TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ POLİS İŞBİRLİĞİNDE EUROPOL'ÜN ROLÜ

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet YURTSEVEN

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ POLİS İŞBİRLİĞİNDE EUROPOL'ÜN ROLÜ

Yüksek Lisans Tezi

Ahmet YURTSEVEN

Danışman Öğretim Üyesi
Doç. Dr. İlke GÖÇMEN

Ankara-2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ POLİS İŞBİRLİĞİNDE EUROPOL'ÜN ROLÜ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı
Doç. Dr. İlke GÖÇMEN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	İmzası
1- Doç. Dr. İlke GÖÇMEN	.....
2- Prof. Dr. Sanem BAYKAL	.....
3- Doç. Dr. Fahri Gökçen TANER	.....

Tez Savunması Tarihi: 29.06.2020

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. İlke GÖÇMEN danışmanlığında hazırladığım "Avrupa Birliği Polis İşbirliğinde Europol'ün Rolü (Ankara, 2020)" adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

..… /….. / 2020

Ahmet YURTSEVEN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i

TABLOLAR vi

KISALTMALAR vii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ POLİS İŞBİRLİĞİNİN ANAYASAL TEMELLERİ

1. MAASTRICHT ANTLAŞMASI ÖNCESİ DÖNEM (…- 1993) 10

1.1. TREVI GRUBU ÇERÇEVESİNDE POLİS İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ 11

1.1.1. Genel Olarak 11

1.1.2. TREVI Grubunun Yapısı ve Çalışma Grupları 13

1.1.3. TREVI Bakanlarınca Kararlaştırılan Hukuki Metinler 16

1.2. KİŞİLERİN SERBEST DOLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE POLİS İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ 18

1.2.1. Avrupa Tek Senedi 18

1.2.2. Kişilerin Serbest Dolaşımı Çerçevesinde Güvenlik İşbirliği 19

1.2.2.1. Koordinatörler Grubu: Palma Belgesi 19

1.2.2.2. Diğer Çalışma Gruplarının Katkıları 22

1.3. İÇ SINIR KONTROLLERİN KALDIRILMASI ÇERÇEVESİNDE POLİS İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ 24

1.3.1. Genel Hatlarıyla Schengen Rejimi 24

1.3.2. Schengen Rejiminin Sağladığı Polis İşbirliği İmkânları 27

2. MAASTRICHT ANTLAŞMASI DÖNEMİ (1993-1999) 30

2.1. GENEL OLARAK: ADALET VE İÇİŞLERİNDE İŞBİRLİĞİ 32

2.1.1. Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Gerektiren Nedenler 32

2.1.2. Maastricht Antlaşması'nda Adalet ve İçişlerinde İşbirliği 33

2.1.2.1. Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Sütununun Yapısı 34

2.1.2.2. Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Sütununda Birlik Kurumlarının Yeri 36
2.2. ÖZEL OLARAK: POLİS İŞBİRLİĞİ 39
3. AMSTERDAM ANTLAŞMASI DÖNEMİ (1999-2009) 42
3.1. GENEL OLARAK: ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI 44
3.1.1. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Oluşum Süreci 44
3.1.1.1. Hükümetlerarası Konferans 1996-97 44
3.1.1.2. Viyana Eylem Planı: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Tanımlanması 48
3.1.2. Amsterdam Antlaşması'nda Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı 50
3.1.2.1. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Arasındaki Farklar 50
3.1.2.2. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanıyla İlgili Getirilen Yenilikler ve Değişiklikler 52
3.1.2.3. Cezai Konularda Adli ve Polis İşbirliği Konularında Birlik Kurumlarının Yetkileri 54
3.1.3. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Somutlaştırılması: Tampere Programı 55
3.1.4. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Güçlendirilmesi: Lahey Programı 59
3.2. ÖZEL OLARAK: POLİS İŞBİRLİĞİ 61
4. LİZBON ANTLAŞMASI DÖNEMİ (2009-…) 67
4.1. GENEL OLARAK: ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI 68
4.1.1. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Konularının Tamamen Ulusüstü Birlik Yapısına Aktarılmasına Duyulan İhtiyaç 68
4.1.2. Lizbon Antlaşması'nda Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı 71
4.1.2.1. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanıyla İlgili Getirilen Yenilikler ve Değişiklikler 71
4.1.2.2. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Konularında Birlik Kurumlarının Yetkileri 73
4.1.2.3. Lizbon Antlaşması'nda Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Tanımlanması 75

4.1.3. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanına Etkisi 78
4.1.4. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının İlkesel Hale Getirilmesi: Stockholm Programı 80
4.1.5. Stratejik Kılavuz İlkeler 84
4.2. ÖZEL OLARAK: POLİS İŞBİRLİĞİ 86

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ POLİS İŞBİRLİĞİNDE EUROPOL'ÜN ROLÜ

1. EUROPOL'ÜN TARİHSEL GELİŞİMİ 93
1.1. TARİHSEL ARKA PLAN 93
1.1.1. Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı (Interpol) 93
1.1.2. Interpol'e Rağmen Ayrı Bir Avrupa Polis İşbirliği Mekanizmasına Duyulan İhtiyaç 94
1.1.3. Avrupa Polis Teşkilatına (Europol) Doğru Atılan İlk Adım 95
1.2. EUROPOL UYUŞTURUCU BİRİMİ 97
1.2.1. Europol Uyuşturucu Birimi'nin Kurulmasına Yönelik Yapılan Ön Çalışmalar . 97
1.2.2. TREVI Bakanlar Anlaşması 99
1.2.3. Mart 1995 Tarihli ve 95/73/JHA Sayılı Ortak Eylem 101
1.2.4. Europol Uyuşturucu Birimi'nin Faaliyetleri 103
1.3. EUROPOL: TEMMUZ 1999-OCAK 2010 (KONVANSİYON TEMELİNDEKİ OLUŞUM) 105
1.3.1. Europol Konvansiyonu'na Genel Bir Bakış 105
1.3.2. Europol Konvansiyonu'nun Çerçevesi 106
1.3.3. Europol Konvansiyonu'nda Yapılan Değişiklikler 115
1.4. EUROPOL: OCAK 2010-MAYIS 2017 (2009/371/JHA SAYILI KONSEY KARARI TEMELİNDEKİ OLUŞUM 120
1.4.1. Europol Yasal Dayanağının Bir Konsey Kararıyla Değiştirilmesi Yönündeki Çabalar 120
1.4.2. Europol Konsey Kararına Genel Bir Bakış 122

1.4.3. Europol Konsey Kararının Çerçevesi 125
1.4.4. Europol Konsey Kararına Destek Niteliğindeki Diğer Konsey Kararları 133
2. EUROPOL (2016/794 SAYILI AVRUPA PARLAMENTOSU VE KONSEY TÜZÜĞÜ TEMELİNDEKİ OLUŞUM) 134
2.1. EUROPOL'ÜN YASAL DAYANAĞININ BİR TÜZÜKLE DEĞİŞTİRİLMESİ YÖNÜNDEKİ ÇABALAR 134
2.2. EUROPOL TÜZÜĞÜNE GENEL BİR BAKIŞ 138
2.3. EUROPOL TÜZÜĞÜNÜN GENEL HATLARI 140
2.4. EUROPOL'ÜN YETKİ VE GÖREVLERİ 141
2.4.1. Europol'ün Amacı ve Yetki Alanı 141
2.4.2. Europol'ün Görevleri 144
2.5. EUROPOL KURUMSAL YAPILANMASI VE ÜYE DEVLETLERİN YAPILANMADAKİ YERİ 148
2.5.1. Europol İdari ve Yönetim Yapısı 148
2.5.2. Özel Uzmanlık Merkezleri 152
2.5.3. Ulusal Bürolar ve İrtibat Görevlileri 157
2.6. EUROPOL'ÜN BİLGİ İŞLEME FAALİYETLERİ 159
2.6.1. Bilgi İşleme Ortamı 159
2.6.2. Veritabanı ve Bilgi Sistemleri 162
2.6.2.1. Europol Bilgi Sistemi 163
2.6.2.2. Europol Analiz Sistemi 163
2.6.2.3. Güvenli Bilgi Değişim Ağı Uygulaması (SIENA) 164
2.6.2.4. Diğer Europol Sistemleri 166
2.6.2.5. Schengen Bilgi Sistemi 168
2.6.3. Veri Koruma Ortamı 171
2.7. EUROPOL'ÜN STRATEJİK VE OPERASYONEL ANALİZ FAALİYETLERİ 177
2.7.1. Europol Suç Analiz Sistemi 177

2.7.2. Stratejik Analizler 179
2.7.2.1. Genel Olarak 179
2.7.2.2. Ağır ve Organize Suçlar Tehdit Değerlendirmesi (SOCTA) 180
2.7.2.3. İnternet Tabanlı Organize Suçlar Tehdit Değerlendirmesi (IOCTA) 184
2.7.2.4. Terörizm Durum ve Eğilim Raporu (TE-SAT) 184
2.7.2.5. Yıllık Faaliyet Raporu 187
2.7.3. Operasyonel Analizler 189
2.7.3.1. Genel Olarak 189
2.7.3.2. Analiz Çalışma Dosyaları 189
2.8. EUROPOL'ÜN ORTAKLARIYLA İŞBİRLİĞİ 191
2.8.1. Üye Devletlerle İşbirliği 192
2.8.1.1. Genel Görünüm 192
2.8.1.2. Europol'ün Üye Devletlerdeki Ortak Soruşturma Takımlarına Katılımı 194
2.8.1.3. Europol'ün Üye Devletlerden Soruşturma Talep Etmesi 198
2.8.2. Birlik Kurum ve Ajanslarıyla İşbirliği 198
2.8.2.1. Birlik Kurumları 198
2.8.2.2. Birlik Ajansları 200
2.8.3. Üçüncü Taraflarla İşbirliği 205
2.8.3.1. Genel Hatlarıyla 205
2.8.3.2. Türkiye ile İşbirliği 207
2.9. EUROPOL'ÜN GELECEĞİ 210
SONUÇ 213
KAYNAKÇA 220
ÖZET 235
ABSTRACT 237

TABLOLAR

Tablo 1: Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Sütunun Kurumsal Yapısı 35

Tablo 2: ÖGA Konularının Anayasal Zemindeki Gelişimi 70

Tablo 3: Üye Devletler Tarafından EDU/Europol'e Yapılan Talepler 104

Tablo 4: Europol Kurumsal Yapılanması 150

Tablo 5: Europol Suç Analiz Sistemi 178

KISALTMALAR

AA : Amsterdam Antlaşması

AAET : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

AB : Avrupa Birliği

ABA : Avrupa Birliği Antlaşması

ABİHA : Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma

ABTHŞ : Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu

AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu

Aİİ : Adalet ve İçişlerinde İşbirliği

AKÇT : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AP : Analysis Projects (Analiz Projeleri)

APT : Avrupa Politik Topluluğu

ASİ : Avrupa Siyasi İşbirliği

AST : Avrupa Savunma Topluluğu

AT : Avrupa Topluluğu

ATA : Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma

ATM : Avrupa Tutuklama Müzekkeresi

ATS : Avrupa Tek Senedi

AWF : Analysis Work File (Analiz Çalışma Grubu)

BKA : Bundeskriminalamt (Alman Federal Kriminal Dairesi)

Bkz. : Bakınız

Brexit : Britain Exit (Britanya'nın AB'den ayrılması)

CEAS : Common European Asylum System (Ortak Avrupa İltica Sistemi)

CELAD : Comité Européen de Lutte Anti-Drogues (Uyuşturucuyla Mücadele Avrupa Komitesi)

COREPER : Comité des Représentants Permanents (Daimî Temsilciler Komitesi)

COSI : Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (İç Güvenlik Alanında Operasyonel İşbirliği Daimi Komitesi)

EBS : Europol Bilgi Sistemi

EC3 : European Cybercrime Centre (Avrupa Siber Suçlar Merkezi)

ECDC : European Centre for Disease Prevention and Control (Avrupa Salgın Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi)

ECTC : European Counter-Terrorism Centre (Avrupa Terörizmle Mücadele Merkezi)

Ed(s) : Editör(ler)

EDIU : European Drugs Intelligence Unit (Avrupa Uyuşturucu İstihbarat Birimi)

EDU : Europol Drugs Unit (Europol Uyuşturucu Birimi)

EMCDDA : European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi)

EMPACT : European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats (Avrupa Kriminal Tehditlere Karşı Multidisipliner Platform)

EMSC : European Migrant Smuggling Centre (Avrupa Göçmen Kaçakçılığı Merkezi)

ENISA : European Union Agency for Cybersecurity (Avrupa Birliği Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı)

EPE : Europol Platform for Experts (Europol Uzmanlar Platformu)

ESOCC : European Serious and Organised Crime Centre (Avrupa Ağır ve Organize Suç Merkezi)

EU IRU : EU Internet Referral Unit (AB İnternet Yönlendirme Birimi)

EU PNR : European Union Passenger Name Record (AB Yolcu İsim Kayıt Sistemi)

EUCM : European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi)

EUIPO : European Union Intellectual Property Office (Avrupa Birliği Fikri Mülkiyet Ofisi)

EURODAC : European Asylum Dactyloscopy Database (Avrupa İltica Parmak İzi Tanıma Veritabanı)

EUROSUR : European Border Surveillance System (Avrupa Sınır Gözetim Sistemi)

EXIM : European Information Exchange Model (Avrupa Bilgi Değişim Modeli)

FBI : Federal Bureau of Investigation (Amerikan Federal Soruşturma Bürosu)

FIU : Financial Intelligence Unit (Mali İstihbarat Birimi)

FP : Focal Points (Odak Noktaları)

GAM : Mutual Assistance Group (Karşılıklı Yardımlaşma Grubu)

HOS : Horizontal Operational Services (Operasyonel Yatay Hizmetler)

IDMC : Integrated Data Managament Concept (Entegre Veri Yönetimi Konsepti)

Info-Ex : Information Exchange (Bilgi Değişimi)

IOCTA : Internet Organised Crime Threat Assessment (İnternet Tabanlı Organize Suç Tehdit Değerlendirme Raporu)

J-CAT : Joint Cybercrime Action Taskforce (Ortak Siber Suç Eylem Görev Gücü)

KVKK : Kişisel Verileri Koruma Kanunu

LA : Lizbon Antlaşması

MA : Maastricht Antlaşması

NA : Nice Antlaşması

OCTA : Organised Crime Threat Assessment (Organize Suç ve Tehdit Değerlendirmesi Raporu)

ODGP : Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası

OLAF : Office Européen de Lutte Antifraude (Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi)

ÖGA : Özgürlük Güvenlik ve Adalet

s. : Sayfa(lar)

SAUS : Schengen Antlaşması Uygulama Sözleşmesi

SBS : Schengen Bilgi Sistemi

SIENA : Secure Information Exchange Network Application (Güvenli Bilgi Değişim Ağı Uygulaması)

SIRENE : Supplementary Information Request at the National Entries (Ülkeye Girişte Ek Bilgi Talebi)

SOCTA : Serious and Organised Crime Threat Assessment (Ağır ve Organize Suç Tehdit Değerlendirme Raporu)

SSCB : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

TE-SAT : Terrorism Situation and Trend Report (Terörizmin Durumu ve Eğilimler Raporu)

TG : Target Group (Hedef Grubu)

TREVI : Terrorisme Radicalisme Extremisme et Violence Internationale (Terörizm, Radikalizm, Aşırıcılık ve Uluslararası Şiddet)

TWG : Terrorism Working Group (Terörizm Çalışma Grubu)

UKPK : Uluslararası Kriminal Polis Komisyonu

Vb. : Ve benzeri

VSDS : Vize Serbestisi Diyaloğu Süreci

GİRİŞ

Avrupa bütünleşmesi fikri, yüzyıllardır tartışılagelen tarihsel birikime sahip bir proje olup I. Dünya Savaşı sonrası birtakım Avrupalı devlet yetkililerince de ciddi düzeyde gündeme getirilmesine karşın o dönemde bütünleşmeye dair herhangi bir ilerleme kaydedilememiş; bu konuda ancak II. Dünya Savaşı sonrası somut adımlar atılabilmiştir.[1] 20. yüzyılın ilk yarısında meydana gelen Avrupa merkezli iki dünya savaşının ortaya çıkışında temel olarak ekonomik faktörlerin rol oynadığı göz önünde bulundurularak karşılıklı ekonomik bağımlılık oluşturmak suretiyle ülkeler arasında muhtemel çatışmaların önüne geçilebileceği düşüncesi ve devletlerarası ilişkilerde ekonomik ve ticari işbirliğinin diğer işbirliği alanlarına göre nispeten daha kolay ve hızlı somut çıktılar üretebilen ve dinamik bir işbirliği alanı olması nedeniyle, 'ekonomik işbirliği', Avrupa'daki bütünleşme hareketinin başlangıcı için tetikleyici faktör olmuş ve bütünleşme sürecinin yöntemini teşkil etmiştir. "Altılar" olarak adlandırılan ve Avrupa Birliği'nin (AB[2]) kurucu devletleri olan Fransa,

[1] Avrupa bütünleşmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZEN, Çınar, *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Neofonksiyonalist Teori Çerçevesinde Analizi*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 1998, s. 44-45.

[2] 1951 tarihli (yürürlük tarihi: 1952) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) kuran Antlaşma (diğer adıyla Paris Antlaşması), 1957 tarihli (yürürlük tarihi: 1958) Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kuran Antlaşma (diğer adıyla Roma Antlaşması) ve 1957 tarihli (yürürlük tarihi: 1958) Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu (AAET) kuran Antlaşma, Avrupa Birliği'nin temel kurucu antlaşmaları olup bu Antlaşmalarla kurulan bahse konu 3 yapı, Avrupa Toplulukları olarak anılmıştır. Söz konusu kurucu antlaşmalara eklenen 1992 tarihli (yürürlük tarihi: 1993) Avrupa Birliğini (AB) kuran Antlaşma (diğer adıyla Maastricht Antlaşması) ile; AET'nin adı Avrupa Topluluğu (AT), AET'yi kuran Antlaşma ise AT'yi kuran Antlaşma olarak değiştirilmiş ve birinci sütunu Avrupa Toplulukları (AT, AKÇT, AAET), ikinci sütunu Ortak Dışişleri ve Politikası (ODGP), üçüncü sütunu Adalet ve İçişlerinde İşbirliği (Aİİ) olarak adlandırılan üç sütunlu Avrupa Birliği yapısı tesis edilmiştir. Kurucu antlaşmalarda değişiklikler öngören 2007 tarihli (yürürlük tarihi: 2009) Lizbon Antlaşması (LA) ile üç sütunlu yapı kaldırılarak tüm Topluluk yapıları ve işbirliği alanları, bir bütün halinde Avrupa Birliği tüzel kişiliği altında birleştirilmiş; AT'yi kuran Antlaşma'nın ismi Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma (ABİHA) olarak değiştirilmiştir. AB hâlihazırda birincisi ABA, ikincisi ABİHA

Almanya[3], İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg arasında 1950'lerde başlayan ekonomik bütünleşme doğrultusunda, öncelikle bu ülkeler arasında malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı alanlarındaki mevcut kısıtlamaların kaldırılması ve en nihayetinde bu alanlarda tam serbestiyet sağlanarak bir ortak (iç) pazarın tesis edilmesi temel amaç olarak tayin edilmişti.[4]

"Altılar" arasında ekonomik zeminde başlayan bütünleşme hareketinin zaman içerisinde tedricen farklı alanlara da yayılarak[5] ve her alanda işbirliğini derinleştirerek bir siyasi bütünleşme oluşturulması ve hatta federal bir yapı kurma fikri, Birlik çevrelerinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) kurulduğu günden bu yana tartışılagelen bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Birliğin tarihsel gelişim süreci içerisinde akdedilen Antlaşmalar ve kabul edilen yasal düzenlemeler, bu fikrin bir yansıması niteliğindedir. Öte yandan, bazı zaman dilimleri hariç olmak üzere, Birlik politikalarına

---

olmak üzere, iki temel kurucu antlaşmaya sahiptir. Tez çalışmasında hem dönemsel ifade hem de konunun anlam bütünlüğü dikkate alınarak yer yer Topluluk (AT) veya Birlik (AB) ifadesi kullanılmıştır. Topluluk (AT) ifadesinden bütünleşmenin motor yapısını teşkil eden AET ve devamı niteliğindeki AT kastedilmektedir. 1965 tarihli (yürürlük tarihi: 1967) Füzyon Antlaşması ile Avrupa Topluluklarının kurumları tekleştirilmiş olup tez çalışmasında zikredilen Zirve, Konsey, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı adlı Birlik kurumları, tarihsel süreç içerisinde temel bir isim değişikliğe uğramamış olması nedeniyle çoğunlukla Avrupa Toplulukları/Topluluğu veya Avrupa Birliği ön tamlayanları olmaksızın kullanılmıştır. Konsey ifadesi ise Konsey toplantı oluşumları ya da kompozisyonları arasından Adalet ve İçişleri toplantı oluşumu ya da kompozisyonuna işaret etmektedir.

