları
- Bütün suçlar için cezai yaptırımların uyumlulaştırılmasına dair farklı yaklaşımların görüşülmesi
- Laeken Avrupa Konseyi’ne hazırlık olarak, başkanlık ve Komisyon’un, Tampere Zirvesi sonuçlarının uygulanmasına yönelik ilerlemeye ilişkin rapor sunmaları, bu raporda sığınma ve göç ile ilgili konularda gösterilen yetersiz ilerlemeye dikkat çekilmesi
- İtalya’nın Avrupa sınır polisi oluşturulması fikrini ortaya atması
- Adalet ve İçişleri Konseyi toplantılarının sıklığını arttırarak ayda bir yapılması yolunda ortak karar alınması
- 2001 CEPOL Çalışma Programının onaylanması

-Macaristan’ın, Adalet ve İçişleri konusundaki katılım müktesebatına dair fasılları (geçici olarak) tamamlayan ilk aday ülke olması, 28/11

Adalet ve İçişleri Konseyi, 6-7/12

- Veri-koruma organları da dahil olmak üzere Eurojust ile ilgili kalan hususlarda anlaşmaya varılması
- Terör-Karşıtı Yol Haritasında bulunan 45 maddenin 30’u üzerinde ilerleme kaydedilmesi
- Terör tanımı ve terör yaptırımları konusundaki çerçeve karar ile ilgili nihai anlaşmaya varılması
- İtalya’nın, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi ile ilgili verilecek nihai karara engel olmaya devam etmesi
- Çocukların cinsel istismarı ve pornografi konularında taslak çerçeve karar ile ilgili sınırlı ilerleme kaydedilmesi

Aralık

-Bilgilerin (kişisel veriler hariç) kısıtlı paylaşımı ve irtibat sorumlularının değişimi konularında Europol’un ABD ile işbirliği anlaşması imzalaması, 7/12

-Sekiz muhtemel yasadışı göçmenin, İrlanda’nın Wexford kenti yakınlarında bir nakliye konteynırı içinde ölü bulunması; diğer beş göçmenin ise, Belçika’nın Zeebrugge şehriden gelen konteynır içinde sağlık durumları çok ciddi bir halde bulunması, 8/12

-Belçika başbakanı Guy Verhofstadt ile görüşmesinin ardından İtalya Başbakanı Silvio Berlusconi, belirlenmiş 32 suçla ilgili Avrupa Tutuklama Müzekkeresi’nin yayınlanmasını kabul etmesi, 11/12

-Kıbrıs, Slovenya ve Çek Cumhuriyeti'nin Adalet ve İçişleri konusundaki katılım müktesebatına dair fasılları (geçici olarak) tamamlamaları, 11-12/12

Laeken Avrupa Konseyi, 14-15/12

- “Laeken Bildirisi'nde” bir sonraki Hükümetler arası Konferansın köklü kurumsal reform konusunda hazırlanması hususunda çağrıda bulunması
- Aday ülkelerden onunun 2004'te AB'ye kabul edilebileceği olasılığının beyan edilmesi
- Avrupa Hızlı Müdahale Gücü'nün, birtakım kriz yönetimiyle ilgili birtakım konularda (örneğin afet yardımı) sorumluluk alma konusunda kısmen hazır olduğunun ifade edilmesi
- Tampere sonuçlarının değerlendirilmesi ve uygulanması ve Terör-karşıtı Yol Haritası konularında Komisyon ve Belçika Dönem Başkanlığı'nın rapor sunması
- Göç ve sığınma politikası konusunda kaydedilen yavaş gelişmeye dikkatlerin çekilmesi, Komisyon'un yasadışı göç konusunda benimsediği yeni yaklaşımın onaylanması ve sığınma meselesine dair yeni önlemlerin kabulü konusunda zaman sınırlaması getirmesi
- Ulusal sınır devriyeleri arasında işbirliğini arttırmak amacıyla fikir üretilmesi talebinde bulunulması
- Komisyon'un, bir Avrupa savcısı ile ilgili düzenlediği yeşil belgeyi incelemesi yönünde Konsey'i sıkıştırması
- Devlet ve hükümet başkanlarının, Eurojust ve CEPOL dahil, yedi yeni AB kurumuna kalıcı yer verilmesi hususunda anlaşmaya varamamaları

-Europol Bilgi Sistemi'nin Euro ile ilgili veri alışverişi konusunda İngilizce olarak operasyonel hale gelmesi

2002 (İspanya'nın Dönem Başkanlığı)

Ocak -649 milyar Euro değerindeki, 15 milyar yeni Euro banknotları ile 52 milyar demir paranın tedavüle sokulması, 1/1

-Europol'ün yetkilerinin, Europol Sözleşmesi'nin ekinde sıralanan her tür uluslararası suç kapsayacak şekilde genişletilmesi