[3] İkinci Dünya Savaşı sonrası, Batı Blokuyla hareket eden Almanya Federal Cumhuriyeti ve Doğu Blokuyla hareket eden Almanya Demokratik Cumhuriyeti adında iki ayrı Alman devleti kurulmuş olup teze konu edilen Almanya Federal Cumhuriyeti'dir. Söz konusu iki devlet, 3 Ekim 1990 tarihinde Almanya Federal Cumhuriyeti adı altında birleşmiştir.

[4] Bkz. AETA madde 3(c). Krş. NA ile değişik ATA madde 3(c); LA ile değişik ABA madde 3.

[5] Bu, *spill-over* etkisi olarak adlandırılmaktadır. *Spill-over* etkisi, ülkeler arasında ekonomik bütünleşme sağlandıktan sonra bütünleşme çabalarının siyasi sektörlere de kayacağını savunan bir teoridir. Bkz. ÖZEN, Çınar, 1998, s.42.

özgürlük odaklı ve insan haklarını önemseyen bir anlayış hâkim olmuştur. Bu anlayış ve bu doğrultudaki uygulamalar zaman içerisinde AB'nin *'Değerler Avrupası'* olarak tabir edilmesini sağlamış ve bu durum Birlik çevrelerinde büyük bir övünç kaynağı haline gelmiştir.[6] AB'nin bu değerleri, Avrupa Birliği Antlaşması'nda (ABA) hüküm altına alınmıştır. Buna göre; "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dâhil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır."[7] Bu değerler, uygulamada üçüncü ülke vatandaşları için herhangi bir fayda sağlamadığı gerekçesiyle ve yabancı düşmanlığı ve göçmen krizi ekseninde yaşanan sorunlar nedeniyle son yıllarda eleştiri konusu olsa da Birlik vatandaşları için zaman içerisinde önemli kazanımlar getirmiştir.[8] İç pazar çerçevesinde kişilerin serbest dolaşımının sağlanması, Schengen sistemi çerçevesinde Birlik vatandaşlarının sınır kontrolüne tabi tutulmaksızın üye devletler arasında seyahat edebilmesine imkân tanınması ve kurucu Antlaşmalar çerçevesinde Birlik vatandaşları için bir *"Özgürlük, Güvenlik ve Adalet (ÖGA) Alanı"* oluşturulması, temel hak ve özgürlüklere dayalı Birlik politikalarının başlıca tezahürleridir.

Özgürlükçü bakış açısına sahip Birlik çevrelerinde güvenlik politikaları da üzerinde önemle durulan konuların başında gelmektedir. 1950'li yıllarda Soğuk Savaş'ın iyiden iyiye belirgin hale gelmesiyle birlikte Batı Blokunda yer alan "Altılar", Doğu Blokunun lider ülkesi konumundaki Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ne (SSCB) karşı bir savunma

[6] ALDIRMAZ, Yaşar, "Değerler Avrupası'ndan Duvarlar Avrupası'na: Göç, Sığınmacılar ve Mülteci Krizi Çerçevesinde AB Hukuku ve Politikaları", *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, 2017, s.100.

[7] LA ile değişik ABA, madde 2.

[8] Detaylı bilgi için bkz. ALDIRMAZ, Yaşar, 2017.

mekanizması oluşturma çabası içerisine girmiştir. Bu çerçevede, 1950'li yıllarda "Altılar" arasında bir "Avrupa Ordusu" oluşturulması ve Avrupa Savunma Topluluğu (AST) kurulması noktasında önemli adımlar atılmış; ancak Topluluğun kuruluşu nihayete erdirilememiştir.[9] Gerek ülkelerin egemenlik yetkisiyle doğrudan bağlantılı olması gerek II. Dünya Savaşı'nın kötü hatıralarının halen canlı olması nedeniyle güvenlik bütünleşmesi çerçevesinde üye devletlerin birbirlerine itimat duymaması, AST girişiminin başarısızlığa uğramasına yol açan sebepler arasındadır.[10] Üye devletlerce askeri alanda böylesine bir güvenlik bütünleşmesinin zor olacağı kanaatine varılarak bütünleşmenin ilk dönemlerinde tekrar buna benzer bir girişim için ciddi düzeyde herhangi bir adım atılmamıştır.

Siyasi bir birlik oluşturma amacıyla Avrupa Politik Topluluğu'nun (APT) kurulmasına yönelik girişimler de AST girişimi gibi sonuçsuz kalmıştır. 1970'lerde APT'nin ikamesi olarak hükümetlerarası düzeyde ve Topluluk kapsamı dışında tesis edilen "Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ)" ile AET'ye üye devletler arasında ortak bir dış politikanın benimsenmesi amaçlanmaktaydı.[11] Diğer yandan, 1970'li yıllarda üye devletlerin güvenliklerine ciddi tehdit haline gelen uluslararası terörizm ve sınır aşan suçlarla mücadele için ortak bir anlayış üretmek gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmalar çerçevesinde, "kolluk", bir diğer ifadeyle *"*kanun uygulayıcı" *(law enforcement)* alanında bir hükümetlerarası güvenlik işbirliği platformu kurulması fikri ortaya atılmıştır. Bu kapsamda 1-2 Aralık 1975'teki Roma Zirvesi'nde, AET'ye üye devletler arasında bir işbirliği mekanizması kurulması kararlaştırılmış ve bu karar doğrultusunda 29 Haziran 1976'daki

[9] ÖZEN, Çınar, 1998, s.79-82.

[10] Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), The refusal to ratify the EDC Treaty https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/c23dd653-ba51-4f7e-9bf1-2c33b347d339 (erişim tarihi: 28.12.2019).

[11] SCHÜTZE, Robert, *European Union Law*, 2nd Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, s.18.

İçişleri Bakanları Konseyi'nde TREVI[12] Grubu kurulmuştur.[13] TREVI Grubu, herhangi bir resmi antlaşma hükmüne dayanmayan, kurumsal yapıdan yoksun, gevşek bir hükümetlerarası işbirliği biçimine sahip, Topluluk hukuku dışında ve ASİ'nin bir parçası olarak faaliyete geçmiştir.[14] TREVI Grubu, Topluluk bütünleşmesi dışında tutulmuş olsa da AET'ye üye devletlerin hepsinin isteği doğrultusunda faaliyete geçmiş olması bakımından AB kapsamında güvenlik alanında atılan ilk somut adım olarak değerlendirilmektedir. Ülke içi güvenliğin sağlanmasından sorumlu kolluk birimlerinin amir kurumu olan üye devlet İçişleri veya muadil Bakanlıkları arasında tesis edilen TREVI Grubu'nun çalışmaları, AB polis işbirliğinin hukuki ve kurumsal zeminini teşkil etmesi bakımından da önemli bir yere sahiptir.

Hızla küreselleşen günümüz dünyasında, terörizm, ağır ve organize suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, insan ve göçmen kaçakçılığı, dolandırıcılık, siber suçlar ve başkaca

---

[12] TREVI isminin nereden geldiğine dair farklı tartışmalar mevcut olup kimileri Fransızca dilindeki "Terrorisme Radicalisme Extremisme et Violence Internationale" (Terörizm, Radikalizm, Aşırıcılık ve Uluslararası Şiddet) kavramlarının baş harflerinden oluştuğunu, kimileri TREVI Grubunun kurulmasına yönelik kararın Aralık 1975'teki Roma Zirvesi esnasında alınması nedeniyle TREVI adının Roma'da bulunan ünlü Trevi Çeşmesi'nden geldiğini, kimileri de Grubun kurulmasına öncülük eden ve toplantılarda yer alan J. Fonteijn (Türkçe anlamı: Çeşme) adlı bir Hollandalı yetkilinin soyadının Trevi Çeşmesini çağrıştırmasından yola çıkarak TREVI isminin konulduğunu iddia etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TEASDALE, Anthony, *Trevi Group,* The Penguin Companion to European Union, 2012, https://penguincompaniontoeu.com/additional_entries/trevi-group/ (erişim tarihi: 28.12.2019). FIJNAUT, Cyrille, "The Past, Present and Future of General Police Cooperation within the European Union", VERHAGE, Antoinette & TERPSTRA, Jan & DEELMAN, Piet & MUYLAERT, Eddy & VAN PARYS, Patrick (Eds.), *Policing in Europe, Journal of Police Studies (Cahiers Politiestudies),* Cilt: 3, Sayı: 16, Maklu, 2010, s.21.

[13] BUNYAN, Tony, "Trevi, Europol and the European State", BUNYAN, Tony (Ed.), *Statewatching the New Europe: A Handbook on the European State,* Statewatch, 1993, s.1.

[14] MONAR, Jörg, "The Institutional Framework of the AFSJ: Specific Challenges and Dynamics of Change", MONAR, Jörg (Ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice,* P.I.E. Peter Lang S.A. College of Europe Studies Sayı: 11, Brüksel, 2010, s.27.

suç türlerinin Avrupa kıtası dâhil dünya genelinde giderek yaygın ve sınır aşan bir hal alması, güvenlik alanında uluslararası işbirliğini ve dolayısıyla kolluk birimleri arasındaki işbirliğini kaçınılmaz kılmaktadır. Zira AB üyesi devletler de 1970'li yıllardan bu yana, artan terörizm ve yaygınlaşan suç olaylarıyla etkin mücadele yürütmek ve üye devletler arasındaki iç sınır kontrollerini kaldıran Schengen Sistemi ile iç pazar ve Birlik vatandaşlığından kaynaklı kişilerin serbest dolaşımının neden olduğu güvenlik açığını gidermek amacıyla güvenlik alanında işbirliğini geliştirici politikalar izlemektedir. Diğer yandan, 1993 yılına kadar iç pazar inşasını büyük ölçüde tamamlayan AB, aynı yıl yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'ndan (MA) itibaren günümüze değin kurucu antlaşmalarda yapılan değişikliklerle bir siyasi birlik olma yolundaki iddiasını pekiştirme amacındadır.[15] Tüm bu gelişmeler altında, MA ile oluşturulan hükümetlerarası niteliği haiz "Adalet ve İçişlerinde İşbirliği (Aİİ)" adlı üçüncü sütun, Birlik çapındaki kurucu antlaşmalar seviyesindeki ilk esaslı düzenleme olarak değerlendirilmektedir. 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'yla (AA) oluşturulan ve 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'yla (LA) birtakım değişiklerle varlığını koruyan Birlik hukuku bünyesindeki ÖGA alanı ise Birliğin siyasi bir yapıya evirilmesinde önemli bir role sahip olup polis işbirliği alanının günümüzdeki en temel anayasal referans kaynağı konumundadır. Öte yandan, Birliğe üye kimi ülkelerde son yıllarda Birlik karşıtı grup ve siyasi partilerin güç kazanmasının, siyasi bütünleşme çabalarını olumsuz etkilediği görülmektedir. Siyasi bir birliğin en önemli şartlarından biri olan güvenlik alanındaki bütünleşme çalışmaları da bu durumdan ziyadesiyle etkilenmektedir. Birliğin yakın gelecekte siyasi bir yapıya evirilmesi ihtimali zayıf gözükse

[15] LASOK, Dominik, "The Maastricht Treaty on European Union", *Marmara Journal of European Studies,* Cilt: 3, Sayı: 1-2, 1993, s.1-2.

de Birlik yanlıları, ÖGA alanında bütünleşmeye dönük geçmişten günümüze değin elde edilen hukuki kazanımların korunması yönünde bir yaklaşım içerisindedir.

AB polis işbirliğinin[16] kurumsal boyut tarafında resmi adı AB Kolluk İşbirliği Ajansı (Europol) olan ve üye devlet kolluk birimleri arasındaki işbirliği alanında faaliyet gösteren Europol teşkilatı yer almaktadır. Europol, mevcut haliyle gerçek anlamda bir kolluk görevi ifa etmemekle birlikte suçla mücadelede üye devletlerin kolluk birimleri arasında eşgüdümün sağlanması noktasında önemli bir yere sahiptir. TREVI Grubu'ndan her ne kadar sistematik ve kurumsal bir yapı olarak bahsetmek uygun olmasa da TREVI Grubu'nun tecrübe ve bilgi birikimiyle Europol'ün tarihsel gelişimine önemli katkılar sunduğunu ve AB polis işbirliğinde ilk aşama olduğunu belirtmek mümkündür. Nitekim TREVI Grubu bünyesindeki bazı çalışma grupları, Europol'ün selefi sayılan Europol Uyuşturucu Birimi (EDU)[17] ile Europol Konvansiyonu temelinde faaliyete geçen Europol'ün oluşturulması sürecinde önemli bir rol üstlenmiştir. Europol'ün yasal dayanağına ilişkin günümüze değin 3 farklı düzenleme yapılmıştır: İlki mülga Europol Konvansiyonu (1998), ikincisi mülga Europol Konsey Kararı (2010), üçüncü ve en sonuncusu güncel Europol Tüzüğü (2017).

[16] Kolluk birimlerin teşkilat yapısı, görev ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte 'polis teşkilatları' evrensel düzeyde genel kabul gören en temel kolluk birimleridir. 'Jandarma', 'sahil güvenlik', 'gümrük muhafız' birimleri de diğer başlıca kolluk birimleri arasındadır. Tez çalışmamızın konusunu teşkil eden 'AB polis işbirliğinden' kastedilenin sadece polis teşkilatları değil diğer bütün kolluk kuvvetleri arasındaki işbirliği olduğunu ve polis işbirliği ile kolluk işbirliği kavramlarının birbiriyle anlamdaş olarak kullanıldığını belirtmek gerekir.

[17] EDU, Europol'ün kuruluşu için faaliyet göstermesi amacıyla TREVI Grubu bünyesinde oluşturulan Ad Hoc Europol Çalışma Grubuna bağlı olarak faaliyet gösteren Europol Proje Grubunun çalışmaları neticesinde oluşturulan bir birim olup etkin olduğu yıllarda -deyim yerindeyse- Europol'ün pilot uygulama birimi olarak faaliyet göstermiştir. Europol Proje Grubu tarafından daha önceki yıllarda kurulması kararlaştırılan Avrupa Uyuşturucu İstihbarat Birimi'nin (European Drugs Intelligence Unit - EDIU) ismi Europol Uyuşturucu Birimi (Europol Drugs Unit - EDU) olarak revize edilmiş ve EDIU'nun yerini almıştır.

Bu tez çalışmasının amacı, güvenlik işbirliğinin temel bileşenlerinden biri olan polis işbirliği alanında AB kapsamında hukuki açıdan atılan adımları değerlendirerek AB'nin "güvenli bir özgür alan" yaratma hedefini ne ölçüde gerçekleştirdiğini ortaya koymak ve polis işbirliğinin kurumsal boyutunu teşkil eden Europol'ü ve faaliyetlerini etraflıca analiz ederek Europol'ün polis işbirliği alanındaki rolünü ortaya koymaktır. Dünya genelinde son dönemde revaçta olan güvenlik odaklı ve korumacı politikalar da göz önünde bulundurulduğunda, bu tez çalışmasının özel olarak AB kapsamında güncel polis işbirliği alanındaki literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu tez çalışması, AB polis işbirliğinin anayasal ve kurumsal boyutunu ayrı ayrı ele alan iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci ana bölümde, AB polis işbirliğinin hukuki belgeler ışığında tarihsel gelişimi ve polis işbirliği bağlamında anayasal zeminde atılan adımlar ele alınacaktır. Polis işbirliğinin kurumsal yönünü ortaya koyan tez çalışmasının ikinci ana bölümünde ise, ilk olarak Europol'ün kuruluşundan önceki polis işbirliğine yönelik kurumsal yapılanma çabalarına ve mülga Konvansiyon ile Konsey Kararı temelindeki Europol oluşumlarına değinilecek; sonrasında ise hâlihazırda yürürlükte bulunan Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü temelindeki Europol teşkilatı, tüm yönleriyle ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ POLİS İŞBİRLİĞİNİN ANAYASAL TEMELLERİ

Ülkelerin egemenlik yetkileriyle doğrudan ilintili olması nedeniyle, AB üyesi devletler polis işbirliği alanında geçmişten günümüze değin kontrollü ve tedrici bir ilerleme sağlanması yönünde bir tavır sergilemiştir. Nitekim üye devletler egemenlik yetkilerine halel getirmeksizin kontrol altında tutabildikleri bir işbirliği mekanizmasını yeğlemişlerdir.

Hükümetlerarası zeminde faaliyet gösteren TREVI Grubu, polis işbirliği alanında atılan ilk adım olarak karşımıza çıkmaktadır. TREVI Bakanlar Deklarasyonu, Palma Belgesi gibi önemli belgeler ise polis işbirliği alanında sistematik olarak hazırlanan başlıca hukuki metinlerdir. Üye devletler arasında iç sınır kontrollerinin kaldırılmasını öngören Schengen rejimi, ATS ile birlikte ciddi bir ivme kazanan iç pazarın inşası kapsamında ekonomik zeminde sağlanan kişilerin serbest dolaşımı ve MA ile oluşturulan Birlik vatandaşlığı çerçevesinde tüm Birlik vatandaşlarına sağlanan serbest dolaşım ve ikamet hakkı, Birlik iç güvenliği alanında başkaca girişimlere yol açmış ve polis işbirliğinin gelişimine dolaylı katkılar sunmuştur.[18] Birlik için her alanda önemli bir dönüm noktası olan MA ile kurucu antlaşmalara bir yenisi olarak katılan ABA çerçevesinde tesis edilen Aİİ adlı üçüncü sütun, polis işbirliğini Birliğin çalışma alanlarından biri olarak kategorize etmesi nedeniyle AB nezdindeki polis işbirliğinin başlangıcı olarak görülmektedir. Polis işbirliği, kurucu antlaşmalarda değişiklikler yapan AA ile, adı "Cezai (Kriminal) Konularda Adli ve Polis İşbirliği" olarak değiştirilen üçüncü sütundaki varlığını muhafaza etmesinin yanı sıra AA ile

[18] OCCHIPINTI, John D., *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2003, s. 33

ilk kez zikredilen ÖGA alanı içerisindeki işbirliği konuları arasında da yer almıştır. Kurucu antlaşmalarda değişiklikler yapan ve Birlik yapısında köklü değişiklikler meydana getiren LA ile üç sütunlu yapı sona erdirilerek polis işbirliğinin de içinde bulunduğu üçüncü sütun konuları tamamen ulusüstü Birlik hukukuna dâhil edilmiştir. Ancak, bu durumun ekonomik entegrasyon gibi bir sonuca yol açmadığını belirtmek gerekir. Polis işbirliği alanında iç pazara benzer bir bütünleşme, ancak üye devletlerin güvenlikle ilgili birtakım münhasır egemenlik yetkilerini Birlik yapısına tam manasıyla aktarmasıyla mümkün olabilecektir.

Bu bölümde, AB polis işbirliği alanında MA, AA ve LA temelindeki anayasal düzeyde yapılan düzenlemelere yer verilecektir. Ancak, TREVI Grubu çerçevesinde sürdürülen polis işbirliği ile Schengen alanının ve iç pazarın inşası sürecinde dolaylı olarak polis işbirliğinin gelişimini teşvik eden gelişmeler, özellikle MA'da olmak üzere kurucu antlaşmalarda zikredilen polis işbirliğini şekillendirmesi ve AB seviyesinde polis işbirliğine neden gerek duyulduğunu göstermesi nedeniyle öncelikli olarak değinilmesi gerekmektedir.

1. MAASTRICHT ANTLAŞMASI ÖNCESİ DÖNEM (…- 1993)

AB hukukunda polis işbirliğinin kurumsallaşması yönündeki en temel düzenleme, MA'dır. MA'nın hazırlık sürecinde ve daha öncesinde, gerek polis işbirliği gerek polis işbirliğinin üst başlığını oluşturan içişleri, bir diğer ifadeyle güvenlik alanındaki işbirliği kapsamında hükümetlerarası düzeyde tesis edilen çeşitli işbirliği mekanizmaları faaliyet göstermiştir. MA ile kurulan Aİİ başlıklı üçüncü sütun, hiç şüphesiz, bu işbirliği mekanizmalarının çalışmaları doğrultusunda şekillendirilmiştir. Bu yüzden, polis işbirliği alanında Maastricht öncesi yapılan hukuki düzenlemeler, Maastricht ve sonraki dönemde yapılan anayasal düzenlemelere ışık tutması bakımından önemlidir.

1.1. TREVI GRUBU ÇERÇEVESİNDE POLİS İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ

1.1.1. Genel Olarak

1960'ların sonu ile 1970'lerin başında artan uçak kaçırma ve terör olayları, özellikle 1972 yılında düzenlenen Münih Olimpiyatları sırasında İsrailli sporculara yönelik gerçekleştirilen terör saldırısı, o dönemdeki Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) üye devletleri güvenlik alanında işbirliğine yönelten olayların başında gelmektedir.[19] Bunun yanı sıra, Avrupa özelinde terörizmin önemli bir tehdit haline gelmesi ve sınır aşan suçların artış göstermesi ile Uluslararası Polis Teşkilatı'nın (Interpol) artan suçlar karşısında yeterli düzeyde etkin olamaması, AET devletlerinin güvenlik alanında işbirliği başlatmasının en önemli nedenleri arasındadır.[20]

1-2 Aralık 1975 tarihinde Roma'da düzenlenen Zirve toplantısında Birleşik Krallık Başbakanı tarafından yapılan "üye devletlerin İçişleri veya muadil Bakanlarının güvenlik konularını görüşmeleri hususundaki" önerisinin kabul edilmesi[21] ve 12-13 Temmuz 1976 tarihinde Brüksel'de yapılan Zirve toplantısında "üye devletler arasında uluslararası terörizmle mücadelede işbirliği yapılmasının"[22] benimsenmesi, polis işbirliği alanında atılan

[19] HEBENTON, Bill & THOMAS, Terry, *Policing Europe Co-operation, Conflict and Control*, Macmillan Press, London, 1995, s. 70.

[20] KLOSEK, Jacqueline, "The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third Party Satates: A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof", *American University International Law Review*, Cilt: 14, Sayı: 3, 1999, s. 611-612.

[21] European Council, Summary of the Conclusions of the Meeting of the European Council, 1-2 December 1975, Rome, s. 10.

[22] European Council, Conclusions Drawn up by the Presidency, European Council, 12-13 July 1976, Brussels, s. 4-5.

ilk adımdır. Söz konusu Zirve toplantılarında alınan kararlar gereği, üye devletlerin İçişleri veya muadili Bakanlarından oluşan TREVI Grubu kurulmuştur. Bu Grup, Topluluk hukuku dışında faaliyet gösteren hükümetlerarası bir danışma platformu niteliğindeydi.[23]

TREVI Grubu, hükümetlerarası düzeyde faaliyet gösteren ASİ şemsiyesi altında kurulmuştur.[24] Ancak, 1970'lerde hükümetlerarası düzeyde tesis edilen ASİ, daha çok uluslararası güvenlik ve dış politika meseleleriyle ilgilenmekteydi. En nihayetinde, ASİ alanındaki faaliyetler, MA ile oluşturulan hükümetlerarası düzeydeki "Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası" (ODGP) başlıklı ikinci sütunda sistematize edilmiş olup günümüzde de günümüzde de aynı ad altında özel kural ve usullere tabi olarak LA ile değişik ABA altında devam etmektedir.[25] Sınır aşan suçlarla mücadele, uluslararası terörizmle mücadele gibi alanlar, 'dışişleri' ve 'içişleri' alanlarının kesişim kümesinde yer alan konular arasındadır. İlk etapta, ASİ'nin bir parçası olarak kurulan TREVI mekanizmasının zaman içerisinde daha çok içişleri alanına kaydığı ve TREVI çerçevesinde yürütülen çoğu işbirliği alanının MA ile oluşturulan hükümetlerarası düzeyde Aİİ adlı üçüncü sütunda tasnif edildiği görülmektedir. Bu bakımdan, TREVI mekanizmasının ASİ ile bağlantılı ve teğetsel bir ilişkisinin bulunduğu yönündeki Wyatt-Walter'ın görüşü daha yerinde bir tanımlamadır.[26]

---

[23] WOODWARD, Rachel, "Establishing Europol", *European Journal on Criminal Policy and Research*, Cilt: 1, Sayı: 4, 1993, s. 9. Ayrıca bkz. KAYA, Sezgin, "Uluslararası Alanda Polisiye İşbirliğinin Gelişimi: Avrupa Örneği", *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt: 28, Sayı: 1, 2009, s. 55.

[24] BOSSONG, Raphael, *The Evolution of EU Counter-Terrorism European Security Policy After 9/11*, Routledge, New York, 2013, s.27. MONAR, Jörg, 2010, s. 27.

[25] LA ile değişik ABA, madde 24(1).

[26] WYATT-WALTER, Holly, *The European Community and the Security Dilemma 1979-92*, Macmillan Press, London, 1997, s. 152.

1.1.2. TREVI Grubunun Yapısı ve Çalışma Grupları

TREVI Grubu, aralarında hiyerarşik ilişki olan üç farklı düzlemde faaliyet göstermiştir. Buna göre en üst düzeyde TREVI Bakanları olarak adlandırılan İçişleri veya muadili Bakanlar, orta düzeyde ilgili Bakanlıkların üst düzey amirlerinden oluşan komite, en alt düzeyde ise ilgili Bakanlıkların memurları, polis ve güvenlik görevlilerinin yer aldığı teknik çalışma grupları bulunmaktaydı.[27] TREVI Bakanlarının Konseye başkanlık eden devletin ilgili Bakanı başkanlığında, yılda iki kez bir araya gelmesi öngörülmüştü.[28] İlgili Bakanlığın üst düzey yetkililerinden oluşan orta düzeydeki komite ise hem TREVI Bakanlarının bir araya geleceği toplantılar için gündemi belirlemek hem de alt düzeydeki çalışma gruplarını yönlendirmekle görevliydi.[29]

29 Haziran 1976 tarihinde Lüksemburg'da bir araya gelen AET ülkelerinin İçişleri Bakanları tarafından benimsenen İlke Kararında TREVI Grubu bünyesinde aşağıda belirtilen 5 adet çalışma grubu oluşturulması öngörülmüştü.[30]

- TREVI 1: Terörizmle mücadele
- TREVI 2: Bilimsel ve teknik bilgi paylaşımı, polis eğitimi, kamu düzeninin tesisi, futbol holiganizmiyle mücadele
- TREVI 3: Sivil havacılık güvenliği

[27] BUNYAN, Tony, 1993, s. 2.

[28] FIJNAUT, Cyrille, "Policing Western Europe: Interpol, Trevi and Europol", *Police Studies*, Cilt: 13, Sayı: 2, 1992, s. 103.

[29] FIJNAUT, Cyrille, 1992, s. 103.

[30] Yapılan araştırma neticesinde, benimsenen İlke Kararına ulaşılamamış olup doktrinde yerleşik bir bilgi olması hasebiyle değinilmiştir. Bkz. BUNYAN, Tony, 1993, s. 2. Ayrıca bkz. GUEYDAN, Claude, Cooperation Between Member States of the European Community in the Fight Against Terrorism, HIGGINS, Rosalyn & FLORY, Maurice (Eds.), Terrorism and International Law, Routledge, 1997, s.105.

- TREVI 4: Nükleer tesis ve taşımacılık güvenliği
- TREVI 5: Doğal afet, yangın gibi acil durumlarla mücadelede alınacak tedbirler

Yukarıda belirtilen bu beş çalışma grubundan sadece ilk ikisi öngörülen konularda etkin olarak faaliyet göstermiş; TREVI 3 grubunun sorumluluk alanı uyuşturucu kaçakçılığı ve organize suçlarla mücadele olarak güncellenerek faaliyete geçirilmiş; sivil havacılık güvenliği ise TREVI 1 grubuna aktarılmıştır.[31]

TREVI mekanizmasının varoluş temelini teşkil eden terörizmle mücadeleye ilişkin kurulan TREVI 1 grubu, terörizmle ilgili istihbarat paylaşımı için ulusal birimler arasındaki iletişimi sağlayan, operasyonel yönü ağır basan bir yapıya sahipti.[32] TREVI 2 grubunun, ilk kurulduğunda polis eğitimi, ekipman temini, adli tıp ve benzeri polislik konularında ve sonraki yıllarda eklenen kamu düzeninin tesisi ve futbol holiganizmiyle mücadele konularında sorumluluğu bulunmaktaydı.[33] TREVI 3 grubunun faaliyetleri, başta uyuşturucu kaçakçılığı, dolandırıcılık, banka soygunu, araba hırsızlığı gibi kamu düzenine ciddi tehdit oluşturan belirli sınır aşan organize suç türleriyle mücadele konularında araştırma teknikleri, uzman ve bilgi paylaşımının kolaylaştırılmasını içeriyordu.[34] TREVI Bakanlarına sunulmak üzere TREVI 3 grubu tarafından hazırlanan bir plan doğrultusunda bir ulusal uyuşturucu istihbarat birimleri ağı tesis edilerek uyuşturucu kaçakçılığına ilişkin bilgilerin bir havuzda toplanması öngörülmüş ve 24-25 Haziran 1990 tarihindeki Dublin Zirvesinde irtibat görevlerinin istihdam edileceği bir Avrupa Uyuşturucu İstihbarat Birimi (EDIU) kurulması

[31] BUNYAN, Tony, 1993, s.2.

[32] OCCHIPINTI, John D., 2003, s.32.

[33] OCCHIPINTI, John D., 2003, s.32.

[34] OCCHIPINTI, John D., 2003, s.32.

kararlaştırılmıştır.[35] EDIU'nun çalışmaları daha sonrasında Europol'ün öncül birimi sayılan EDU'nun kuruluş zeminini teşkil etmiş; mevcut bilgi birikimiyle EDU'nun faaliyetlerine esin kaynağı olmuştur.[36]

TREVI Grubu bünyesinde zaman içerisinde TREVI 92, Ad Hoc *(belirli bir amaca özgü)* Europol Çalışma Grubu, Europol Proje Grubu, Ad Hoc Organize Suç Grubu gibi çeşitli alanlarda faaliyet gösteren çalışma grupları kurulmuştur. TREVI 92 grubunun görevi, Haziran 1990 tarihli "Terörizmle ve Diğer Organize Suç Türleriyle Mücadele Girişimlerinin ve Polis İşbirliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Faaliyet Programı"nın uygulanma düzeyini raporlamaktı.[37] Ad Hoc Europol Çalışma Grubunun görevi, Europol'ün kuruluşuna ilişkin TREVI Bakanlarına rapor sunmak, TREVI Bakanlar Anlaşmasının taslağını hazırlayarak EDU'nun yasal altyapısını oluşturmaktı.[38] Ad Hoc Europol Çalışma Grubuna bağlı şekilde faaliyet gösteren Europol Proje Grubunun görevi ise, EDU'nun kuruluşu hakkında bir plan hazırlamaktı.[39] Ad Hoc Organize Suç Grubunun görevi ise her bir üye devletteki organize suç durumunu incelemekti.[40]

Genel olarak bakıldığında, TREVI mekanizması ve alt düzeydeki çalışma grupları karmaşık bir yetki dağılımı ve yapısal örgü içerisindedir. Polis işbirliğinin gelişiminde önemli bir paya sahip olan TREVI mekanizmasına ek olarak ATS ve Schengen rejimi çerçevesinde yapılan polis işbirliği düzenlemeleri de hesaba katıldığında, AB polis işbirliğinin MA öncesinde oldukça dağınık bir görüntü sergilediği söylenebilir.

---

[35] OCCHIPINTI, John D., 2003, s.34.

[36] ELVINS, Martin, *Anti-Drugs Policies of the European Union: Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003, s.89; OCCHIPINTI, John D., 2003, s.35

[37] BUNYAN, Tony, 1993, s.3

[38] BUNYAN, Tony, 1993, s. 3

[39] WOODWARD, Rachel, 1993, s.16

[40] BUNYAN, Tony, 1993, s. 3-4

1.1.3. TREVI Bakanlarınca Kararlaştırılan Hukuki Metinler

TREVI Bakanlarınca yapılan toplantılarda mutabık kalınan hususları içeren çeşitli karar, ilke kararı, tavsiye kararı, bildirge ve anlaşmalar bir bütün olarak TREVI müktesebatını oluşturmaktadır. Aralık 1989 tarihli TREVI Bakanlar Bildirgesi, Haziran 1990 tarihli Terörizmle ve Diğer Organize Suç Türleriyle Mücadele Girişimlerinin ve Polis İşbirliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Faaliyet Programı ve Haziran 1993 tarihli Europol Uyuşturucu Biriminin Kurulmasına İlişkin Bakanlar Anlaşması, TREVI Bakanlarınca kararlaştırılan başlıca önemli hukuki metinlerdir.

TREVI Bakanlar Bildirgesi, ATS'de öngörülen iç pazarın tesisi ve buna bağlı olarak kişilerin serbest dolaşımı konusuna güvenlikçi bir yaklaşım getiren bir metindir. Bildirgenin dibace kısmında, "ATS kapsamındaki topluluk amaçlarının gerçekleşmesinin terörizm, uluslararası suç, narkotik ve her türlü kaçakçılıkla mücadelede devletler arasında işbirliğinin ilerletilmesine bağlı olduğu" ortaya konulmuştur.[41] Bildirgenin İlkeler başlığı altında "sınır aşan organize suçların artmakta olduğuna ve artan bir şekilde teröristlerin ve profesyonel suçluların ülkeler arasındaki farklı yasal düzenlemelerden ve işbirliği boşluğundan yararlanarak ulusal güvenlik birimlerinin yetkilerini suiistimal ettiğine; terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, insan ticareti ve bunun yanı sıra bu ve diğer suç faaliyetlerinden elde edilen paranın aklanması gibi suçların, iletişim ve uluslararası dolaşımının gelişmesinden kaynaklanan kolaylıklardan yararlanarak ulusötesi ölçekte planlanıp ve organize edildiğine; Topluluk toplumlarının sahip olduğu yüksek refah ve özgürlüğün yasadışı göç şebekelerince

[41] TREVI Bakanlar Bildirgesi, Giriş kısmı; Bkz. BUNYAN, Tony (Ed.), *Key Texts on Justice and Home Affairs in the European Union: Volume 1 (1976-1993) From Trevi to Maastricht,* Statewatch Publication, 1997, London, s. 35

istismar edilerek bu durumu gelir kaynağı haline getirdiğine"[42] dikkat çekilerek tüm bu suç türleriyle mücadele için ilgili ulusal birimler arasında bilgi paylaşımı ve iletişimin geliştirilmesi gerektiği ortaya konulmuş[43]; dış sınırlarda işbirliğinin gerekliliğinin[44] altı çizilmiştir.

Terörizmle ve Diğer Organize Suç Türleriyle Mücadele Girişimlerinin ve Polis İşbirliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Faaliyet Programı'nda "terörizmle mücadele, uyuşturucu kaçakçılığıyla mücadele, organize suçlarla mücadele ve yasadışı göçle mücadele" olmak üzere dört temel suç türünde üye devletlerce alınması gereken tedbirler ve somut işbirliği örnekleri tanımlanmıştır. İşbirliği yöntemi olarak, "üye devletler tarafından karşılıklı olarak irtibat görevlisi görevlendirilmesi ve uzman değişimi yapılması, dış sınırlarda üye devletlerce güvenlik personeli konuşlandırması ve ortak gözetleme yapılması, üye devletlerce telefon, radyo, teleks ve diğer iletişim araçlarıyla doğrudan irtibat tesis edilmesi, verilerin toplandığı ortak bir bilgi sistemi üzerinde çalışılması" hususları belirlenmiştir.[45]

Europol Uyuşturucu Birimi'nin Kurulmasına İlişkin Bakanlar Anlaşması, EDU'nun kuruluşu amacıyla hazırlanan ilk yüksek düzeyli hukuki metindir. Anlaşmada, "her bir üye devlet tarafından EDU'ya bir veya daha fazla irtibat görevlisi gönderilmesi" kararlaştırılmıştır. Anlaşmaya göre, "EDU, uyuşturucu kaçakçılığı, iki ya da daha fazla üye devleti ilgilendiren kara para aklama faaliyetleriyle bağlantılı olarak istihbarat paylaşımı ve analizi yapan, operasyonel olmayan bir birim" olacaktı. EDU'nun iki noktada görevi olduğu da Anlaşmada yer alan bir diğer husustur. Bunlardan birincisi, "üye devletler arasında

[42] TREVI Bakanlar Bildirgesi, madde 3; Bkz. BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s. 35

[43] Declaration of Ministers of the Trevi Group, madde 6; Bkz. BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s. 36

[44] Declaration of Ministers of the Trevi Group, madde 7; Bkz. BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s. 36

[45] Programme of Action Relating to the Reinforcement of Police Co-operation and of the Endeavours to Combat Terrorism or Other Forms of Organised Crime; BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s. 37-40

uyuşturucu bağlantılı suçlara ilgili yapılan kriminal soruşturmalarda kişisel bilgiler de dâhil olmak üzere bilgi paylaşımı yapılması; ikincisi ise üye devletler ve başkaca kaynaklardan alınan kişisel olmayan bilgiler ışığında suç analiz ve genel durum raporu hazırlanmasıdır."[46]

1.2. KİŞİLERİN SERBEST DOLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE POLİS İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ

İç pazarın tesisi için gerekli olan dört temel serbestiden biri olan kişilerin serbest dolaşımı yönünde 1980'lerde yapılan düzenlemeler ve başlatılan girişimler, polis işbirliğinin gelişimine özgürlük perspektifinden gelen dolaylı etkiler olarak tanımlanabilir. İç pazarın tamamlanması yönünde ATS ile yapılan düzenlemelerin etkisiyle polis işbirliğinin gelişim sürecinin hızlandığı görülmektedir. Kişilerin serbest dolaşımının sağlanması yönünde oluşturulan çalışma grupları tarafından konunun güvenlik boyutunu ele alan çalışmalara imza atılmıştır.