-İspanya Dönem Başkanlığı'nın ilk başta belirttiği altı önceliğinden biri olarak “bir adalet alanının oluşturularak birleştirilmesi”

-İspanya'nın, polis işbirliği alanında yeni AB kurumları arasındaki tutarlılığı arttırmak amacıyla bir Avrupa polis çalışmaları enstitüsü oluşturulması teklifinde bulunması (Europol, CEPOL, Eurojust, Polis Şefleri Görev Gücü, gibi), 8-9/1

Şubat Europol'un, 36. Madde Komitesi'ne, Avrupa'daki terörün 2001'de azaldığını ifade eden bir rapor sunması

Santiago de Compostela’da yapılan **Gayriresmi Adalet ve İçişleri Konseyi**, 13-15/2

- Fransa, Belçika, Lüksemburg, Portekiz ve İspanya’nın, en geç 2003’e kadar Avrupa Tutuklama Müzekkeresi’nin uygulanması konusunda anlaşmaya vardıklarını açıklamaları. Almanya’nın, müzekkereyi mümkün olan en kısa sürede uygulama niyetinde olduğunu açıklaması.
- Adli işbirliği konusunda ABD ile görüşmelere başlamak üzere temel çerçeve üzerinde anlaşmaya varılması
- Ortak vize düzenlemesi ve ortak konsolosluk ofislerinin kurulması konularında anlaşmaya varılması
- Komisyon’un AB vize veri tabanının masrafı ve lojistiği ile ilgili çalışma yapılmasını istemesi
- Ortak Soruşturma Ekipleri’nin oluşturulması ve Europol’ün bu ekiplerin oluşturulması için istekte bulunmasına izin verilmesi konusunda ortaya sürülen teklifler konusunda anlaşmaya varılması
- Almanya’nın, Europol’un, kendisi için harcanan paranın karşılığını verip veremediğini sorgulaması
- Ceza hukukunun uyumlulaştırılması için yeni bir model oluşturma konusunda ilke bazında anlaşmaya varılması

Genel İşler Konseyi, 18-19/2

- Bosna Hersek’te, 1 Ocak 2003’te BM Uluslararası Polis Gücünün yerini almak üzere bir AB Polis Misyonu oluşturma kararı alınması

-Komisyon’un, parlamenterlerden ve ulusal delegelerden meydana gelen bir komite oluşturma fikrini ortaya atarak, Europol içindeki demokratik açığa çözüm bulmak amacıyla bildirge kabul etmesi, 26/

-Valery Giscard d’Estaing ile birlikte, Laeken Bildirisi’ne bağlı olarak oluşturulan Avrupa Konvansiyonu, bir sonraki Hükümetler arası Konferans için hazırlık yapmaya başlaması, 28/2

Adalet ve İçişleri Konseyi, 28/2

- Organize suçla mücadelede diğer ülkelerle olan ilişkilerden ve uluslararası işbirliğinden faydalanılması konusunda televizyonlarda yayınlanan bir tartışma düzenlenmesi
- Yasadışı göçle ve insan ticareti ile mücadelede izlenecek “Küresel Planın” (eylem planı) onaylanması
- AB ve ABD arasında sınırdışı etme dahil ceza işlerinde adli işbirliği konusunda planların görüşülmesi
- Yeni terör-karşıtı faaliyetlerinin karşılanması amacıyla Europol’ün 2002 bütçesi için 3.1 milyon Euro’luk ek harcamanın onaylanması
- Europol’ün ortak soruşturmalara katılmasına izin verme yolundaki çerçeve kararda ilke bazında oybirliğiyle karara varılması
- Bazı üye ülkelerde yaşanan birtakım anayasal meselelerin, kriminal varlıkların dondurulmasına ilişkin çerçeve kararının nihai olarak onaylanmasına engel olması
- İrlanda’nın, polis işbirliğine dair Schengen Anlaşması’nın sıcak takip ya da

sınır-ötesi gözetim dışında kalan bazı kısımlarını (örneğin, SIS) resmi olarak kabul etmesi

- Eurodac Parmakizi Veri Bankasını sığınmacılar açısından operasyonel hale getirmek amaçlı önlemlerin uygulanmasına ilişkin karar alınması
- Danimarka'nın CEPOL sekreteryasına geçici olarak ev sahipliği yapacak ülke olarak belirlenmesi
- Geçici olarak Lahey'de bulunan Eurojust'un kalıcı hale getirilmesine yönelik nihai karar

Mart -Europolun Çek Cumhuriyeti ile işbirliği anlaşması imzalaması, 5/3

Barcelona Avrupa Konseyi, 15-16/3

- Galileo Uydu Programının ve elektrik ve gaz pazarlarındaki rekabetin teşvik edilmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi, araştırma ve geliştirme için ayrılan fonların arttırılması ve işgücü hareketliliğini kolaylaştırma dahil, çok çeşitli ekonomik reformlar konusunda varılan anlaşmaların onaylanması
- Birliğe katılmak üzere başvuruda bulunan 13 ülke temsilcisinin, ilk kez Avrupa Konseyi'ne tam olarak katılması
- Binlerce polisin, küreselleşme karşıtı protestocularla karşı karşıya gelmesi

-İçinde Irak'tan gelen 928 yasadışı Kürt göçmen bulunduran Monica isimli ticaret gemisinin bir Sicilya limanına çekilmesi, 18/3

-Malta ve Estonya'nın Adalet ve İçişleri konusundaki katılım müktesebatını (geçici olarak) tamamlamaları. Romanya'nın Adalet ve İçişleri konusundaki katılım müktesebatına dair faslının hala açılmamış halde beklemesi 21/3

-Genel İşler Konseyinin, yasadışı göç problemini göz önünde bulundurması ve Terör-karşıtı Yol Haritası konusunda çok büyük ilerleme kaydetmesi, 15/4

Nisan -Romanya'nın, Adalet ve İçişleri konusundaki müktesebata dair katılım faslını açan son aday ülke olması. Litvanya'nın Adalet ve İçişleri konusundaki katılım müktesebatına dair faslı geçici olarak tamamlaması, 19-20/4

-Göçmen karşıtı Ulusal Cephe Partisi temsilcisi Jean-Marie LePen'in Fransa'daki cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ilk turda ikinci sıraya yerleşmesi ve böylece Avrupa'da yasadışı göç konusundaki yaygın endişeleri göz önüne getirmesi, 21/4

-Valencia'da yapılan Euro-Med Konferansında, AB ve 12 Akdeniz/Ortadoğu ülkesi arasında terörle mücadele amaçlı önlemler dahil, ekonomik, siyasi ve sosyal işbirliği kurulması yönündeki eylem planının kabul edilmesi, 22-23/4

Adalet ve İçişleri Konseyi (Lüksemburg), 25-23/4

- Sığınma isteğinde bulunanların kabulü konusundaki minimum standartlarla ilgili ilke bazında anlaşmaya varılması (örneğin, ev, eğitim, aile birliği vb. gibi konularla ilgili hükümler)
- Deniz yoluyla yasadışı göç ve insan ticareti konularında çok çeşitli önlemler

alınması yolunda çağrıda bulunan sonuçların kabul edilmesi

- Dış sınırlar, vize, sığınma ve göç alanlarında idari işbirliğinin ortak finansörü olan Argo Programı için bir eylem programı hazırlanması konusunda politik karara varılması
- Europol'ün Ortak Soruşturma Ekipleri'ne katılmasını sağlamak (cebri önlemler hariç) ve Europol'e, üye ülkelerden belirli vakalarda soruşturma başlatmalarını isteme hakkı vermek amacıyla Europol Anlaşması'na ek protokol oluşturulması kararında oybirliğine varılması
- Terör konusunda bilgi toplama ve bilgi alışverişi sağlamak üzere çok uluslu özel ekiplerin kurulması hususundaki tavsiyenin kabul edilmesi
- Uluslararası futbol maçlarında güvenliği sağlamak üzere bilgi alışverişi sağlamak ve ulusal irtibat noktaları kurmak üzere karara varılması
- ABD ile, ölüm cezasının uygulanmaması şartıyla sınırdışı etme konusunun da dahil olabileceği adli işbirliği konusunda görüşmek üzere başkanlığa nihai yetkinin verilmesi
- Adalet ve İçişleri konusunda Rus bakanlarla görüşülmesi ve organize suçla mücadele etmek amacıyla bilgi alışverişi ile ilgili ortak beyanatta bulunma konusunda anlaşmaya varılması
- Kriminal cezaların yakınlaştırılması konusunda karara varılması, böylece, en az-en çok uygulamasının, dört dereceyle veya yaptırım sınırlamaları ile değiştirilmesi
- Avrupa'da yaşanan son olaylarla bağlantılı olarak, ırkçılık, Yahudi karşıtlığı ve yabancı düşmanlığı alanlarında kararlar alınması
- Çocukların cinsel istismarı ile ilgili çerçeve karar konusundaki anlaşmazlığın devam etmesi

-AB/ABD Zirvesi, Washington, 2/5. Sınırdışı etme dahil, karşılıklı adli yardım ile ilgili görüşmelerin başlaması

Mayıs

-Giscard'ın Stuttgart'ta bir konuşma yaparak, Avrupa Konvansiyonu'nun, Adalet ve İçişleri konularında geliştirilmiş AB işbirliği ihtiyacına değinmesi çağrısında bulunması, 5/5