1.2.1. Avrupa Tek Senedi

AET Antlaşması'nda önemli değişikliklere yol açan 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren ATS ile "31 Aralık 1992'ye kadar iç pazarın tedricen tesis edilmesi amacı doğrultusunda Topluluğun gerekli adımları atması" hüküm altına alınmıştır. Yine aynı

[46] Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit; BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s. 46-47

maddede iç pazar, "malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına dayalı, iç sınırların olmadığı bir alan" olarak tarif edilmiştir.[47]

AET ile öngörülen kişilerin serbest dolaşımı, işçi, iş arayan, iş kuran, hizmet sunan ve alan kişilerin dolaşımını içeren ekonomik temeldeki iç pazar bileşenlerinden biriydi. Bu serbesti, literatürde özellikle işçilerin serbest dolaşımı ile özdeşleşmiştir. Ancak, başta AB vatandaşlığı kavramı olmak üzere siyasi olarak nitelendirilebilecek pek çok gelişme neticesinde daha geniş yorumlanma imkânını haiz olmuş ve kapsamı genişletilmiştir.[48] Özellikle, MA ile tüm AB vatandaşlarının serbest dolaşım ve ikamet hakkı elde etmesine de ilham kaynağı olduğu söylenebilir. Nitekim, ekonomik temelli iç pazara ait serbest dolaşım ile daha çok siyasi ve sosyal temelli Birlik vatandaşlığı temelli serbest dolaşım, serbest dolaşım ortak paydasında buluşarak birbirlerini şekillendiren iki serbest dolaşım unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.[49]

1.2.2. Kişilerin Serbest Dolaşımı Çerçevesinde Güvenlik İşbirliği

1.2.2.1. Koordinatörler Grubu: Palma Belgesi

Kişilerin serbest dolaşımının sağlanmasına ilişkin sürecin hızlandırılması amacıyla 2-3 Aralık 1988 tarihinde Rodos'ta düzenlenen Zirve toplantısında üye devletlerin İçişleri

[47] ATS ile değişik AET Antlaşması, madde 8A.

[48] BİLGİN, A. Aslı, "İşçilerin Serbest Dolaşımı", AKÇAY, Belgin & BAYRAKTAROĞLU ÖZÇELİK, Gülüm (Eds.), *Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2012, s.95.

[49] GÖÇMEN, İlke, "Avrupa Birliği Hukukunda Serbest Dolaşım Hükümleri Yönünden Tamamen Ülke İçi İlişki İçinde Kalmama Hususu ve Birlik Vatandaşlığının Bu Hususa Etkileri", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2, 2011, s.117

Bakanlıklarında görevli üst düzey yetkililerin katılımının öngörüldüğü bir "Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Koordinatörler Grubu" oluşturulması kararlaştırılmıştır.[50] Rodos Grubu olarak da adlandırılan bu grup, salt kişilerin serbest dolaşımı temelinde faaliyet göstermemiş; terörizm, polis faaliyetleri, gümrük, uyuşturucu, göç, iltica ve yasal işbirliği gibi farklı alanlarda da birtakım çalışmalara imza atmıştır.[51] Bu Grup, önceki diğer çalışma gruplarına benzer şekilde hükümetlerarası temelde faaliyet göstermiş olup kişilerin serbest dolaşımına giden süreçte önemli rol oynamıştır. Ayrıca, kişilerin serbest dolaşımı alanında hükümetlerarası ve Topluluk düzeyinde o dönemdeki mevcut tüm karmaşık çalışmaları koordine etme, bu çalışmalardaki tıkanıklığı giderme ve çalışmalara itici bir güç olma sorumluluğunu taşıyordu.[52] Ayrıca, her altı ayda bir Zirve toplantılarına dış sınırlardaki kontrolün güçlendirilmesi, göç ve iltica politikaları, terörizm, uluslararası suç ve uyuşturucu kaçakçılığına yönelik tedbirler ile polis ve adli işbirliği, bilgi ve istihbarat değişimi konularında hükümetler düzeyinde alınması gereken kararlara ilişkin rapor sunmakla görevliydi.[53] Grubun en önemli çalışma çıktısı, 26-27 Haziran 1989 tarihinde Madrid'de düzenlenen Zirve toplantısına sunulan "Palma Belgesi[54]"dir.

Palma Belgesi, iç sınırlarının olmadığı bir alan (iç pazar) tesis etme sürecinde polis işbirliğinin önemini açıkça vurgulaması bakımından o döneme kadarki en önemli hukuki

[50] ZAIOTTI, Ruben, *Cultures of Border Control: Schengen & the Evolution of European Frontiers,* University of Chicago Press, 2011, Chicago, s. 80.

[51] BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s.9.

[52] "The Palma Document" Free Movement of Persons. A Report to the European Council by the Coordinators' Group (Madrid, June 1989), Bölüm I, madde 4(1); BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s. 12.

[53] BUNYAN, Tony, 1993, s.8.

[54] Palma Belgesi, adını Koordinatörler Grubunun belgeyi 4-6 Haziran 1989 tarihlerinde Palma de Mallorca kentinde yaptıkları toplantıda hazırlanmasından almaktadır. Bkz. VAN MUNSTER, Rens, *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU,* Palgrave Macmillan, London, 2009, s.34.

metindir. Belgede bu durum açıkça ortaya konmuştur: "Topluluğun hedeflerine ulaşması, özellikle de iç sınırları olmayan bir alan, terörizm, uluslararası suç, uyuşturucu kaçakçılığı ve tüm kaçakçılık türleriyle mücadelede hükümetlerarası işbirliğinin gelişmesine bağlıdır."[55] Belgede iç pazarın tesisi için alınacak tedbirler, iç ve dış boyut olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Güvenlikle ilgili hususlar Belgenin üçüncü bölümünde iç tedbirleri konu edinen (A) kısmında beş madde halinde sıralanmıştır.[56] Buna göre;

- "(a) Terörizmle mücadele, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer kaçakçılık türleri: İç sınırların olmadığı bir alan yaratmak, (Roma) Antlaşması'yla uyumlu bir şekilde, dış sınırların daha sıkı kontrolünü ve artan bir hükümetlerarası işbirliğini gerektirir.
- (b) Kolluk alanında ileri düzeyde işbirliği: Bu durum, özellikle, üye devletlerin kolluk birimleri arasında daha yakın bir işbirliğini ve ileri düzeyde bilgi paylaşımını gerektirir.
- (c) Yargısal işbirliği: Yargısal işbirliği terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, suç ve diğer kaçakçılık türleriyle mücadele amacıyla özellikle suçla ilgili konularda yoğunlaştırılmalıdır.
- (d) Yolcuların üzerinde bulunan maddelerin kontrolü: 1. Hayvan sağlığı kontrolleri; 2. Bitki sağlığı kontrolleri; 3. Nesli tükenmekte olan bitki türlerinin korunması; 4. Silah; 5. Uyuşturucu; 6. Sanat eseri kaçakçılığına ilişkin kontroller; 7. Döviz işlemleri kontrolü; 8. Vergi kontrolleri

[55] Palma Belgesi, Bölüm I, madde 1; Bkz. BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s. 12.

[56] Palma Belgesi, Bölüm III, Kısım A; Bkz. BUNYAN, Tony (Ed.), 1997, s. 13.

- (e) Ailevi problemlerden kaynaklanan olaylar (örneğin, çocuk kaçırma, çocuk ticareti)"

Van Munster'e göre Palma Belgesi'nin mesajı açıktır: Eğer serbest dolaşımla ortaya çıkacak olan düzen bozukluğuna bir an evvel müdahale edilmemesi halinde bu durum suçlular, göçmenler ve insan tacirlerince kullanılan bir güvenlik açığına neden olacak ve en kötü senaryoda kamu düzeni, iç güvenlik ve hatta el üstünde tutulan bireysel özgürlükler dahi tehlikeye girecektir.[57]

1.2.2.2. Diğer Çalışma Gruplarının Katkıları

Kişilerin serbest dolaşımının sağlanmasına ilişkin ATS'de son tarih (31 Aralık 1992) belirlenmesi, Topluluk çevrelerinde serbest dolaşımla beraber ortaya çıkabilecek güvenlik açığına karşı gerekli tedbirlerin alınması noktasında hareketliliğe sebep olmuştur. Bu çerçevede, teknik çalışmalar yürüten ve hükümetlerarası düzeyde faaliyet gösteren başlıca üç çalışma grubu oluşturulmuştur: Ad Hoc Göç Grubu, Uyuşturucuyla Mücadele Avrupa Komitesi (CELAD[58]), Karşılıklı Yardımlaşma Grubu (GAM).[59]

Bir bütün olarak Topluluğun güvenliğine yönelik üye devletlerin dış sınırlarda yapacakları kontrolün öneminin vurgulanması ve iç sınırların kaldırılması sürecinde üye

[57] VAN MUNSTER, Rens, 2009, s. 37.

[58] Fransız Başbakan Mitterrand'ın girişimleriyle Avrupa genelindeki uyuşturucu problemlerini incelemek amacıyla kurulan Komitenin resmi adı Fransızca Comite Europeen de la Lutte Anti-Drogue olup CELAD adı Komitenin baş harflerinin kısaltmasından oluşmaktadır. Bkz. MONAR, Jörg, "Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener", *Journal of European Integration,* Cilt: 34, Sayı: 7, 2012, s. 720.

[59] Eur-Lex, The Gradual Establishment of an Area of Freedom, Security and Justice, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa11000 (erişim tarihi: 28.12.2019).

devletler arasındaki işbirliğinin kolaylaştırılması amacıyla 1986 yılında üye devletlerin göçle ilgili Bakanlıklarındaki üst düzey yetkililerden oluşan "Ad Hoc Göç Grubu" kurulmuştur.[60] Grup bünyesinde daha çok Topluluğun dış sınırlarının korunmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Diğer yandan, Grubun çalışmaları Avrupa iltica hukukunun uyumlaştırılması amacı taşıyan iki ana uluslararası anlaşmayla neticelenmiştir: Haziran 1990 tarihli Dublin Sözleşmesi ve Aralık 1992 tarihli Londra İlke Kararları.[61]

Avrupa genelindeki uyuşturucu probleminin sosyal ve sıhhi yönünü inceleyen ve bunun yanı sıra uyuşturucu kaçakçılığı ve buna bağlı cezai yaptırımlarla da ilgilenen bir uyuşturucu izleme merkezi kurulması fikri doğrultusunda 1989 yılında üye devletlerin ulusal uyuşturucu koordinatörlerinden oluşan CELAD adında bir komite kurulmuştur.[62] CELAD tarafından hazırlanan "Uyuşturucuyla Mücadeleye Dair Avrupa Planı"nda uyuşturucu talebinin azaltılması, uyuşturucu kaçakçılığıyla mücadele edilmesi ve üye devletler düzeyinde uyuşturucu alanında işbirliğinin arttırılması adına tavsiyelerde bulunulmuştur.[63] CELAD'ın çalışmaları, Maastricht sonrası dönemde AB'nin merkezi olmayan ajanslarından biri olarak faaliyet yürütmekte olan Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi'ne (EMCDDA) aktarılmıştır.

---

[60] MESSINA, Anthony M. & THOUEZ, Colleen V., "The Logics and Politics of a European Immigration Regime", MESSINA, Anthony M. (Ed.), *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*, Praeger Publishers, 2002, London, s.99.

[61] KRALER, Albert & JANDL, Michael & HOFMANN, Martin, "The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection", POULAIN, Michel & PERRIN, Nicolas & SINGLETON, Ann (Eds.), *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, UCL Presses, Louvain-la-Neuve, 2006, s.43.

[62] European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), *History of the EMCDDA*, http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index1713EN.html (erişim tarihi: 05.01.2020).

[63] European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), *History of the EMCDDA*, http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index1713EN.html (erişim tarihi: 05.01.2020).

Karşılıklı Yardımlaşma Grubu ise iç pazar tesisinin gümrük boyutunu incelemesi amacıyla kurulan bir diğer çalışma grubudur.[64]

1.3. İÇ SINIR KONTROLLERİN KALDIRILMASI ÇERÇEVESİNDE POLİS İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ

1.3.1. Genel Hatlarıyla Schengen Rejimi

ATS ile en geç 31 Aralık 1992'ye kadar kişilerin serbest dolaşımı sağlanacaktı. Ancak, bunun önündeki en önemli engellerden biri sınır kontrolleriydi.[65] Bu yüzden, üye devletler arasındaki iç sınır kontrollerinin kaldırılması önem arz etmekteydi. Bazı üye devletler arasında ATS öncesinde de iç sınır kontrollerinin kaldırılması yönünde güçlü bir irade bulunmaktaydı. 14 Haziran 1985 tarihinde Topluluk hukuku dışında *"Almanya, Fransa, Benelüks Ekonomik Birliği Devletleri Arasında Ortak Sınır Kontrollerinin Kademeli Olarak Kaldırılmasına İlişkin Anlaşma",* bilinen adıyla "Schengen Antlaşması"[66] imzalanmış ve taraf devletler arasındaki ortak sınırlarda kontrollerin kaldırılması yönünde

[64] Eur-Lex, *The Gradual Establishment of an Area of Freedom, Security and Justice,* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa11000 (erişim tarihi: 05.01.2020).

[65] ATGER, Anais F., 2008, s.3.

[66] Schengen, Lüksemburg'da bulunan bir kasaba olup, sınır kontrollerin kaldırılmasına dönük ilk Antlaşma olan Haziran 1985 tarihli Schengen Antlaşmasının bu kasabada imzalanması nedeniyle sistemin adı da Schengen olarak adlandırılmıştır. Diğer yandan, Schengen sistemiyle ilgili belirtmek gerekir ki bazı akademik çalışmalarda kullanılan "iç sınırların kaldırılması" ifadesi, "iç sınır kontrollerinin kaldırılması" anlamına gelmekte olup hukuken Schengen müktesebatının üye devletlerin siyasi sınırlarının kaldırılmasına yönelik bir durum öngörmediği hatırda tutulmalıdır. Elbette, bazı birleşik Avrupa savunucuları, sınırların tamamen kaldırılmasını ve AB'nin tek sınırı olan bir siyasi yapı haline gelmesini arzu etmektedirler. Ancak, Schengen sistemi özelinde, daha doğru ifade vize, pasaport kontrolü vb. sınır kontrollerinin kaldırılmasıdır.

ilk adım atılmıştı.[67] Esasen, Benelüks ülkeleri olarak anılan Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında 1958 yılında imzalanan, 1960 yılında yürürlüğe giren ve 1970 yılında uygulanmasına başlanan "Benelüks Ekonomik Birliği Antlaşması" çerçevesinde söz konusu devletler arasında sınır kontrolleri kaldırılmış idi.[68] Ancak, Topluluk içerisinde ciddi düzeyde ağırlığı bulunan Almanya ve Fransa'nın da Schengen sistemiyle birlikte sınır kontrollerinin kaldırılmasına dönük bir yaklaşım içerisinde olması ve anlaşmaya taraf devletler arasındaki ortak sınırlarda AET üyesi devlet vatandaşlarının geçiş kurallarını içermesi[69], Schengen Antlaşması'nın Topluluk içerisinde bu alanda atılan ilk adım olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır. Öte yandan, Schengen rejimi, ATS'de belirtilen iç sınırların olmadığı bir alan yaratma hedefi doğrultusunda tamamlayıcı bir araç olarak görülmektedir.[70]

Anlaşmaya taraf devletlerce 19 Haziran 1990 tarihinde "Schengen Anlaşması Uygulama Sözleşmesi (SAUS)" imzalanarak Schengen Anlaşması'nın uygulamasına ilişkin hususlara açıklık getirilmiş ve güvenlik alanındaki endişeler giderilmeye çalışılmıştır. SAUS, 1 Eylül 1993 tarihinde yürürlüğe girmesine karşın veri bankası, verilerin korunması gibi alanlardaki teknik ve yasal gerekliliklerin hazır olmaması nedeniyle Sözleşme hükümleri ve dolayısıyla Schengen rejimi ancak tam anlamıyla 26 Mart 1995 tarihinde fiiliyata geçebilmiştir.[71]

---

[67] House of Lords, *Schengen Agreement: A Short History* Library Note, LLN 2016/013, Mart 2016, s. 2.

[68] House of Lords, *Schengen Agreement: A Short History*, Library Note, LLN 2016/013, 2016, s. 2.

[69] Schengen Antlaşması, madde 1

[70] THYM, Daniel, "The Schengen Law: A Challange for Legal Accountability in the European Union", *European Law Journal*, Cilt: 8, Sayı: 2, 2002, s. 219-220.

[71] ZAIOTTI, Ruben, 2011, s.94. Ayrıca bkz. Federal Foreign Office, *Schengen Agreement*, https://www.auswaertiges-amt.de/en/einreiseundaufenthalt/-/231202 (erişim tarihi: 05.01.2020).

Schengen Sistemi, ulusal egemenlikle doğrudan bağlantılı konuları içermesi nedeniyle tıpkı TREVI Grubu gibi hükümetlerarası bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır.[72] AA ile Schengen müktesebatı[73], yerine göre AB yerine göre AT ile ilişkilendirilerek bütünleşme kapsamına alınmıştır.[74] Schengen müktesebatının sınırlar, iltica ve göçle ilgili konuları birinci sütun kapsamına; polis ve adli işbirliği konuları ise üçüncü sütunda yer almıştır. LA ile üç sütunlu yapının kaldırılması doğrultusunda Schengen müktesebatı, ulusüstü AB çatısı altında muhafaza edilmiştir.[75]

MA'ya kadarki dönemde Schengen Antlaşması ve SAUS ile Topluluk hukuku dışında ve hükümetlerarası bir metot benimsenerek sistematize edilen Schengen rejimi, kamuoyunda bilinenin aksine sadece sınır kontrollerinin kaldırılması ya da vizesiz/pasaportsuz bir şekilde bir üye devletten diğerine seyahati kapsayan bir işbirliği alanı değildir. Schengen işbirliğinin önemli bir unsuru da polis işbirliğidir. Bu açıdan, Schengen işbirliğinin MA öncesi dönemdeki polis işbirliğinin gelişimine önemli ölçüde katkıda bulunduğu göz ardı edilmemelidir.

[72] ATGER, Anais F., 2008, s. 13.

[73] Gerek AA öncesi gerek AA ve sonrasında Schengen sistemiyle ilgili yapılan tüm anayasal ve yasal düzenlemeler ile yargısal içtihatlar bütünüyle Schengen müktesebatı olarak ifade edilmektedir.

[74] AA ile değişik ABA ve ATA'ya ekli Schengen Müktesebatını Avrupa Birliği Çerçevesine Entegre Eden Protokol; Bkz. BAYKAL, Sanem & GÖÇMEN İlke, *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 2016, Ankara, s.118.

[75] LA ile değişik ABİHA'ya ekli Schengen Müktesebatını Avrupa Birliği Çerçevesine Entegre Eden 19 No.lu Protokol.

1.3.2. Schengen Rejiminin Sağladığı Polis İşbirliği İmkânları

Ortak sınır kontrollerinin kaldırılmasıyla birlikte sınır aşan suçların artması kuvvetle muhtemel olup bu durumun güvenlik endişesini de beraberinde getirmesi gayet doğaldır. Güvenli bir serbest dolaşım alanı, ancak sıkı bir güvenlik ve polis işbirliğiyle mümkün gözükmektedir. Schengen sisteminin Antlaşmanın imzalanmasından yaklaşık on yıl gibi uzunca bir süreden sonra işlerlik kazanması, sistemin uygulamasına ilişkin yapılan çalışmaların yanı sıra taraf devletlerin güvenlik endişelerinin giderilmesine yönelik alınan tedbirlerle de yakından ilgilidir. Esasen, Schengen rejimi, sadece iç sınır kontrollerinin olmaması nedeniyle kolaylıkla ve zahmetsiz şekilde ülkeler arasında dolaşmayı sağlayan bir sistem olmaktan ziyade aynı zamanda polis işbirliği, dış sınırların kontrolü ve yasadışı göçle ilgili tedbir ve tasarrufları da içeren bir bütüncül bir sistemdir.[76] Bu çerçevede, Schengen müktesebatında güvenlik ve polis işbirliği konuları önemli bir yer tutmaktadır. Schengen Antlaşmasında taraf devletlerin "suçla mücadelede, özellikle de yasadışı uyuşturucu ve silah ticareti, ülkeye yasadışı giriş ve ikamet, gümrük ve vergi dolandırıcılığı ve kaçakçılık alanlarında gümrük ve polis yetkilileri arasındaki işbirliğini güçlendirmeleri" gerektiği vurgulanmıştır.[77] Bu maddenin, polis işbirliğinin genel ilkelerini ortaya koyan çerçeve bir hüküm olduğu söylenebilir.

SAUS, Schengen rejimi çerçevesindeki polis işbirliğini kapsamlı bir biçimde ortaya koyan ilk önemli düzenlemedir. Sözleşmenin "Polis ve Güvenlik" adlı üçüncü başlığı altındaki birinci bölümde "Polis İşbirliği"ne ilişkin hususlar detaylı bir şekilde

[76] THYM, Daniel, 2002, s.220. Polis işbirliği, Schengen sisteminin özgürlükçü yönünü dengeleyici *(compensatory)* tedbirler olarak da anılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. DELIVET, Philippe, "Schengen, Thirty Years on: Results, Realities, Challenges", *Foundation Robert Schuman*, Policy Paper, 2015, s. 3

[77] Schengen Antlaşması, madde 9(1).

tanımlanmıştır. SAUS'ta polis işbirliği, Sözleşmenin 39. ila 47. maddeleri arasında düzenlenmiş olup bu maddelerde polis işbirliği noktasında üç önemli konu mevcuttur: "sınır ötesi gözetleme", "sıcak takip" ve "irtibat görevlisi görevlendirme". Buna göre "iadeyi ve cezai yaptırım uygulamasını gerektiren bir suça karıştığı düşünülen ve gözetleme altında bulunan bir kişinin Sözleşmeye taraf bir başka ülkeye kaçması halinde o kişi hakkında soruşturma yürüten Sözleşmeye taraf devletin güvenlik görevlileri, önceden izin alınması kaydıyla, suç zanlısının geçtiği ülke topraklarında gözetleme faaliyetinde bulunabilecektir."[78] Ayrıca, "cinayet, tecavüz, adam kaçırma, hırsızlık, uyuşturucu kaçakçılığı vb. suçları işlerken açığa çıkan bir kişinin Sözleşmeye taraf bir başka ülkeye kaçarken o kişiyi takip eden Sözleşmeye taraf devletin güvenlik görevlileri, önceden izin almaksızın, suçlunun geçtiği ülke topraklarında takibe devam edebilecektir."[79] Öte yandan, "Sözleşmeye taraf devletler, diğer bir taraf devletin polis teşkilatında suçla mücadele amacı doğrultusunda bilgi paylaşımı, kriminal konularda karşılıklı adli ve polis desteği, dış sınırların gözetiminden sorumlu otoriteler tarafından uygulanan görevlere destek sunma noktasında geçici irtibat görevlisi görevlendirebilecektir."[80]

Sınır kontrollerinin kaldırılacak olmasıyla ortaya çıkacak güvenlik açığının kapatılması adına Schengen Bilgi Sistemi (SBS) de önemli bir yer tutmaktadır. Nitekim Schengen müktesebatının yürürlüğe girmesinden önceki dönemde, ilgili Bakanlar ve devlet yetkilileri sınır kontrollerinin kaldırılmasının ancak SBS'nin etkin bir işlerlik kazanması halinde mümkün olabileceğini vurguluyorlardı.[81] Öyle ki, Eylül 1993'te yürürlüğe giren SAUS, sağlam bir veritabanının tesisi sonrası ancak Mart 1995'te uygulanabilir olmuştur.

[78] SAUS, madde 40(1).

[79] SAUS, madde 41(1).

[80] SAUS, madde 47(1), 47(2).

[81] ATGER, Anais F., 2008, s. 8.

İlk olarak SAUS'un 92. ila 119. maddeleri arasında düzenlenen SBS'nin amacının, "SAUS'la uyumlu olarak Sözleşmeye taraf ülkelerin topraklarında ulusal güvenlik de dâhil olmak üzere kamu düzeni ve güvenliğinin sürdürülmesi ve SBS yoluyla elde edilen bilgilerin kullanılması sayesinde Schengen bölgesindeki kişilerin serbest dolaşımıyla ilgili Sözleşme hükümlerinin uygulanmasını sağlamak olduğu" hüküm altına alınmıştır.[82] Atger'e göre, SBS ile dış sınırlardaki güvenliğin artırılması ve buna bağlı olarak sistemin yasadışı göçle mücadelede destekleyici bir tedbir olarak kullanılması ve polis güçleri arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmaktaydı.[83]

Benyon, Schengen müktesebatı altında geliştirilen polis işbirliğini makro, orta-kurumsal (meso) ve mikro düzeyde olmak üzere üçe ayırmaktadır. Makro düzeyde, Schengen müktesebatınca polis güçlerine suçluları sınır ötesinde de takip etme imkânı tanınarak anayasal ve yasal bir işbirliğinin gelişimine kapı aralanmıştır. Orta-kurumsal düzeyde, bir bilgi sistemi (SBS), operasyonel polis birimleri ve polisiye uygulama ve yöntemlerinin tesis edilmesi öngörülmüştür. Mikro düzeyde ise belirli suçlara yönelik yapılan soruşturmaların kolaylaştırılması amacıyla düzenlemeler yapılmıştır.[84] Aynı zamanda, Schengen rejiminin Europol'ün kuruluş sürecini hızlandırdığını da söylemek yerinde olacaktır. Ayrıca, yasadışı göç, organize suç, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizmle mücadelede bilgi paylaşımını koordine etmek amacıyla devletler arasında irtibat görevlisi görevlendirilmesi gibi Schengen

[82] SAUS, madde 93.

[83] ATGER, Anais F., 2008, s. 8. SBS, günümüzde hem bir polis işbirliği aygıtı hem de sınır kontrol sistemi olup suç vakalarında üye devletlerin polis otoriteleri ve adli otoriteleri arasındaki operasyonel işbirliğini destekleme fonksiyonuna sahiptir. Bkz. Council of the European Union, Manual on Law Enforcement Information Exchange, 6704/16, 7 Mart 2016, s.75.

[84] BENYON, John, "The Politics of Police Co-operation in the European Union*", International Journal of the Sociology of Law,* Cilt: 24, 1996, s.359.

müktesebatında polis işbirliğine dair öngörülen birtakım hususlar, Europol'ün faaliyetlerine de esin kaynağı olmuştur.[85]

2. MAASTRICHT ANTLAŞMASI DÖNEMİ (1993-1999)

Soğuk Savaş dönemi boyunca siyasal açıdan Batı ve Doğu Bloku olarak ikiye bölünmüş Avrupa kıtasında Soğuk Savaş'ın sona ermesini takip eden dönemde kıtanın Batı Blokunda yer alan AB üyesi devletler ve dolayısıyla AB, eski doğu Bloku ülkeleri için ve genel itibarıyla kıta çapında önemli bir cazibe merkezi haline gelmiştir. Nitekim, AB ülkeleri tarafından 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanıp 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren ve Topluluğun yapısı ve işleyişinde köklü yenilikler ve değişiklikler meydana getiren MA, "Avrupa halkları arasında daha yakın bir birliktelik oluşturma sürecinde yeni bir aşamaya işaret etmektedir."[86]

Diğer yandan, MA ile getirilen *"Birlik vatandaşlığı"* bağlamında, her bir üye devlet vatandaşı AB vatandaşı olarak tanınmış ve buna bağlı olarak Birlik vatandaşları, başka bir üye ülkede ikamet eden bir üye devlet vatandaşının ikamet ettiği ülkedeki yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı, vatandaşı olduğu ülke dışındaki herhangi bir üye ülkede serbest dolaşım, ikamet, eğitim, çalışma vb. sosyal haklar, AB dışında üçüncü bir ülkede bulunan/ikamet eden bir üye devlet vatandaşının bulunduğu/ikamet ettiği ülkede vatandaşı olduğu ülkenin dış temsilciliği mevcut olmaması halinde o ülkede bulunan başkaca üye devletlerin dış temsilcilikleri tarafından diplomatik

[85] DOLGHI, Dorin I. & BOGDAN, Ioan, "Cross-Border Perspectives on Police and Judicial Cooperation in the European Union", *Journal of the Institute for Euroregional Studies*, 2013, Cilt: 15, s. 172.

[86] ABA, madde A.

korunma hakkı gibi ciddi kazanımlar elde etmiştir.[87] Bu çerçevede, AB vatandaşlığı ile Birlik bünyesinde sürdürülen yapısal ve kurumsal bütünleşme çabalarının Avrupa halklarına doğru genişlediği ve Birlik politikalarının halka doğru sirayet etmeye başladığı söylenebilir.

MA ile kurucu antlaşmalara ABA adında bir yenisi eklenmiş; AET'nin adı AT, AET Antlaşması ise ATA olarak değiştirilmiş; birinci sütunu Avrupa Toplulukları (AT+AKÇT+AAET), ikinci sütunu ODGP, üçüncü sütunu Aİİ olan üç sütunlu AB yapısı tesis edilmiştir. Avrupa Topluluklarının ulusüstü yapısı birinci sütunda muhafaza edilmiş; ikinci ve üçüncü sütundaki konularda çalışma yapısı olarak hükümetlerarası işbirliği modeli benimsenmiştir. AB'nin böylesi bir sütunlu yapıya geçmesinin nedeni, üye devletlerin bir yandan 1970'lerden beri ASİ ve TREVI mekanizmalarıyla elde edilen pratikleri ve ilerlemeyi kurumsal hale getirmek istemeleri, diğer yandan ulusal egemenlik açısından hassas gördükleri konuları ulusüstü Birlik yapısına eklemlemek yerine ulusal kontrol mekanizmalarının etkin olduğu hükümetlerarası bir düzeyde ele almak istemeleridir.[88] Aİİ adlı üçüncü sütun, başta kişilerin serbest dolaşımı ve polis işbirliği olmak üzere adalet ve içişleri alanındaki konuları sistematik bir çerçeveye oturtmaktadır. Ayrıca, üye devletler, MA vesilesiyle, "adalet ve içişleri alanındaki Antlaşma hükümleriyle birlikte kendi vatandaşlarının emniyet ve güvenliğini güvence altına alarak kişilerin serbest dolaşımını kolaylaştırma amacını"[89] da teyit etmektedirler.

[87] MA ile değişik ATA madde 8-8e.

[88] BAYKAL, Sanem & GÖÇMEN İlke, 2016, s.111.

[89] ABA, Dibace, Paragraf 10.

2.1. GENEL OLARAK: ADALET VE İÇİŞLERİNDE İŞBİRLİĞİ

2.1.1. Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Gerektiren Nedenler

Bir önceki kısımda ele alındığı üzere, MA öncesi dönemde, üye devletler arasında hükümetlerarası düzeyde ve tamamen Topluluk hukuku kapsamı dışında sürdürülen TREVI, Schengen gibi işbirliği mekanizmaları ve polis işbirliği, kişilerin serbest dolaşımı gibi konular zaman içerisinde oldukça karmaşık bir hal almıştır. Tüm bu işbirliği mekanizmaları ve konuların sadeleştirilmesi ve konsolide edilmesi zarureti ortaya çıkmıştır. Aİİ adlı üçüncü sütun ile bu karmaşıklığın giderilmesi, adalet ve içişleri konularının bir bütün halinde sistematik hale getirilmesi amaçlanmıştır. Diğer yandan, polis işbirliği dâhil olmak üzere Aİİ sütununda yer alan konuların MA ile AB şemsiyesi altına alınması, bu konuların ileride Avrupa bütünleşmesine katılacağının da ilk işareti olarak görülmelidir.

Aİİ sütununun oluşturulmasında sınır aşan ağır suç türleri ve yasadışı göç olmak üzere iki temel kategoriye ayrılan iç güvenlik risklerine karşı ortak mücadeleye duyulan ihtiyacın artması etkili olmuştur. Sınır aşan suçlara geniş fırsatlar sunan iç pazar çerçevesinde dört temel serbestide serbest dolaşımın sağlanması ve Schengen rejimiyle iç sınır kontrollerinin kaldırılması ile özellikle Doğu ve Güneydoğu Avrupa temelli büyük organize suç faaliyetlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte suç tehditlerine yönelik algının değişmesi birinci kategoride yer alan risk faktörleridir. Özellikle Soğuk Savaş sonrası eski Doğu Bloku ülkelerin vatandaşlarından kaynaklı AB üyesi devletlere yönelik artan göç baskısı ve buna

bağlı olarak artan yasadışı göç, göçmen kaçakçılığı ve insan kaçakçılığı gibi suçlar ise ikinci kategoride yer alan risk faktörleridir.[90]

2.1.2. Maastricht Antlaşması'nda Adalet ve İçişlerinde İşbirliği

Aİİ sütunu, ABA'da "Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği" adlı altıncı başlık altında yapılandırılmıştır. Buna göre üye devletler, özellikle kişilerin serbest dolaşımını gerçekleştirme amacı doğrultusunda aşağıda belirtilen alanları ortak çıkar alanları olarak benimseyecekti:

1. "İltica politikaları,
2. Üye devletlerin dış sınırlarındaki geçişler ve kontrol uygulamalarına ilişkin kurallar,
3. Göç politikaları ve üçüncü ülke vatandaşları hakkındaki politikalar (üçüncü ülke vatandaşlarının üye devlete giriş ve devlette dolaşım koşulları, üçüncü ülke vatandaşlarının aile birleşimi ve istihdam dâhil üye devletlerdeki ikamet koşulları, üçüncü ülke vatandaşlarının üye devletlerde ikameti ve çalışmaları, yasadışı göçle mücadele),
4. Uyuşturucu bağımlılığıyla mücadele,
5. Uluslararası ölçekteki dolandırıcılıkla mücadele,
6. Hukuki konularda adli işbirliği,
7. Cezai konularda adli işbirliği,
8. Gümrük işbirliği,

[90] MONAR, Jörg, "Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress", *European Integration*, Cilt: 28, Sayı: 5, 2006, s.495-496.

9. Bir Avrupa Polis Ofisi (Europol) dâhilindeki Birlik çapında bir bilgi paylaşım sistemiyle bağlantılı bir şekilde terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer uluslararası ağır suç türleriyle mücadele ve önleme amacıyla polis işbirliği."[91]

Bu çerçevede, Aİİ sütunu altında, üye devletlerin sınır, gümrük, göç, iltica, polis, uyuşturucu, dolandırıcılık ve adli konularda yakın işbirliği geliştirmeleri gerekmekteydi.

2.1.2.1. Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Sütununun Yapısı

MA ile Aİİ sütunundaki işbirliği faaliyetlerinin koordine edilmesini ve Maastricht dönemi öncesine kadar tesis edilen pek çok çalışma grubunun tek elde toplanmasını teminen, üye devletlerin üst düzey yetkililerinden oluşan bir Koordinasyon Komitesi (K4 Komitesi[92]) kurulmuştur. Bu tür bir komite, önceden kurulan Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Koordinatörler Grubu (Rodos Grubu) olarak mevcut idi.[93] K4 Komitesi, Niemeier ve Wiegand'a göre ise, TREVI mekanizmasında orta düzeyde faaliyet gösteren TREVI Üst Düzey Yetkililer Grubu'nun devamı niteliğindedir.[94] Daha doğru ifadeyle, Maastricht dönemi öncesi, tüm çalışma gruplarının bilgi birikimi ve elde edinilen tecrübeler, K4 Komitesinin gerek yapısının gerek çalışmalarının şekillenmesine yardımcı olmuştur. Adalet ve içişleri alanında faaliyet gösteren, yapı ve işleyiş bakımından birbirlerinden farklı ve kopuk olan ve konu bakımından yer yer iç içe geçmiş vaziyette bulunan tüm teknik çalışma

[91] ABA, madde K.1.

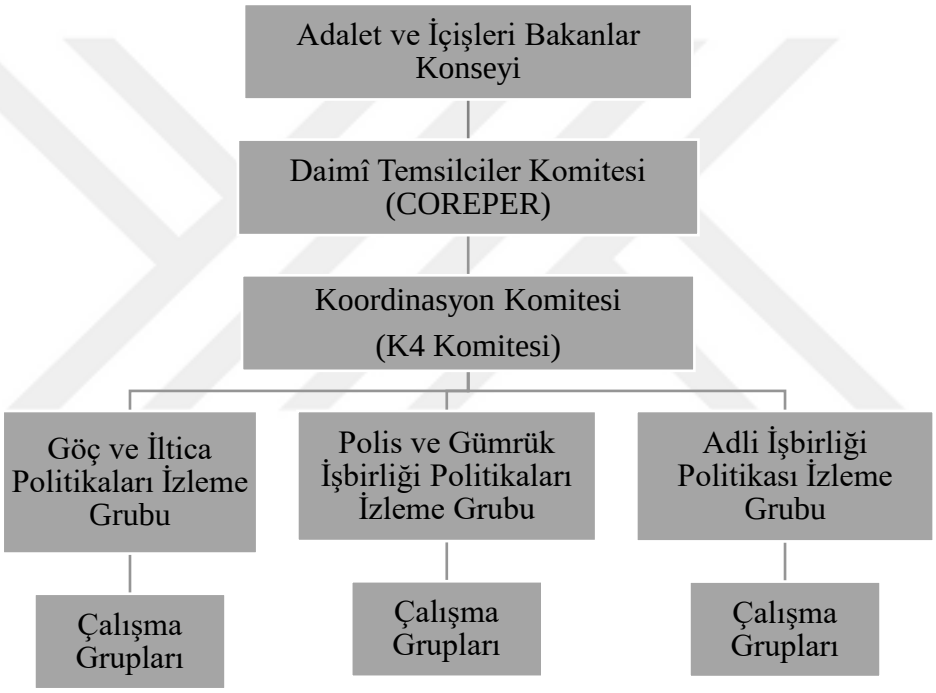
[92] Koordinasyon Komitesi, ABA madde K.4'te düzenlendiğinden K4 Komitesi olarak da adlandırılmaktadır.

[93] VERMEULEN, Gert & DE BONDT, Wendy, *EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development,* Maklu Publishers, Antwerpen, 2014, s.35.

[94] NIEMEIER, Michael & WIEGAND, Marc A., "Europol and the Architecture of Internal Security", MONAR, Jörg (Ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice,* P.I.E. Peter Lang S.A. College of Europe Studies, Sayı:11, Brüksel, 2010, s.170.

grupları, üç ayrı kategoriye ayrılarak, K4 Komitesi çatısı altında toplanmıştır. Bu bakımdan, K4 Komitesinin koordinesinde üç ayrı izleme grubu oluşturulmuştur: Birincisi göç ve iltica politikaları izleme grubu, ikincisi polis ve gümrük işbirliği politikaları izleme grubu, üçüncüsü ise adli işbirliği politikası izleme grubu.[95]

Tablo 1: Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Sütunun Kurumsal Yapısı[96]



Aİİ sütununun hiyerarşik örgütlenmesini gösteren "Tablo 1" incelendiğinde, Adalet ve İçişleri Bakanlarıyla K4 Komitesi arasında Daimî Temsilciler Komitesi (COREPER)'nin konumlandığı görülmektedir. Üye devletlerin AB nezdindeki daimî temsilcilerinden

[95] WINCOTT, Daniel, "Law, Order and Administration in the European Union", BROMLEY, Simon (Ed.), *Governing Europe: Governing the European Union,* SAGE Publications in Association with the Open University, 2001, s.103.

[96] KENNETT, Wendy A., 2000, s. 8.