-Hollanda'nın göçmen karşıtı siyasi lideri Pim Fortuyn'a yönelik suikastın Avrupa politikası içinde göçle ilgili konularla ilgili hassasiyetin daha da artmasına neden olması, 6/5

-Komisyon'un, AB'nin dış sınırlarının kontrolüne yönelik ve ulusal sınır devriye kuruluşlarının yerini almak yerine bu kuruluşları destekleme amaçlı "Avrupa Sınır Muhafızları Birliği" oluşturma planını da içine alan yeni bir yaklaşımla ilgili bir bildirge yayınlaması, 7/5

-Blair ve Aznar arasındaki toplantı ile, AB sığınma politikasına güçlendirilmiş bir dış boyut getirme yönünde yoğun çaba gösterme konusunda ortak karara varılması, 20/5

-Komisyon'un Avrupa Konvansiyonu'na hitaben yayınladığı bildirmede, AB'nin üç sütunlu sisteminin kaldırılarak, Adalet ve İçişleri konusunda

Topluluk yönetiminin yerleştirilmesi ve Europol'ün çok daha demokratik bir şekilde denetlenmesinin getirilmesi önerisinin getirilmesi, 22/5

-Bakanlar Toplantısı, Roma, 30/5. İtalyanın, ortak sınır polisi dahil, dış sınırların kontrol edilmesine yönelik yapılabirlik çalışmasını başlatması.

-Avrupa Konvensiyonu genel kurulunda Adalet ve İçişleri usullerinin reformu konusunun görüşülmesi, 7/6

Haziran

-Latvia ve Slovakya'nın Adalet ve İçişleri alanındaki katılım müktesebatına yönelik fasılları geçici olarak tamamlaması, 10-11/6

Adalet ve İçişleri Konseyi (Lüksemburg), 13-14/6

- Argo Programı, terörizm ile ilgili çerçeve kararı, Avrupa Tutuklama Müzekkeresi ve uluslararası Ortak Soruşturma Ekipleri'nin oluşturulması konularında nihai kararların resmi olarak kabul edilmesi
- AB'nin dış sınırlarının kontrolü ile ilgili eylem planının görüşülmesi ve onaylanması
- İngiltere tarafından önerilen ve sınırların sıkılaştırılarak yasadışı göçmenlerin geri gönderilmesi konusu üzerinde özellikle duran daha kısa ve daha somut planın ilke bazında kabul görmesi
- Europol'ün 2001 Yıllık Raporu ve 2003 Çalışma Programı'nın kabul edilmesi
- İspanya tarafından ortaya konulan ve teröristlerle ilgili soruşturmalarda bilgi alışverişini sağlamak üzere polis ve adli irtibat noktaları oluşturmaya yönelik girişimin kabul edilmesi
- Schengen müktesebatına dayanarak sınır-ötesi polis gözetimini genişletme, SIS ile ilgili yeni gereklilikler ve İrlanda ve İngiltere'nin SIS'e katılmasına yönelik kurallar konusunda Karma Komite'de anlaşmaya varılması
- Eurojust'un kendi içindeki işlevlerine dair kuralları içeren yönetmeliğin onaylanması
- Yeni kurulmuş Uluslararası Ceza Mahkemesini desteklemek amacıyla savaş suçlarıyla ilgili bilgi paylaşmak amacıyla Hollanda tarafından öne sürülen, adli irtibat kişilerinden oluşan bir ağ oluşturma fikrinin kabul edilmesi
- Özel güvenlik şirketlerini izlemekle sorumlu ulusal birimler arasındaki işbirliğini arttırmak amaçlı tavsiye kararının benimsenmesi
- Uyuşturucu ticaretini kapsayan çerçeve karar konusunda anlaşmaya varılamaması

-Genel İşler Konseyinde AB'nin göç ve sığınma politikalarının dış boyutlarının tartışılması ancak üçüncü taraf ülkelerle, işbirliği yapmaları şartıyla, kalkınmaya yönelik yardım ve uygun bir ticaret politikası oluşturma konusunda anlaşmaya varılamaması

Seville Avrupa Konseyi, 21-22/6

- AB'nin genişlemesine yönelik 2004 hedefinin onaylanması
- Bakanlar Konseyi'nin ve Avrupa Konseyi'nin kurumsal reformunun görüşülmesi

- Yasadışı göç, sığınma politikası ve dış sınırların kontrolü konularında uzun ve çok kapsamlı görüşmelerde bulunulması

Şu konularda anlaşmaya varılmıştır:

- İnsan ticareti konusunda askıda bulunan AB mevzuatının benimsenmesi
- Dış sınırlarda ortak operasyonlar yapılması ve ulusal bazda çalışan göç görevlilerinden oluşan bir irtibat ağı oluşturulması
- Üçüncü taraf ülkelerle olan AB ilişkileri dahilinde, ülke dışına göç ve ülke içine yasadışı göç konularında işbirliğinin güçlendirilmesi
- Ortak sığınma politikası oluşturmaya yönelik askıda tutulan mevzuatın benimsenmesi
- Vatandaşlarının AB'ye girmek için vize alması gereken üçüncü taraf ülkelerin listesinin yeniden gözden geçirilmesi
- Kendi ülkesine gönderme hususunda, özellikle Afganistan ile olan politikaların ve ikili anlaşmaların hızlandırılması
- Terörle mücadele konusunda, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasından ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasından yararlanılmasına yönelik taslak bildirinin onaylanması

(Danimarka'nın Dönem Başkanlığı)

-Europol'ün İkizler Operasyonu'na (Operation Twins) yardım etmesiyle, geniş çaplı uluslararası bir sübyan çetesinin çökertilmesi ve 50 şüphelinin tutuklanması, 2/7

-Danimarka'nın, çok çeşitli bir dizi konuyu kapsayan Europol Sözleşmesi'nde değişiklik yapmaya yönelik protokol oluşturulmasını teklif etmesi, 2/7

Temmuz

-Komisyon'un öne sürdüğü insan ticaretine yönelik çerçeve kararın, Konsey tarafından resmi olarak kabul edilmesi (ECOFIN), 19/7

-Polonya'nın Adalet ve İçişleri konusundaki katılım müktesebatına dair fasılları (geçici olarak) tamamlaması, 30/7

-Europol'ün Washington'da bir irtibat ofisi açması, 30/8

Adalet ve İçişleri Konseyi'nin Kopenhag'taki Gayriresmi Toplantısı, 13-04/9

Ağustos

- Schengen müktesebatının tamamının, aday ülkelere, ancak AB'ye katılmalarından sonra uygulanacağı ve buna gerektiği gibi hazırlanmaları için daha fazla yardıma ihtiyaçları olacağı konularının özellikle vurgulanması

Eylül

- Uyuşturucu ticaretiyle mücadele konusunda kaydedilen ilerlemenin gözden geçirilmesi
- Mülteciler için, ülkelere geri gönderme programı oluşturulması amacıyla Komisyon'a talimat verilmesi
- AB ile adli işbirliğinin gerçekleştirilmesi ve Europol aracılığıyla kişisel verilerin paylaşılmasına izin verilmesine yönelik görüşmeler hususunda

ABD Başsavcısı John Ashcroft ile görüşmelerde bulunulması

-Europol'ün "Ayçiçeği Operasyonu"na (Operation Sunflower)" yardım etmesiyle "seks ticaretine" doğru şekillenen büyük bir uluslararası insan ticareti ağının çökertilmesine ve sonuçta 80 kişinin tutuklanmasına katkıda bulunması, 2/10

-Komisyonun, on "Laeken" aday ülkesinin 2002 sonu itibariyle katılım müzakerelerini tamamlamaya hazır olmaları yönünde tavsiye bildirmesi, 9/10

Ekim

Adalet ve İçişleri Konseyi, 14-15/10

- Komisyon'un öne sürdüğü sığınma teklifinde çözümlenmemiş birçok konuda orta derecede ilerleme kaydedilmesi
- Çocukların cinsel istismarı ve çocuk pornosu ile mücadele konusundaki çerçeve karar hususunda politik anlaşmaya varılması
- Terörle mücadele konusunda üye ülkelerin yasal sistemlerinin karşılıklı değerlendirilmesine yönelik bir mekanizma oluşturma doğrultusundaki karar ile ilgili politik anlaşmaya varılması
- Özel sektördeki yolsuzluklara karşı kriminal yaptırımların belirlenmesine ilişkin çerçeve kararı konusunda ilerleme kaydedilmesi
- Europol genel kurul üyelerinin seçilmesi için yeni prosedürlerin benimsenmesi
- Schengen müktesebatının uygulanması, ceza işlerindeki adli kararların karşılıklı olarak tanınması ve ticari kamyon şoförlerinin şiddet saldırılarına karşı korunması konularında üye ülkelerin Adalet ve İçişleri bakanlarıyla görüşmelerde bulunulması

-İrlanda'nın ikinci referandumda Nice Antlaşması'nı kabul etmesi ve böylece anlaşmanın yürürlüğe girmesine ve AB'nin genişlemesine yönelik engeli ortadan kaldırmış olması, 19/10

Brüksel Avrupa Konseyi, 24-25/10

-Yoğun görüşmelerin sonunda, AB'nin genişlemesinin getirdiği maliyeti 2013'ün sonuna kadar karşılamaya yönelik bütçe anlaşmasının kabulü ve böylece aday ülkelerle olan nihai müzakereler için engellerin ortadan kalkması