(büyükelçilerinden) oluşan COREPER, Konseyin çalışmalarını hazırlamak ve karar alma süreçlerin eşgüdümünü sağlamakla görevli; norm koymakta kritik öneme sahip bir yapıdır.[97] COREPER, hiyerarşik olarak K4 Komitesinin üzerinde olmasına karşın dönem dönem aralarında yetki ve sorumluluk çakışması yaşanmış olup Kennett, bu sorunun İçişleri ve Adalet Bakanlığı yetkililerinden oluşan K4 Komitesi ile Dışişleri Bakanlığı yetkililerinden oluşan COREPER arasındaki farklı çalışma stillerinden ve hükümetlerarası karaktere sahip K4 Komitesi ile ağırlıkla ulusüstü karaktere sahip COREPER arasındaki yetkisel çatışmadan kaynaklandığını savunmaktadır.[98]

K4 Komitesinin görevleri arasında, koordinasyon rolünün yanı sıra, Konsey'in talebi üzerine veya kendi inisiyatifiyle Konsey'e görüş sunma ve K.1. maddedeki işbirliği alanlarına ilişkin yapılan Konsey görüşmelerinin hazırlanmasına katkı sağlama yer almaktadır.[99]

2.1.2.2. Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Sütununda Birlik Kurumlarının Yeri

Aİİ sütunu altındaki işbirliği alanlarının üzerinde Konseyin önemli ölçüde etkin olduğu, diğer AB kurumlarının ise daha pasif yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Buna göre,

> "ABA madde K.1'de sıralanan 1. ila 6. sıralar arasındaki konularda herhangi bir üye devlet veya Komisyonun, 7. ila 9. sıralar arasındaki konularda ise herhangi bir üye devletin girişimiyle; Konsey,

[97] DINAN, Desmond (Ed.), Avrupa Birliği Ansiklopedisi, Cilt I-2, AKAY, Hale (Çev.), Kitap Yayınevi, 2005, İstanbul, s. 323-324-325.

[98] KENNETT, Wendy A., *The Enforcement of Judgments in Europe,* Oxford University Press, 2000, NY, s. 8.

[99] ABA, madde K.4(1).

a) Uygun şekil ve prosedürler kullanılarak, Birlik amaçlarının gerçekleşmesine katkı sağlayacak her türlü işbirliği teşvik edebilir ve bu doğrultuda ortak tutumlar kabul edebilir.

b) Birlik amaçlarının üye devletlerce tasarlanan faaliyetin boyutları veya etkileri bakımından münferiden hareket edilmesinden ziyade ortak eylem vasıtasıyla daha iyi gerçekleştirilebilmesi halinde, ortak eylemler kabul edebilir; ortak eylemlerin uygulamasına ilişkin tedbirlerin nitelikli çoğunlukla kabul edileceğine karar verebilir.

c) (Üye devletlerin, gerekli olduğu ölçüde, kendi vatandaşlarının çıkarlarını güvence altına almak amacıyla birbirleriyle müzakereler yürüteceğini öngören) AT'yi kuran Antlaşmanın 220. maddesine halel getirmeksizin, üye devletlerin kendi anayasal gereklilikleri ile uyumlu olarak, üye devletlere tavsiyelerde bulunan konvansiyonlar hazırlayabilir. Bu tür konvansiyonlarda aksi belirtilmedikçe, konvansiyonların uygulanmasına ilişkin tedbirler, Konsey içerisindeki akit tarafların 2/3 çoğunluğuyla kabul edilir. Bu tür konvansiyonlarda, hükümlerin yorumlanmasında ve uygulanmasına ilişkin her türlü uyuşmazlıkta Adalet Divanının yargılama yetkisine sahip olduğu belirtilebilir."[100]

Diğer yandan, "üye devletlerin, madde K.1'e ilişkin yaptıkları faaliyetlerin eşgüdümünün sağlanması amacıyla Konsey dâhilinde diğer üye devletleri bilgilendireceği ve onlara danışacağı" hüküm altına alınmıştır.[101] Ayrıca, "Konsey Başkanlığı ve Komisyon'un Aİİ sütunuyla ilgili işbirliği alanlarındaki gelişmeler hakkında düzenli olarak Avrupa

[100] ABA, madde K.3(2).

[101] ABA, madde K.3(1).

Parlamentosu'nu bilgilendireceği, bu alandaki faaliyetlerin ilkesel boyutları hakkında Avrupa Parlamentosu'na danışacağı" belirtilmiştir.[102]

Aİİ konularında Konsey'in belirli şartlar dâhilinde ortak tutum, ortak eylem ve konvansiyonlar yoluyla tasarrufta bulunabildiği, bu bakımdan üçüncü sütunda önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Ancak, ortak tutum, ortak eylem gibi düzenlemelerin yasal statüsü açıkça tanımlanmadığından bağlayıcılıklarının tartışma konusu olduğunu belirtmek gerekir.[103] Nitekim Europol Konvansiyonu gibi Aİİ konularında benimsenen konvansiyonların işbirliğinde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Ayrıca, Konsey, bu tasarrufların kabul edilmesinde, K.3. maddede belirtilen oylama kurallarının gerektiği durumlar hariç olmak üzere, oybirliğiyle hareket edecektir.[104]

Topluluk hukuku çerçevesindeki Konsey kararlarının uygulanmasından sorumlu olan Komisyon'un üçüncü sütun çerçevesindeki Konsey kararlarının uygulanmasında yetki sahibi olmaması ve madde K.1'de sıralanan (1) ila (6). fıkralar arasındaki konularda girişim başlatma, Avrupa Parlamentosu'nu bilgilendirme ve K4 Komitesinin toplantılarına katılma gibi yüzeysel işlevleri üstlenmesi, Komisyon'un üçüncü sütun konularında tali bir fonksiyona sahip olduğunu göstermektedir. Nitekim Maastricht dönemi boyunca Komisyon'un hiçbir önerisi kabul görmemiştir.[105] Ancak, Komisyon, Aİİ sütunundaki işbirliği alanlarında sürdürülen çalışmalarla tam ilişkili hale getirilmiştir.[106] Avrupa

[102] ABA, madde K.6.

[103] DEN BOER, Monica, "Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union: Current Issues", *EIPASCOPE*, Sayı:1, 1996, s.1-9.

[104] ABA, madde K.4(3).

[105] ÖZKAN, Işıl, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 301.

[106] ABA, madde K.4(2).

Parlamentosu yalnızca bilgilendirilme hakkına ve Adalet Divanı ise ihtiyari yargılama yetkisine sahiptir.[107]

AB kurumlarının Aİİ sütunuyla ilişkisini özetlemek gerekirse, yasal tasarrufların uygun olmadığı, Konsey'deki çalışma yapılarının elverişsiz olduğu, K.1. maddede zikredilen alanların ortak çıkar alanları olarak benimsenmesinden neyin kastedildiğinin açıkça tanımlanmadığı ve oybirliği kuralının Aİİ sütununun gelişimine ciddi bir engel teşkil ettiği; tüm bu sebeplerden ötürü Aİİ sütununun Maastricht dönemi boyunca güçsüz bir görüntü sergilediği söylenebilir.[108]

2.2. ÖZEL OLARAK: POLİS İŞBİRLİĞİ

Maastricht dönemi öncesi, TREVI mekanizması çerçevesinde doğrudan güvenlik odağında sürdürülen polis işbirliği konusu, MA'da bu odak noktasından ziyade daha çok özgürlüklerin teminatı adına sürdürülmesi gereken bir alan olarak tanımlanmıştır. ABA K.1. maddede üye devletlerce ortak çıkar alanı olarak zikredilen polis işbirliği alanı da dâhil olmak üzere dokuz işbirliği alanının *"özellikle kişilerin serbest dolaşımını gerçekleştirme amacı doğrultusunda"* yürütüleceği yönündeki hüküm, bu hususu doğrular niteliktedir. Elbette, güvenlikçi bakış açısıyla polis işbirliğinin geliştirilmesi de MA'nın hedeflerinden biridir.

ABA K1(9). maddede, polis işbirliğinin terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve ağır organize suç türleriyle mücadeleyi öne çıkardığı görülmektedir. Polis işbirliğinin alt başlıkları olarak zikredilen bu suç türlerinin ortak özelliği, sınır aşan bir niteliğe sahip

[107] ABA, madde K.6; NIEMEIER, Michael & WIEGAND, Marc A., 2010, s.171.

[108] ELSEN, Charles, "From Maastricht to The Hague: the politics of judicial and police cooperation", *ERA Forum: Journal of the Academy of European Law*, Cilt: 8, 2007, s.15.

olmalarıdır. Bu suç türleriyle etkin bir şekilde mücadele edebilmenin yolu, devletler arası işbirliğinin güçlendirilmesinden geçmektedir. Aksi takdirde, bu suç türlerinin gerek devletlerin egemenliğine gerek vatandaşlara karşı ciddi bir tehdit olması kuvvetle muhtemeldir. Hele ki, iç pazar kurma adına önemli atılımlar yapan Birliğe üye devletlerin bu tehdide oldukça açık olacağı aşikârdır. MA ile polis işbirliği alanının Birlik bünyesinde yapılandırılması, bu tehdidin bertaraf edilmesi yönünde önemli bir adımdır. Bir diğer ifadeyle, MA'da polis işbirliğine yer verilmesi, Birlik sınırları dâhilindeki uluslararası suçun, ulusüstü düzeyde ele alınması gerektiği yönünde artan farkındalığın güçlü bir ifadesidir.[109] Ne var ki, ülkelerin egemenlik yetkisiyle doğrudan ilintili bir konu olan polisiye konularda üye devletlerin münhasır yetkilerini Birliğe devretmeye çok fazla yanaşmaması, polisiye konuların ulusüstü niteliği ağır basan Birlik kurumlarının yetki ve katkılarının sınırlı olduğu hükümetlerarası bir düzeyde görüşülmesi sonucunu doğurmuştur. K4 Komitesi altında kurulan izleme gruplarından polis ve gümrük işbirliği politikalarıyla ilgili ikinci grup altında terörizm, polis işbirliği, uyuşturucu ve organize suçlar, gümrük işbirliği, polis eğitimi, bilimsel gelişmeler, suç analizi, çevresel suçlar, kamu düzeni ve Europol konularında oluşturulan çalışma grupları faaliyet göstermiştir.[110]

MA, polis işbirliğinin Birlik anayasal düzeninde ilk kez yer alması ve bu konuda atılacak adımların anayasal zeminini teşkil etmesi bakımından AB polis işbirliğinin miladı olarak kabul edilmektedir. Diğer yandan, Europol'e atıfta bulunulması, MA'nın polis işbirliğinin kurumsal gelişiminde öncü bir rol oynadığını göstermektedir. Öte yandan, MA ile polis işbirliği adına kurallar ve kurumlar oluşturulması yönünde atılan bu tohum,

[109] KLOSEK, Jacqueline, 1999, s. 616.

[110] OCCHIPINTI, John D., 2003, s.38.

günümüze değin Birlik çapında süregelen karmaşık polis işbirliği yapılanmasına da kapı aralamıştır.[111]

Nitekim günümüzde Birlik çapında yürütülen kolluk işbirlikleri kurumsal açıdan sadece Europol aracılığıyla ya da yasal yönden sadece Europol ile ilgili ikincil mevzuat çerçevesinde sürdürülmemekte; Schengen rejimi çerçevesinde polis işbirliği, adli yardımlaşma çerçevesinde polis işbirliği, terörizmle mücadele çerçevesinde çıkarılan yasal tasarruflar, 2006/960 sayılı AB üye devlet kolluk kuvvetleri arasında bilgi ve istihbarat alışverişinin sadeleştirilmesi hakkındaki Konsey Çerçeve Kararı (İsveç Çerçeve Kararı[112]), 2008/615 sayılı özellikle sınır aşan suçlar ve terörizmle mücadele olmak üzere sınır ötesi işbirliğinin hızlandırılması hakkındaki Konsey Kararı (Prüm Kararı[113]) ve sair tüm kolluk alanında işbirliği gerektiren yasal mevzuat ile Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (Frontex), Avrupa Adli İşbirliği Birimi (Eurojust), Avrupa Polis Koleji (CEPOL), Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi (OLAF), Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (EMCDDA), Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi

---

[111] FIJNAUT, Cyrille, "Revolution or Evolution Through the Treaty of Lisbon: Police Cooperation in Europe in a Broader Historical Context", FIJNAUT, Cyrille (Ed.), *The Containment of Organised Crime and Terrorism: Thirty-Five Years of Research on Police, Judicial and Administrative Cooperation,* Brill-Nijhoff, 2016, s.759-760.

[112] İsveç Çerçeve Kararı, genel olarak AB Üye Devletlerinin kolluk kuvvetleri arasında mevcut bilgilerin ve suç istihbaratının etkili ve süratli bir şekilde paylaşılması için ortak bir yasal çerçeve sunmaktadır. Bkz. ZARZA, Angeles Gutierrez (Ed.), Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe, Springer, The Hague, 2015, s.143.

[113] Prüm Kararı, AB çapında özellikle terörizm ve sınır aşan suçlarla mücadelede olmak üzere sınır ötesi işbirliğinin güçlendirilmesi çerçevesinde üye devletler arasındaki bilgi ve istihbarat paylaşımının konsolide edilmesini amaçlamaktadır. Prüm Kararı'nda, kişilerin kimliğini tespit etme amacıyla kullanılan DNA, parmak izi, ulusal kayıt verilerinin paylaşımı, sınır ötesi boyuttaki ciddi olaylara ilişkin verilerin paylaşımı, terörist saldırılarının önlenmesine ilişkin bilgi paylaşımı ve sınır ötesi polis işbirliğinin güçlendirilmesine ilişkin bilgi paylaşımı konularında düzenlemeler yapılmıştır. Bkz. 2008/615 sayılı Konsey Kararı, madde 1(a), 1(b), 1(c), 1(d).

(EUMC) gibi farklı alanlarda uzmanlaşmış, kolluk faaliyetleriyle yakından ilgili Birlik yapıları, AB polis işbirliğinin ne denli geniş bir yelpazeye sahip olduğunu göstermektedir.[114]

Sonuç itibarıyla, MA, TREVI mekanizması ve Schengen sisteminin bir parçası olarak daha önceden var olan ancak parçalı ve dağınık bir görüntü sergileyen polis işbirliği alanına tutarlı bir yapı kazandırmış; ancak pek çok yönden eleştiriye maruz kalmıştır.[115] Bu eleştiriler arasında, polis işbirliğiyle ilgili karmaşık hiyerarşik bir çalışma yapısına kapı aralanması, ulusüstü niteliği ağır basan AB kurumlarının anlamlı bir yetkinliğe sahip olmamaları, üye devletlerin önemli ölçüde takdir hakkına sahip olması ve oybirliği kuralının en düşük ortak karar alma paydasını teşkil etmesi bulunmaktadır.

3. AMSTERDAM ANTLAŞMASI DÖNEMİ (1999-2009)

MA ile hızlı bir bütünleşme ivmesi yakalayan AB, 1990'lı yıllarda yeni ülkelerin Birliğe katılımının da etkisiyle temel olarak karar alma mekanizmalarının güncellenmesi gerekliliği, derinleşme sürecine parasal birlik başta olmak üzere yeni konuların dâhil edilmesi isteği ve demokrasi, özgürlük, temel haklar gibi konularda işbirliğini geliştirme arzusu çerçevesinde kurucu antlaşmalarda değişiklik yapılması amacıyla uzun soluklu bir Hükümetlerarası Konferans düzenlenmiştir. 29 Mart 1996'da Torino'daki AB Zirvesi toplantısıyla başlayıp 16-17 Haziran 1997'de Amsterdam'daki AB Zirvesi'yle tamamlanan Hükümetlerarası Konferans neticesinde AA ortaya çıkmıştır. 2 Ekim 1997 tarihinde

[114] AB polis işbirliğinin yasal çerçevesi hakkında detaylı bilgi için bkz. MILT, Kristiina, Police Cooperastion Achievements During the Legislative Term 2014-2019: The Role of the European Parliament, European Parliament Directorate-General for Internal Policies Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019.

[115] DEN BOER, Monica, "Police, Policy and Politics in Brussels: Scenarios for the Shift From Sovereignty to Solidarity", *Cambridge Review of International Affairs*, Cilt: 50, Sayı: 1, 2014, s.50

imzalanıp 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren AA, kurucu antlaşmalarda değişiklikler ve yenilikler öngören bir antlaşmadır.

Tez çalışması konusu çerçevesinde, AA dönemi, 1 Mayıs 1999'dan LA yürürlüğe girdiği 1 Aralık 2009'a kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu süre zarfında, kurucu antlaşmalarda değişiklik öngören bir başka antlaşma daha imzalanmış ve yürürlüğe girmiştir: Nice Antlaşması (NA). 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanıp 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren NA, kurucu antlaşmalarda değişiklik öngören diğer antlaşmalara göre daha dar kapsamlı olduğundan bahisle daha geri plandadır. Mayıs 2004'te Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta'dan oluşan 10 ülkenin daha Birliğe katılması ve bu durumun kurumsal yapıda kapsamlı değişiklikler gerektirmesi, NA'nın ortaya çıkışındaki temel gerekçeyi oluşturmaktadır. Bu büyük genişleme dalgası karşısında hazırlıksız yakalanmamak adına, NA'da Birlik kurumsal kapasitesinin artırılması ve iyileştirilmesi, karar alma mekanizmalarının ve yönetiminin güncellenmesi amaçlanmıştır. NA, AA ruhuyla ortaya çıkan bir antlaşma olması nedeniyle NA dönemi gibi ayrı bir sınıflandırmaya gidilmemiş; AA dönemi içerisinde tutulmuştur.

Peers, ÖGA alanı çerçevesindeki AA dönemini 1999'dan 2004-2005'e kadar olan kısmı ilk dönem, 2004-2005'ten 2009'a kadar olan kısmı ise ikinci dönem olmak üzere ikiye ayırmaktadır.[116] İlk dönemi "modifiye edilmiş hükümetlerarasıcılık" olarak adlandıran Peers, bu dönemde Topluluk kuralları çerçevesinde bazı ılımlı yönelimler olsa da hükümetlerarası yaklaşımın kilit özelliklerinin muhafaza edildiğini iddia etmektedir. İkinci dönemi ise "bakiye (artık) hükümetlerarasıcılık" olarak adlandıran Peers, Mayıs 2004'te ÖGA alanına

[116] PEERS, Steve, "EU Justice and Home Affairs Law (Non-Civil)", CRAIG Paul & DE BURCA, Grainne (Eds.), *The Evolution of EU Law,* Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 272-274.

ilişkin AA'daki hükümlerin yürürlüğe girmesiyle beraber ÖGA alanı konularında yapısal ve kurumsal bir dizi değişikliğe başlanmasını gerekçe olarak göstermektedir.

3.1. GENEL OLARAK: ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI

MA ile ilk nüveleri ortaya çıkan adalet ve içişleri konularının MA dönemi boyunca hükümetlerarası platformlarda ele alınması ve Birlik kurumlarının adalet ve içişleri konuları üzerinde yeterince güçlü ve bağlayıcı yetkilere sahip olmaması nedeniyle Birlik çatısı altında bu konuların gelişimi yeterli düzeyde olmamıştır. AA ile ÖGA alanı oluşturularak Birlik için yeni ve asli bir politika alanının belirlenmesi, hukuki konularda adli işbirliği, vize, göç, iltica ve serbest dolaşım ile bağlantılı konular ile Schengen rejiminin sınırlar, göç, iltica konularının topluluklaştırılması, üçüncü sütun konuları için üye devletler üzerinde bağlayıcı ve daha etkin olan "çerçeve karar", "karar" adında yeni yasal enstrümanlar tayin edilmesi gibi yeniliklere kapı açılarak adalet ve içişleri konularında ciddi bir dönüşüm yaşanmıştır. AA, bir bakıma, adalet ve içişleri konularında işbirliği ve bütünleşme için bir milat noktasıdır.