Brüksel'deki AB-Rusya Zirvesi, 11/11

- Kaliningrad bölgesi için geçiş şartları ile ilerde gerçekleştirilecek Schengen serbest seyahat alanı içinde dolaşım konularında anlaşmaya varılması
- Terör konusunda daha geniş işbirliği doğrultusunda ortak bildiri yayınlanmasına rağmen AB'nin Rusya'nın Çeçenistan'a yönelik politikalarını eleştirmeye devam etmesi

-Usame Bin Ladin'le bağlantılandırılan teyp mesajının Avrupa'da gelecekte bir terörist saldırı olması korkusunu tırmandırması, 12/11

Kasım

Adalet ve İçişleri Konseyi, 28-29/11

- Sığınma taleplerinin kabulüne ilişkin şartlarla ilgili genel anlaşmaya varılması; sığınma (Dublin II) ve "mülteci" terimi için ortak bir tanım

- oluşturma konularındaki anlaşmazlığın devam etmesi
- Çok sayıda üçüncü taraf ülkesiyle geri kabul anlaşmaları oluşturma konusunda ilerleme kaydedilmesi
- Mültecilerin kendi ülkelerine dönmelerine ilişkin genel eylem planının yanısıra Afganistan ile ilgili özel bir programın benimsenmesi
- Aday ülkelerin, sığınma talepleri konusunda “güvenli” üçüncü taraf ülke olarak kabul edileceğini beyan eden bir bildirinin kabul edilmesi
- İnsan ticaretiyle ilgili çerçeve kararının ve bununla ilgili yönergenin (Schengen müktesebatının geliştirilmesine ilişkin teklif) resmi olarak benimsenmesi
- Irkçılık ve yabancı düşmanlığı ile uyuşturucu ticareti konularında askıda tutulan çerçeve kararları konusundaki görüş farklılıklarının ortadan kaldırılamaması
- Europol aracılığıyla kişisel bilgilerin paylaşılmasına olanak tanıyan ABD ile planlanan ek anlaşmanın onaylanmaması
- Ortak soruşturma ekiplerinde Europol’ün görevini tanımlamak üzere Avrupa Konvansiyonu’na ek bir protokol hazırlamaya yönelik teklifin kabulü

-Konseyin sığınma sorumluluğu (Dublin II) konusunda anlaşmaya varması, 6/12

Kopenhag Avrupa Konseyi, 12-13/12

- Yoğun görüşmelerin sonunda, bütçe konusunda ve aday ülkelerin katılımlarının mali boyutları konusunda AB ve on aday ülke arasında anlaşmaya varılması
- On aday ülkenin AB’ye 1 Mayıs 2004’te, Bulgaristan ve Romanya’nın ise 2007’de girmelerine yönelik planların onaylanması. Türkiye’nin AB’ye girmesi konusunda kesin bir tarih belirlenmemesi

Aralık

-AB Dışişleri Bakanı Colin Powell ve Danimarka Dışişleri Bakanı Per Stig Moller’in Washington’da bir araya gelmeleri ve Europol ve adli işbirliği aracılığıyla kişisel verilerin paylaşılması konusunu kapsayan anlaşmalara yönelik görüşmeler konusunda ilerleme kaydetmeleri, 18/12

Adalet ve İçişleri Konseyi, 19/12

- Yasal sorumluluklar ve verilerin korunmasına ilişkin endişelerin ortadan kaldırılmasının ardından, ABD ile Europol arasında kişisel verilerin alışverişi konusunda ek anlaşmanın onaylanması
- Europol’ün yetkileri, verileri yönetme ve paylaşma becerisi, ulusal polis kurumlarıyla doğrudan bağlantılı olması ve Avrupa Parlamentosu tarafından tetkik edilmesi ile ilgili Europol Sözleşmesi’nde değişiklik yapmaya yönelik protokol metni konusundaki genel yaklaşım konusunda anlaşmaya varılması
- Özel sektördeki yolsuzlukla mücadele konusunda Danimarka tarafından ortaya sürülen çerçeve karar konusunda genel anlaşmaya varılması
- Danimarka tarafından ileri sürülen, kriminal varlıklara el konulmasına ilişkin çerçeve kararı ile ilgili politik anlaşmaya varılması
- Europolün Schengen Bilgi sistemindeki birtakım verilere erişiminin

olmasına izin verme konusunda ilke bazında anlaşmaya varılması

- Komisyon'un altı ayda bir yaptığı Adalet ve İçişleri performans göstergesi güncellemesini gerçekleştirmesi; suçla mücadele hedeflerinin birçoğunda kaydadeğer ilerleme kaydedildiğine işaret ederken Haziran 2002 Seville Avrupa Konseyi'nin sağladığı canlandırıcı etkiye rağmen, sığınma ve göçle ilgili konulardaki gecikmelerin devam ettiğinin altını çizmesi

-Kopenhag'ta ABD ve Europol arasında kişisel verilerin alışverişine izin veren ek anlaşmanın imzalanması. Şüphelilerin ABD'ye iade edilmek üzere sınır dışı edilmesi sırasında ölüm cezasının yasaklanması yönünde üye ülkelerin isteklerini yerine getirmeye yönelik hükümler dahil askıda tutulan adli işbirliği anlaşması ile ilgili uzlaşmaya varılması konusunda iyimserlik sergilenmesi, 20/12

-Europol Bilgi Sistemi'nin, Europol'ün yetki alanında olan suçlarla ilgili veri alışverişi ve otomatik yabancı dil çevirileri dahil olmak üzere, tam anlamıyla operasyonel hale gelmesinin planlanması, 31/12

2003 (Yunanistan'ın Dönem Başkanlığı)

-Terör konusunda ortak bir tanım ve yaptırımlara ilişkin ulusal yasalara planlandığı şekilde, 1/1

-AB Polis Misyonu'nun (EUPM), Bosna Hersek'te bulunan ve 15 üye ülke ile 18 AB dışındaki ülkeden gelen 900 polis personeli, sivil uzmanlar ve yerel personelden oluşan uluslararası polis misyonunu devralması, 1/1

-Eurodac Sığınmacı Parmak İzi Veribankasının operasyonel hale gelmesi, 15/1

Şubat -Nice Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi, 1/2

Mart **Adalet ve İçişleri Konseyi**, 27-28/2
Brüksel Avrupa Konseyi, 21/3

Gayriresmi Adalet ve İçişleri Konseyi, 29/3

Nisan **Atina Avrupa Konferansı**, 16/4
On aday ülke ile Katılım Anlaşmalarının imzalanması

Mayıs **Adalet ve İçişleri Konseyi**, 8/5

Haziran Avrupa Konvansiyonu'nun beklenen şekilde sonuçlanması

Selanik Avrupa Konseyi, 20/6

Organize Suç Çok Disiplinli Grubu'nun, 2000 Eylem Planı içindeki her bir tavsiye ile ilgili Konsey'e kapsamlı bir rapor sunması için verilen zamanın dolması, 30/6

(İtalya'nın Dönem Başkanlığı)

Bir sonraki Hükümetler arası Konferans gündemi hususunda beklenen şekilde anlaşmaya varılması

Avrupa Tutuklama Müzekkeresi'nin tüm üye ülkelerce uygulanması için verilen zamanın dolması, 31/6

2004

(İrlanda'nın Dönem Başkanlığı)

-Hükümetler arası Konferansın planlandığı şekilde kurumsal reform konusunda başlatılması

Mayıs

-On yeni üye ülkenin AB'ye katılması, 1/5

Haziran

-25 üye ülkede Avrupa Parlamentosu seçimlerinin yapılması

(Hollanda'nın Dönem Başkanlığı)

2005

(Lüksemburg'un Dönem Başkanlığı)

-Özellikle terörizm, sınır-ötesi suç ve yasadışı göç gibi konularda sınır-ötesi polis işbirliğini artırma amaçlı Prüm Antlaşması'nın (Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg, Hollanda ve İspanya tarafından) Almanya'da imzalanması, 27/5

-2000 Eylem Planında bulunan her bir tavsiyenin uygulanmasına ilişkin Avrupa Konseyi'ne genel rapor sunulması için verilen zamanın dolması, 30/6

-Sınır güvenliği konusunda üye ülkeler arasında operasyonel işbirliğini koordine etmek amacıyla özel olarak oluşturulan Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetiminden Sorumlu Avrupa Kuruluşu olan FRONTEX'in (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders) kuruluşu, 3/10

(İngiltere'nin Dönem Başkanlığı)

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, Lüksemburg, 2-3/6

- Konseyin, Lahey Eylem Planı'nı kabul etmesi ve Avrupa Birliği Terörle Mücadele Eylem Planı'nı güncellemesi
- Araçlarla ilgili suçlarla mücadele edebilmek amacıyla, araç kayıt belgeleri vermekle sorumlu mercilere SIS'e erişim hakkı tanınmasının kabulü

-Londra'nın kamu taşıma sistemini vuran bir dizi eşgüdümlü terörist bombalı saldırının gerçekleştirilmesi; saldırılarda 56 kişinin hayatını kaybetmesi ve 700'ün üzerinde kişinin yaralanması, 7/7

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, Brüksel, 1-2/12

- Konseyin, terörizm konusunda yeni bir strateji benimsemesi ve radikalleşme ile mücadele konusunda strateji ve eylem planı belirlenmesi konusunda karara varması; ayrıca, eylem planının uygulanmasına dair rapor hazırlanması, konuyla ilgili ulusal uygulamaların değerlendirilmesi, terörle mücadele konusunda önerilerin masaya yatırılması, terörün para kaynaklarıyla mücadele konusunda rapor hazırlanması ve AB acil durum ve kriz koordinasyon düzenlemeleri üzerinde durulması hususlarında Konseyin mutabakata varması