3.1.1. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Oluşum Süreci

3.1.1.1. Hükümetlerarası Konferans 1996-97

İç pazarın büyük ölçüde tamamlanması, Maastricht döneminin ilk zamanlarına denk gelmektedir. Hem Birlik çevrelerinde hızla büyüyen özgürlük dalgası hem de Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte demokrasiye geçiş yolunda hızla yol kat eden eski Doğu Bloku ülkelerine serbest piyasa, demokrasi, özgürlük, insan hakları gibi konularda örnek bir yapı

olma hevesi, ekonomik zeminde neredeyse nihai amacını gerçekleştiren Birliğin siyasi mecraya yönelmesini tetikleyen başlıca unsurlar olmuştur. AET'nin yerini AT'ye bırakması, daha kuşatıcı anlama sahip Avrupa Birliği isminin zikredilmeye başlanması, bu yönelimin en belirgin göstergeleridir. AB hakkında "değerler birliği" olarak bahsedilmesinin başlangıcı da Maastricht sonrası döneme tekabül etmektedir. Maastricht sonrasında, Birliği bu yeni duruma uyarlama ve dolayısıyla kurucu antlaşmalarda değişiklikler yapma ihtiyacı doğmuştur. Nitekim MA'da da anlaşma hükümlerinin gözden geçirilmesi amacıyla 1996 yılında üye devlet hükümet yetkililerinin katılımıyla bir konferans düzenlenmesi öngörülmüştü.[117]

Bu arka planda, Hükümetlerarası Konferans yaklaşırken, Birlik vatandaşlarına temel haklar ve demokratik değerlerin üstün tutulduğu güvenli bir özgürlük alanı yaratma fikri iyiden iyiye taraftar bulmuş vaziyetteydi. Birliğin bir "ÖGA alanı" olarak tanımlanması ilk kez AA ile hüküm altına alınmakta birlikte ÖGA alanının yapısı, bu Hükümetlerarası Konferans süresince yapılan müzakereler neticesinde şekillenmiştir. Esasen, ÖGA alanının temelleri, 15-16 Aralık 1995 tarihinde Madrid'de düzenlenen AB Zirvesi toplantısında atılmıştı. Zirve Sonuç Bildirgesinde, Adalet ve İçişleri başlığı altında, "AB Zirvesi'nin Birlik vatandaşları için bir özgürlük ve güvenlik alanı oluşturabilmesi arzusu içerisinde olduğu ve bu alanlarda işbirliğinin genişletilmesi amacıyla programlanmış öncelikli alanlar hakkında gelecekteki faaliyetlere odaklanılmasını talep ettiği" ifade edilmektedir.[118] Bildirgede devamla, bu amaçların Europol de dâhil olmak üzere özellikle terörizm, uyuşturucu ve organize suçlar, adli işbirliği, göç ve iltica, dış sınırlar, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı

[117] ABA, madde N(2).

[118] European Council, 15-16 December 1995 Presidency Conclusions-Madrid, Part: A, II, C: Justice and Home Affairs.

alanlarında tesis edilecek bir dizi başkanlık aracılığıyla gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir.

Torino'daki Zirve'de, kişilerin, malların, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımının yapıldığı bir alanda, bu hakların Antlaşma hükümlerine göre uygulanmasının yeterli bir korumayla beraber olması gerektiği, Birliğin dış sınırlarında güçlendirilmiş bir kontrol mekanizmasının da söz konusu korumaya katkı sağlayacağı ve bu bağlamda Konferansın aşağıda zikredilen 4 temel konuda yeterli çıktılar üretmesi gerektiği kayıt altına alınmıştır:

- Tanımlı amaçların gerçekleştirilebilmesi için daha iyi yöntem ve enstrümanlar geliştirmek,
- Birlik vatandaşlarının özellikle terörizm ve uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere uluslararası suçlara karşı daha iyi korunmasını temin etmek,
- Tutarlı ve etkili bir vize, iltica ve göç politikası geliştirmek,
- Adalet ve içişleri alanındaki AB kararlarının yargı ve parlamento denetimine yönelik görüş ayrılıklarını gidermek.[119]

13-14 Aralık 1996 tarihinde Dublin'de yapılan AB Zirvesi toplantısında, Birliğin bir ÖGA alanı olarak gelişmesi ve sürdürülmesine yönelik bağlılık teyit edilmiştir. "Adalet ve İçişleri" ana başlığı altında sıralanan uyuşturucuyla mücadele, organize suçla mücadele, çocukların cinsel istismarı ve insan kaçakçılığı, terörizmle mücadele, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ve dış sınırlar konularındaki işbirliği alanlarında hayata geçirilmesi arzu edilen eylem planları, işbirliği türleri, mevzuat çalışmalarına değinilmiştir.[120]

[119] European Council, 29 March 1996 Presidency Conclusions-Turin, Intergovernmental Conference, 1. A Union closer to its citizens.

[120] European Council, 13-14 December 1996 Presidency Conclusions-Dublin, V. Justice and Home Affairs.

Hükümetlerarası Konferans çerçevesinde Haziran 1997'de Amsterdam'da düzenlenen son toplantı neticesinde hazırlanan Sonuç Bildirgesi'nde "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet" başlığı altında organize suç ve uyuşturucuya karşı eylem başlığının altında özetle, Organize Suç Hakkında Üst Düzey Çalışma Grubu tarafından hazırlanan Eylem Planı'ndan duyulan memnuniyet dile getirilmiş, Europol'un bu konuda kilit bir rol oynadığı ifade edilmiş ve Europol Konvansiyonu'nun tüm üye devletlerce onaylanmasının en önemli öncelikler arasında yer aldığı belirtilmiştir. Uyuşturucuyla mücadele konusunda ortak eylem planının kabulü olumlu karşılanmıştır. Göç ve iltica konusunda Dublin Sözleşmesi'nin onay sürecinin tamamlanması memnuniyetle karşılanmış ve bu Sözleşmenin 1 Eylül 1997 tarihinde yürürlüğe gireceği teyit edilmiştir. Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi'nin kurulması hakkındaki Anlaşmanın ise önemli bir başarı olduğu vurgulanmıştır.[121]

Hükümetlerarası Konferans sürecinde üye devletlerin adalet ve içişleri konularında Birliği daha etkin hale getirme konusunda esnek bir tutum sergilediği görülmektedir. Daha önceden, üye devletler bu konularda egemenlik kaygılarını daha çok ön planda tutmuş ve MA bu doğrultuda hazırlanmış iken üye devletlerin Hükümetlerarası Konferans sürecinde adalet ve içişleri konularında gerek kendi aralarındaki gerek Birlik kapsamındaki işbirliklerini güçlendirmesinde olumlu bir yaklaşım içerisinde oldukları görülmektedir.

[121] European Council, 16-17 June 1997 Presidency Conclusions-Amsterdam, Freedom, Security and Justice: Action Against Organized Crime and Drugs.

3.1.1.2. Viyana Eylem Planı: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Tanımlanması

AA ile birlikte Birlik müktesebatına dâhil olacak yeni düzenlemelere uyum amacıyla Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden önce birtakım hazırlık çalışmaları yürütülmüştür. ÖGA alanı üzerinde yapılan çalışmalar arasında bulunan Viyana Eylem Planı, etkileri itibarıyla belki de en önemli çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır. Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyi tarafından 3 Aralık 1998 tarihinde benimsenen ve 11-12 Aralık 1998 tarihinde Viyana'da düzenlenen AB Zirvesinde resmi olarak kabul edilen Viyana Eylem Planı, AA'daki ÖGA alanına ilişkin hükümlerin en iyi nasıl uygulanacağını gösteren bir metindir.[122]

Eylem Planının birinci kısmında ayrı ayrı Özgürlük Alanı, Güvenlik Alanı ve Adalet Alanının ayrı ayrı ne ifade ettiği belirtilmiş; ikinci kısmında ise bu alanlarla ilgili öncelikler tanımlanmış ve alınması gereken tedbirler zikredilmiştir. Birinci kısım doğrultusunda yapılan tanımlamalardan bahsetmek gerekirse;

> "Özgürlük Alanı: Bu alan, Schengen rejimi çerçevesinde sadece kişilerin serbest dolaşımını değil, aynı zamanda temel hakların korunması, her türlü ayrımcılıkla mücadeleyi de kapsamaktadır. Benzer şekilde, özel hayata saygı ve özellikle kişisel verilerin korunması güvence altına alınmalıdır. İltica ve göç konusunda geçmişte benimsenen pek çok yasal enstrüman bağlayıcı değildi. Bu alanlar, artık, ATA

[122] EISELE, Katharina, The External Dimension of the EU's Migration Policy: Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: a Comperative Perspective, Brill Nijhoff, Leiden, 2014, s.68-69.

kapsamında olduğundan Topluluk enstrümanları benimsenebilecek ve gerçek bir Avrupa politikası tanımlanabilecektir.

Güvenlik Alanı: Bu alan, suçla mücadeleyi, özellikle de terörizm, insan ticareti, çocuklara karşı işlenen suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı, yolsuzluk ve dolandırıcılık suçlarıyla mücadeleyi kapsamaktadır. … Europol'ün merkezi rolü, özellikle operasyonel düzeyde üye devletler arasında artan işbirliği için temel bir araç olarak vurgulanmaktadır.

Adalet Alanı: Üye devletler arasındaki farklılıklara rağmen, Birliğin amacı Avrupa vatandaşlarının adalete eşit şekilde erişimini sağlamak ve adli makamlar arasındaki işbirliğini teşvik etmektir. Adli işbirliği, medeni hukuk konularında, Avrupa vatandaşlarının içinde bulundukları ortamı kolaylaştırma amacı gütmeli; ceza hukuku konularında cezai işlemler, usuller ve cezalar için ortak asgari kurallar tanımlayarak kovuşturmaların koordinasyonunu güçlendirmeli ve ortak bir adalet duygusu sağlamalıdır."[123]

Bu tanımlamalar doğrultusunda ÖGA alanının basit bir anlatımla neleri ihtiva ettiği görülmektedir. Genel çerçeveyi çizen söz konusu tanımlamalar, aynı zamanda AA döneminde bu alanın gelişimi adına yapılan düzenlemelere de ışık tutmaktadır.

[123] Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice: Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998, (1999/C 19/01), madde 6-20.

3.1.2. Amsterdam Antlaşması'nda Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı

3.1.2.1. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Arasındaki Farklar

AA, imza ve onay süreçlerinin tamamlanmasını takiben 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir. AA ile değişik ABA'da, *"Antlaşma hükümleriyle uyumlu olması kaydıyla, bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı tesis edilerek Birlik vatandaşlarının güvenliğinin güvence altına alınması suretiyle kişilerin serbest dolaşımını kolaylaştırma"* hususunda mutabık kalındığı belirtilmektedir.[124] Bu düzenleme, MA çerçevesindeki ABA Dibace Bölümündeki onuncu ifadenin değiştirilmiş versiyonu olup MA'da *"adalet ve içişleri hükümleri doğrultusunda kişilerin serbest dolaşımını kolaylaştırma"* amacı öngörülmüştü. Bu yeni durum, üçüncü sütunun kaldırıldığı veya adının ÖGA alanı olarak değiştirildiği anlamına gelmemektedir. Dahası, ÖGA alanı, Aİİ'ye paralel yeni bir işbirliği alanı da değildir. AA ile kurulan ÖGA alanı, bir bütün halinde Birliğin genel çerçevesini çizen, özgürlük perspektifinden doğan, Birlik vatandaşlığı kavramını merkeze koyan[125], bu sebepten ötürü ulusüstü kimliğe sahip denebilecek bir alandır. Aİİ ise ÖGA alanının fikri altyapısını teşkil eden, bu alanın yaratılmasında dinamo görevi gören ve hükümetlerarası yapısını ağırlıkla sürdüren güvenlik yönü ağır basan bir işbirliği alanıdır. Siyasi bir proje olarak ortaya çıkan ÖGA alanı, sadece üçüncü sütun konularını değil aynı zamanda üçüncü sütundan birinci

[124] AA ile değişik ABA, Dibace Bölümü, ifade 10.

[125] ABTHŞ, Dibace Bölümü, "Birlik vatandaşlığını tesis ederek ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet bölgesi oluşturarak bireyi, etkinliklerinin merkezine yerleştirir."

sütuna aktarılan konuları da kapsamakta olup sadece güvenlikle ilgili olmayan bir dizi amacı da bulunmaktadır.[126]

Diğer yandan, ÖGA alanının kusursuz bir şekilde oluşturulması, üye devletlerin özellikle adalet ve içişleri konularında yapacakları işbirliğinin başarısına bağlıdır. Bir diğer ifadeyle, adalet ve içişleri konularında Birlik genelinde etkin bir faaliyet olmaksızın, bütün üye devletlerde eşit ve sistematik temelde özgürlük, güvenlik ve adaletin gerçekleştirilmesi mümkün olmayacaktır.[127] Nitekim Birliğin amaçları arasında *"Birliği, kişilerin serbest dolaşımının dış sınır kontrolleri, iltica, göç ile suçun önlenmesi ve suçla mücadele konularına ilişkin uygun tedbirlerle birlikte güvence altına alındığı bir ÖGA alanı olarak geliştirme ve sürdürme"* bulunmaktadır.[128]

ÖGA alanı konuları, ABA ve ATA olmak üzere iki kurucu antlaşmada vücut bulmuştur: ABA çerçevesinde "Cezai Konularda Adli ve Polis İşbirliği" adlı hükümetlerarası üçüncü sütun konuları, ATA çerçevesinde vize, iltica, göç, kişilerin serbest dolaşımı konuları ve ABA ve ATA'ya aktarılan Schengen ile ilgili konuları.[129] Söz konusu ÖGA konularını, birincisi, vize, iltica, göç ve sınırlarla ilgili konular; ikincisi, hukuki konularda adli işbirliği; üçüncüsü cezai konularda adli işbirliği ve dördüncüsü polis işbirliğini içeren konular olmak üzere dört kategoride sınıflandırmak mümkündür.[130]

---

[126] MONAR, Jörg, 2006, s. 496.

[127] LODGE, Julliet & BAYBURTLU, Mustafa, "Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Alanındaki Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumu", *İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları*, 2002, İstanbul, s. 55.

[128] AA ile değişik ABA, madde 2.

[129] CRAIG, Paul & DE BURCA, Grainne, *EU Law: TEXT, Cases and Materials (6th Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 966.

[130] European Parliament, An Area of Freedom, Security and Justice: General Aspects, Fact Sheet, 2020, s. 1

3.1.2.2. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanıyla İlgili Getirilen Yenilikler ve Değişiklikler

AA ile ÖGA alanına ilişkin getirilen yenilikler ve değişiklikler, beş farklı başlık altında sıralanabilir: Birincisi, MA ile kurucu antlaşmalara dâhil edilen ABA'daki üçüncü sütunda ortak çıkar alanları olarak düzenlenen vize, iltica, göç, serbest dolaşım ve hukuki konularda adli işbirliğiyle ilgili konular, ATA'ya, yani birinci sütuna, aktarılarak ulusüstüleştirilmiştir.[131] İkincisi, Schengen müktesebatı, AA'ya ekli bir protokolle AB çatısı altına alınmıştır.[132]

Birinci sütuna aktarılan eski üçüncü sütun konuları, ulusüstü birinci sütun hukukunun öngördüğü yasal enstrümanlar, karar alma süreçleri ve AB kurumlarının yetkileri hakkındaki hükümlere 5 yıllık bir geçiş dönemi sonrası tabi olacaktı.[133] Ayrıca belirtmek gerekir ki üçüncü sütunda yer alan bu konuların, aslında ulusüstü niteliği haiz ATA'nın serbest dolaşım hükümleri altında öngörülen konulara benzediği ve temel insan haklarına temas ettiği düşüncesi ile bu konularla ilgili açıklık ve hesap verebilirliğe duyulan ihtiyacın daha fazla artması nedeniyle Avrupa Parlamentosu'nun da bu konular üzerinde tam yetkili olması ve Adalet Divanı'nın bu konular hakkında yargılama yetkisine sahip olması gerektiği düşüncesi, söz konusu konuların Topluluk hukukuna aktarılmasına neden olan başlıca faktörler arasındadır.[134]

---

[131] AA ile değişik ATA, madde 61.

[132] AA ile değişik ABA ve ATA'ya Ekli Schengen Müktesebatını Avrupa Birliği Çerçevesine Dâhil Eden Protokol.

[133] AA ile değişik ATA, madde 67(1).

[134] CRAIG, Paul & DE BURCA, Grainne, 2007, s. 966.

Üçüncüsü, üçüncü sütunun adı "Cezai Konularda Adli ve Polis İşbirliği" olarak değiştirilmiş; ancak bu sütunun hükümetlerarası yapısı korunmuştur. Üye devletler arasında cezai konularda adli ve polis işbirliği alanlarında ortak eylem geliştirerek ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığını önleyerek ve bunlarla mücadele ederek ÖGA alanı bünyesinde Birlik vatandaşlarına yüksek düzeyli bir emniyet sağlamanın Birliğin bir amacı olduğu belirtilerek üçüncü sütunun da ÖGA alanına hizmet edeceği vurgulanmıştır. Bu amacın özellikle terörizm, insan ticareti, çocuklara karşı işlenen suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, yasadışı silah ticareti, yolsuzluk ve dolandırıcılık olmak üzere organize suçların önlenerek ve bu suçlarla mücadele edilerek başarıya ulaşacağı ifade edilmiştir.[135] Yapılan bu değişiklikle, üçüncü sütundaki ortak çıkar alanları cezai bir hüviyet kazanmıştır.

Dördüncüsü, üçüncü sütun konuları için belirlenen yasal enstrümanlardan ortak eylem çıkarılmış; ortak tutum ve konvansiyon tasarrufları muhafaza edilerek görece daha etkili ve pek çok yönden Topluluk direktiflerine benzeyen "çerçeve karar" ve Topluluk kararlarına benzeyen "karar" isminde iki yeni tasarruf türü daha eklenmiştir.[136] Çerçeve karar ile ulusal parlamentoların onayını gerektiren sözleşmelerin gerek onay sürecinin uzun sürmesi gerek siyasi mülahazalar nedeniyle onaylanmaması gibi sorunların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.[137]

Beşincisi ise üçüncü sütun konularının hükümetlerarası niteliğine halel gelmeksizin ulusüstü niteliği ağır basan Birlik kurumlarının söz konusu üçüncü sütun konuları üzerindeki nüfuzu artmış olup bu konudaki değişiklikler bir sonraki kısımda ele alınacaktır.

---

[135] AA ile değişik ABA, madde 29.

[136] AA ile değişik ABA, madde 34(2). Bu konudaki yorumlar için bkz. PETITE, Michel, "European Integration and the Amsterdam Treaty", *St. Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal*, Cilt: 87, 1999, s.96, s. 87-122. Ayrıca bkz. BAYKAL, Sanem & GÖÇMEN İlke, 2016, s.119.

[137] PETITE, Michel, 1999, s.96.

3.1.2.3. Cezai Konularda Adli ve Polis İşbirliği Konularında Birlik Kurumlarının Yetkileri

AA ile yeniden kurgulanan üçüncü sütunda hükümetlerarası işbirliği yöntemi sürdürülmekle birlikte ulusüstü niteliği ağır basan kurumların bu alan üzerindeki nüfuzu genişlemiştir. Buna göre, Konsey herhangi bir tasarruf benimsemeden önce Avrupa Parlamentosu'na danışacaktır. Avrupa Parlamentosu, üç aydan az olmamak kaydıyla Konsey tarafından belirlenen bir zaman dilimi içerisinde görüşünü bildirecektir.[138] MA'da Konsey'in karar alma sürecinde oybirliğiyle hareket edeceği esas kural iken AA'da bu kural yumuşatılarak karar alma noktasında yine oybirliği ilkesi korunmakla birlikte kararların uygulanmasına ilişkin gerekli tedbirlerin bundan böyle nitelikli çoğunlukla alınabilmesinin önü açılmıştır.[139] Komisyon'un MA'ya göre cezai konularda adli işbirliği, gümrük işbirliği ve polis işbirliği alanlarında herhangi bir inisiyatifi bulunmazken AA Komisyona bu alanlarda da çalışma yürütebilmesine olanak tanımıştır.[140]

Adalet Divanı ise bir üye devletin Divan'ın yargılama yetkisini kabul ettiğini dair bir deklarasyonda bulunması halinde, ön karar prosedürü yoluyla çerçeve karar ve kararların yorumlanması ve geçerlilik denetimi, üçüncü sütun konularına ilişkin sözleşmelerin sadece yorumlanması ve bu sözleşmelerin uygulanmasına ilişkin tedbirlerin yorumlanması ve geçerlilik denetimi yapma yetkisi elde etmiştir.[141] Adalet Divanı'nın üçüncü sütun konuları üzerindeki yargısal yetkisi genişlemesine karşın halen önemli derecede eksiklikler

[138] AA ile değişik ABA, madde 39(1).