2006 (Avusturya'nın Dönem Başkanlığı)

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, Brüksel, 21/2

- Konseyin, Bilgi Saklama konusunda yeni bir Yönerge kabul etmesi
- Karşılıklı tanıma ilkesine bağlı olarak, sınır-ötesi vakalarda kanıt elde edilmesinin kolaylaştırılması amacıyla (Avrupa Kanıt Müzekkeresi olarak bilinen) bir mekanizma oluşturulması teklifinin gündeme gelmesi

-2006 Dünya Kupası'nın Almanya'da gerçekleştirilmesi

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, Brüksel, 21/2

- Konseyin, ceza işleriyle ilgili kovuşturmalarda kullanılan cisimlerin, belgelerin ve verilerin elde edilmesi amacıyla Avrupa Kanıt Müzekkeresi çıkarılması kararını kabul etmesi
- SIS II'nin kullanıma geçirilmesi kararına varılması

-Europol bünyesinde, OASIS (, Overall Analysis System for Intelligence and Support/ İstihbarat ve Destek Genel Analiz Sistemi) adlı yeni bir analiz sistemi geliştirilmesi.

-Europol tarafından, asıl amacı ortaya çıkan tehditlerin tespiti ve değerlendirilmesi olan AB Organize Suç Tehdit Değerlendirme Sistemi OCTA'nın (EU Organised Crime Threat Assessment) faaliyete geçirilmesi

(Finlandiya'nın Dönem Başkanlığı)

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, Brüksel, 4-5/12

- Konseyin, Lahey Programı değerlendirme raporunun sonuçlarını kabul etmesi.
- Schengen alanının, SISone4all (Birliğe 2004'te katılan üye ülkelerin, Schengen sistemine entegrasyonunu sağlamak amacıyla, Portekiz'in teklifi üzerine getirilen sistem) ve SIS II'nin genişletilmesi ile ilgili sonuçların Konsey tarafından kabul edilmesi

-Lahey Eylem Planı'nın güncellenmesi, 16/12

2007 (Almanya'nın Dönem Başkanlığı)

-Romanya ve Bulgaristan'ın Avrupa Birliği'ne katılması, 1/1

-İsviçre'nin, Doğu Avrupa ülkeleriyle birlikte, Schengen alanına katılması

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, Brüksel, 15/2

- Gözaltına alma cezası ya da özgürlükten mahrum bırakma ile ilgili tedbirlerin uygulanmasını gerekli kılan cezai konulara dair kararların karşılıklı tanınması ilkesinin uygulanması hususunda taslak çerçeve kararı oluşturulması hususunda fikir birliğine varılmıştır.
- Prüm Antlaşması'nın, ceza işlerin polis ve adli işbirliği ile ilgili kısımlarının Avrupa Birliği müktesebatı içine dahil edilmesi kararına varılması

-Washington'da güvenlik ve ekonomi konulu bir ABD-AB Zirvesinin gerçekleştirilmesi, 30/4

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, Lüksemburg, 12-13/6

- Üye ülkeler arasında vize ile ilgili bilgi değiş tokuşunu öngören Vize Bilgi Sistemi (VIS-Visa Information System) oluşturulması kararının kabul edilmesi
- Hızlı Sınır Müdahale Ekipleri oluşturulması fikir birliğine varılması
- Başta terörle ve sınır-ötesi suçla mücadele olmak üzere, sınır-ötesi işbirliğinin artırılması kararı hususunda siyasi işbirliğine varılması

(Portekiz'in Dönem Başkanlığı)

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, Brüksel, 8-9/11

- Ceza işlerinde polis ve adli işbirliği kapsamında işlem gören kişisel bilgilerin korunmasına ilişkin Çerçeve Kararı çıkarılması yönünde ortak karara varılması.
- Konsey, dokuz üye ülkede (Estonya, Macaristan, Latvia, Litvanya, Malta, Polonya, Slovenya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti) Schengen müktesebatına girmek için gerekli şartların tüm alanlarda (kara/hava/deniz sınırları, polis işbirliği, Schengen bilgi sistemi, veri koruma ve vize verme) yerine getirildiği sonucuna varması. 2007 sonunda tüm iç kara ve deniz sınırlarında (Mart 2008'de hava sınırları) kontrollerin kaldırılması kararının alınması

-Avrupa Birliği'ne 2004'te katılan ülkelerin (Kıbrıs hariç) sınırlarındaki iç kontrollerin kaldırılması, 21/12

2008

(Slovenya'nın Dönem Başkanlığı)