[139] AA ile değişik ABA madde 34(2/c), 34(2/d).

[140] AA ile değişik ABA madde 34(2).

[141] AA ile değişik ABA, madde 35(1), 35(2).

bulunmaktaydı. Adalet Divanı, bir üye devletin polisi veya kolluk birimleri tarafından yürütülen faaliyetlerin veya hukuk ve düzenin sürdürülmesi ve iç güvenliğin korunması noktasında üye devletlerin üzerlerine düşen sorumluluklarına ilişkin faaliyetlerin geçerliliğini ya da orantılılığını denetleme yetkisine sahip değildi.[142]

3.1.3. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Somutlaştırılması: Tampere Programı

AA ile ÖGA alanına ilişkin getirilen yeni hükümler, MA'da zikredilen ortak çıkar alanlarına göre daha açık ve anlaşılabilir olmasına karşın yine de bu konuda yapılacak eylemlerin ve önceliklerin tanımlanmasına ve bu eylemlerin icrası için bir son tarih belirlenmesine ihtiyaç duyulmaktaydı.[143] Bu çerçevede, AA'nın yürürlüğe girmesinin hemen ardından, sadece ÖGA alanı konularının görüşülmesi ve ÖGA alanının gelişimi adına bir yol haritası çizilmesi amacıyla 15-16 Ekim 1999 tarihinde Tampere'de özel bir Zirve toplantısı yapılmıştır. Tampere Zirvesi, ÖGA alanında somut kararların alındığı zirveler serisinin ilkidir. Tampere Zirvesi'nde alınan karar[144] gereğince Komisyon tarafından hazırlanan beş

[142] AA ile değişik ABA, madde 35(5).

[143] ELSEN, Charles, 2007, s. 16.

[144] European Council, Presidency Conclusions, Tampere, 15-16 October 1999, "AB Zirvesi, Amsterdam Antlaşması'nda belirtilen imkânları eksiksiz bir şekilde kullanarak Birliğin bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak gelişmesinde kararlıdır. AB Zirvesi, bu amacın önemini teyit etmek için güçlü bir siyasi mesaj vermektedir ve bu alanı hızla gerçekleştirecek bir dizi politika yönelimleri ve öncelikleri üzerinde anlaşmıştır. AB Zirvesi bu hedefi siyasi gündemin en üstünde tutacak ve sürdürecektir. Gerekli tedbirlerin uygulanması ve Amsterdam Antlaşması, Viyana Eylem Planı ve mevcut sonuç kararlarınca belirlenen son sürelere uyulması yönünde sürekli gözden geçirme çalışmaları sürdürülecektir. Komisyon, bu amaçla uygun bir puan tahtası (scoreboard) hazırlamaya davet edilir."

yıllık geçerlilik süresi bulunan Tampere Programı'nı yine geçerliliği beş yıllık zaman dilimlerini kapsayan 2004 Lahey Programı ve 2009 Stockholm Programı izlemiştir.

Zirve Sonuç Bildirgesinde Avrupa bütünleşmesinin başından beri insan hakları, demokratik kurumlar ve hukukun üstünlüğüne dayalı özgürlüğe bağlılık içerisinde ilerlediği; bu değerlerin Birlik genişlemesinde de köşe taşları arasında yer aldığı; AB'nin şimdiye dek tek pazar, ekonomik ve parasal birlik gibi araçlarla Birlik vatandaşlarına zenginlik ve barış ortamı sağladığı, AA'nın en temel görevinin ise herkesin erişimine açık güvenlik ve adalet koşulları içerisinde Birlik çapında serbest dolaşım hakkının da bulunduğu bir özgürlük ortamını hâkim kılmak olduğu ifade edilerek ÖGA alanı için genel bir çerçeve çizilmiştir.[145]

Diğer yandan, özgürlüklerden sadece Birlik vatandaşları değil Birlik topraklarına yasal olarak giren dünya genelindeki tüm insanların da yararlanabilmesi amacıyla ortak bir göç ve iltica politikasının gerekli olduğu, yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının Birlik toplumlarına entegrasyonunun sağlanması noktasında ortak bir yaklaşımın gerektiği vurgulanmıştır.[146] Özgürlüklerden faydalanma adına insanların herhangi bir üye devlette kolaylıkla mahkemelere başvurabileceği gerçek bir adalet alanının oluşturulması gerektiği ve insanların özgürlüklerine ve yasal haklarına tehdit teşkil eden ağır suçlara karşı Birliğin harekete geçmesini isteme hakkına sahip olduğu belirtilerek Birlik çapında suçluların ve suç gelirlerinin gizlenebileceği bir yer olmadığı hususunu temin etmek üzere polis ve adli otoritelerin müşterek hareketliliğinin sağlanması ihtiyacı belirlenmiştir.[147]

Tüm bu temel ilke ve amaçlar doğrultusunda, ÖGA alanının gelişimi amacıyla yapılacak eylemler aşağıda belirtilen 4 ana başlık altında sınıflandırılmıştır:

[145] European Council, Presidency Conclusions, Tampere, 15-16 October 1999, paragraf 1-2.

[146] European Council, Presidency Conclusions, Tampere, 15-16 October 1999, paragraf 3.

[147] European Council, Presidency Conclusions, Tampere, 15-16 October 1999, paragraf 5-6.

- Ortak Göç ve İltica Politikası
- Tek Bir Avrupa Adalet Alanı
- Suça Karşı Birlik Çapında Mücadele
- Daha Güçlü Dış Eylem

Bu eylemler, ÖGA alanının ne tür tedbirler alınarak gerçekleşeceğini göstermektedir. "Ortak Göç ve İltica Politikası" bağlamında, göçe kaynaklık eden ülkelerle ortaklık kurma, ortak bir Avrupa iltica sistemine geçiş, yasal olarak üye devletlerde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına adilane muamelede bulunma, düzensiz göçle ve göçmen kaçakçılığıyla etkin bir mücadele yürütme başlıkları altında somut işbirliği alanları zikredilmektedir.[148] "Tek Bir Avrupa Adalet Alanı" çerçevesinde, ülkeler arasında hukuki alanda asgari standartların belirlenerek adalete daha iyi bir şekilde erişimin sağlanması, yargı kararlarının müşterek tanınması, üye devlet medeni hukuklarının daha fazla birbirine yakınlaştırılması alanları yapılacak öncelikler arasında sayılmaktadır.[149] "Suça Karşı Birlik Çapında Mücadele" noktasında, üye devletlerin suç önleme tarzlarının entegrasyonu, ortak önceliklerin tanımlanması ve suçla mücadeleye ilişkin en iyi uygulamaların paylaşımı yapılarak Birlik düzeyinde suçun önlenmesi, Europol, Avrupa Polis Müdürleri Operasyonel Görev Gücü, Eurojust, Avrupa Polis Koleji birimleri sayesinde suça karşı işbirliğinin güçlendirilmesi, organize suçların kalbi pozisyonundaki kara para aklamaya karşı özel bir eylem geliştirilmesi başlıkları altında yapılacak eylemler sıralanmaktadır.[150] "Daha Güçlü Dış Eylem" dâhilinde ise, Baltık ülkeleri, Balkan ülkeleri, Doğu Avrupa ülkeleriyle suçla mücadele noktasında bölgesel işbirliğinin güçlendirilmesi bu alandaki amaçlar arasındadır.[151]

[148] European Council, 15-16 October 1999 Presidency Conclusions-Tampere, paragraf 10-27.

[149] European Council, 15-16 October 1999 Presidency Conclusions-Tampere, paragraf 28-39.

[150] European Council, 15-16 October 1999 Presidency Conclusions-Tampere, paragraf 40-58.

[151] European Council, 15-16 October 1999 Presidency Conclusions-Tampere, paragraf 59-62.

Komisyon tarafından ÖGA alanının oluşturulmasına ilişkin Zirve kararları ışığında belirlenen alanlardaki ilerlemeyi gösteren her altı ayda bir güncellenecek olan bir puan tahtası (*scoreboard*)[152] hazırlanmıştır. Yapılacak eylemler aşağıda belirtilen 7 ana başlık altında sınıflandırılmıştır:

- Ortak İltica ve Göç Politikası: Göç kaynaklık eden ülkelerle ortaklık, ortak bir Avrupa iltica sistemi, üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamelede bulunma, göç akışlarının yönetilmesi,
- Hakiki bir Avrupa Adalet Alanı: Adalete daha iyi erişim imkânı, yargı kararlarının karşılıklı tanınması, medeni hukuk alanında daha fazla yakınlaşma,
- Suçla Birlik Çapında Mücadele: Birlik düzeyinde suçun önlenmesi, suçla mücadelede işbirliğinin hızlandırılması, belirli suç türleriyle (insan ticareti, çocuk istismarı, uyuşturucu kaçakçılığı, yolsuzluk, çevre suçları, holiganizm, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı, siber suçlar, dolandırıcılık, para sahteciliği) mücadele, kara para aklamaya karşı özel eylem,
- İç ve dış sınırlara ilişkin konular ve vize politikası: ÖGA alanının kurulması hakkındaki ABA 62. maddenin uygulanması, Schengen müktesebatının dönüştürülmesi,
- Birlik Vatandaşlığı: Vatandaşların giriş, dolaşım ve ikamet haklarına ilişkin kuralların güncellenmesi ve gözden geçirilmesi,
- Uyuşturucuyla Mücadele,
- Daha Güçlü Dış Eylem.[153]

[152] Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Scoreboard to Review Progress on the Creation of an Area of "Freedom, Security and Justice" in the European Union, COM(2000) 167 final/2, 13.04.2000.

[153] Eur-Lex, Scoreboard, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33121 (erişim tarihi: 10.01.2020).

3.1.4. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Güçlendirilmesi: Lahey Programı

Tampere Zirvesi'nde alınan karar gereğince Tampere Programı'nın 5 yıllık geçerlilik süresinin bitimi sonrası 4-5 Kasım 2004 tarihinde Brüksel'de toplanan Zirve'de ÖGA alanına ilişkin geçerliliği yine 5 yıllık bir zaman dilimini (2005-2009) kapsayan ikinci bir program kabul edilmiştir. Lahey Programı olarak adlandırılan bu yeni program, Tampere Programı'ndan daha kapsamlı ve sistematik bir yapıdadır. Tampere Programı'nı ÖGA alanının kuruluş aşaması, Lahey Programı'nı ise güçlendirme aşaması olarak değerlendirmek mümkündür.

11 Eylül 2001 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri'nde düzenlenen terör saldırıları ile 11 Mart 2004 tarihinde Madrid'de düzenlenen terör saldırıları, Birlik çevrelerinde ÖGA alanının oluşumu noktasında güçlü bir irade göstermeye sevk etmiştir. Bu güçlü irade, terör saldırıları nedeniyle, haliyle, güvenlik perspektifinin ağır bastığı bir ÖGA alanı fikri oluşmasına yol açmıştır. Tampere Programı'yla karşılaştırıldığında, Lahey Programı'nın "yumuşak güvenlik" konularından "sert güvenlik" konularına geçişi yansıttığı ve programda terörizmle ilgili konuların ağırlıkla yer bulduğu görülmektedir.[154] ÖGA alanının oluşumunda, aslında, birinci derecede etken olan düşüncenin güvenlikle ilgili kaygılar olduğu da tartışılmaktadır.[155] Lahey Programı'nın kabulü sonrası 7 Temmuz 2005 tarihinde Londra'da meydana gelen terör saldırısı da programın güvenlikçi bir çerçeveye oturtulmasını haklı çıkarır bir olay olarak kayda geçmiştir.

[154] KAUNERT, Christian, "The Area of Freedom, Security and Justice: The Construction of a 'European Public Order'", *European Security*, Cilt: 14, Sayı: 4, 2005, s.480-481.

[155] MONAR, Jörg, 2006, s.498.

Brüksel Zirve Kararlarına ekli "Avrupa Birliğinde Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Güçlendirilmesine İlişkin Lahey Programı"nda Tampere Zirvesi'nden bu yana Birliğin adalet ve içişleri politikasının genel bir program çatısı altında gelişmekte olduğu; bu konuda tüm hedeflere ulaşılamasa da kapsamlı ve koordineli bir ilerleme kaydedildiği, ortak bir göç ve iltica politikasının temellerinin atıldığı, sınır kontrollerinin uyumlaştırılmasının sağlandığı, polis işbirliğinin geliştirildiği ve yargı kararlarının karşılıklı tanınması ilkesi çerçevesindeki adli işbirliği zemini oluşturulması noktasında ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir.[156] Lahey Programı'nın ruhunu yansıtan ve en dikkat çeken ifade şu şekildedir: *"Yakın gelecekteki kilit unsur, terörizmin bastırılması ve önlenmesi olacaktır. Bu alandaki ortak yaklaşım, üye devletlerin bir yandan kendi ulusal güvenlikleri korurken diğer yandan Birlik güvenliğini de bir bütün olarak dikkate almaları gerektiği ilkesine dayanmalıdır.*"[157]

Komisyon tarafından, Mayıs 2005'te -Tampere Puan Tahtası gibi- Lahey Programı'nın uygulanmasına ilişkin yapılması gereken eylemleri içeren bir eylem planı hazırlanmıştır. "Lahey Programı: Önümüzdeki 5 yıl için 10 öncelik: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanında Avrupa'nın Yenilenmesi için Ortaklık" başlığı altında hazırlanan eylem planında aşağıda belirtilen 10 farklı konuda yapılacak eylemler listelenmiştir:

- Temel haklar ve vatandaşlık: Tam teşekküllü politikalar üretmek,
- Terörizmle mücadele: Küresel bir tepki oluşturmaya çalışmak,
- Göç yönetimi: Dengeli bir yaklaşım oluşturmak,
- İç sınırlar, dış sınırlar ve vizeler: Daha güvenlik bir Birlik için entegre dış sınır yönetimi geliştirmek,

[156] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 4-5 November 2004, Annex I, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, s. 11.

[157] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 4-5 November 2004, Annex I, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, s. 13.

- İltica: Birlik değerleri ve insani geleneğe uygun olarak etkili, uyumlaştırılmış bir prosedür tesis etmek,
- Entegrasyon: Göçün toplum ve ekonomi üzerindeki pozitif etkisini maksimize etmek,
- Bilgi paylaşımında gizlilik ve güvenlik: Doğru dengeyi bulmak,
- Organize suçlarla mücadele: Stratejik bir konsept belirlemek,
- Medeni hukuk ve ceza hukukunda adalet: Herkes için etkili bir Avrupa adalet alanını garanti altına almak,
- Sorumluluğu paylaşmak ve dayanışma.[158]

3.2. ÖZEL OLARAK: POLİS İŞBİRLİĞİ

AA'da vize, iltica, göç ve serbest dolaşım konularının üçüncü sütundan birinci sütuna aktarılmasıyla beraber, aralarında polis işbirliği alanının da bulunduğu üçüncü sütunun yapısı, bakiye kalan konular itibarıyla ceza hukuku karakteri kazanmıştır.[159] Nitekim üçüncü sütunun adı "Cezai Konularda Adli ve Polis İşbirliği" olarak değiştirilmiştir. Üçüncü sütun konuları, AA ile güncellenmiş ABA'nın 6. Başlığı altında 29 ila 42. maddeler arasında ele alınmıştır. Üçüncü sütun için MA'da tayin edilen hükümetlerarası işbirliği modeli ise aynı şekilde muhafaza edilmiş olmakla birlikte ulusüstü niteliği ağır basan Birlik kurumlarının bu alanlar üzerindeki hâkimiyeti artırılmıştır.

---

[158] Commission of the European Communities, The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The partnership for European renewal in the field of freedom, security and justice. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2005) 184 final, 10 May 2005, s. 6-7.

[159] ARSAVA, A. Füsun, *"Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları",* AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları Sayı: 589, 2000, s. 98-99.

Üçüncü sütunun genel hatlarını çizen 29. maddede, *"üye devletler arasında cezai konularda adli ve polis işbirliği alanlarında ortak eylem geliştirerek ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığını önleyerek ve bu suçlarla mücadele ederek özgürlük, güvenlik ve adalet alanı bünyesinde Birlik vatandaşlarına yüksek düzeyli bir emniyet sağlamanın Birliğin bir amacı olduğu; bu amacın özellikle terörizm, insan ticareti, çocuklara karşı işlenen suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, yasadışı silah ticareti, yolsuzluk ve dolandırıcılık olmak üzere organize suçların önlenerek ve bu suçlarla mücadele edilerek gerçekleşeceği"* ifade edilmiştir.[160]

Söz konusu suçlarla mücadele için 3 farklı yöntem belirlenmiştir. Birincisi, üye devletlerdeki polis güçleri, gümrük idareleri ve diğer yetkili birimler arasında gerek doğrudan gerek Europol aracılığıyla daha yakın işbirliği yapılması; ikincisi, üye devletlerdeki adli ve diğer yetkili birimler arasında daha yakın işbirliği yapılması; üçüncüsü ise gerektiğinde üye devletlerin cezai kurallarının birbirine yakınlaştırılmasıdır.[161] Ayrıca, NA ile ikinci yönteme Avrupa Adli İşbirliği Birimi (Eurojust) aracılığıyla da adli işbirliğinde bulunulması ibaresi eklenmiştir.[162]

Vize, iltica, göç, serbest dolaşım ve Schengen rejimi konularının birinci sütuna kaydırılması nedeniyle üçüncü sütunda oluşan kapsam daralması, ortak mücadele edilmesi gereken suç türlerinin çoğaltılarak polis ve adli işbirliğinin genişletilmesi sayesinde, bir bakıma, telafi edilmiştir.[163]

---

[160] AA ile değişik ABA, madde 29.

[161] AA ile değişik ABA, madde 29.

[162] NA ile değişik ABA, madde 29. Eurojust, sınır aşan suçlarla etkin mücadele için üye devletlerce yürütülen soruşturma ve kovuşturma süreçlerinde üye devletler arasında koordinasyonu sağlama, karşılıklı adli yardımlaşmayı kolaylaştırma ve suçlu iadesi süreçlerini iyileştirme amaçları doğrultusunda faaliyetlerini sürdürmektedir. Bkz. 2018/1727 sayılı Tüzük, madde 2.

[163] KAYA, Sezgin, 2009, s. 62-63.

MA'da sadece polis işbirliğine özgü bir madde bulunmazken AA ile ABA'nın 30. maddesinde sadece polis işbirliğini konu edinen spesifik bir madde öngörülmüştür. Polis işbirliğinin yöntemine dair hükümler içeren ve iki fıkradan oluşan bu maddenin birinci fıkrasında üye devletlerin kendi aralarında geliştireceği ortak eylemlerden, ikinci fıkrasında ise Europol aracılığıyla Konsey tarafından yürütülecek işbirliği yöntemlerinden bahsedilmektedir.

Üye devletlerin kendi aralarında geliştireceği ortak eylemler aşağıdaki hususları içermektedir:

- Cezai suçların önlenmesi, tespit edilmesi ve soruşturulmasıyla ilgili olarak üye devletlerin polis, gümrük ve diğer uzman kolluk birimleri de dâhil olmak üzere yetkili makamları arasında operasyonel işbirliği,
- Özellikle Europol aracılığıyla, şüpheli finansal işlemler hakkındaki raporlar üzerinde kolluk birimleri tarafından tutulan bilgiler dâhil olmak üzere ilgili bilgilerin toplanması, saklanması, işlenmesi, analiz edilmesi ve paylaşılması,
- Eğitimde işbirliği ve ortak girişimler, irtibat görevlilerinin değişimi, geçici görevlendirmeler, ekipman kullanımı ve adli tıpla ilgili araştırmalar,
- Ağır organize suç türlerinin tespitine ilişkin belirli araştırma tekniklerinin ortak değerlendirilmesi.[164]

Konsey Europol aracılığıyla işbirliğini geliştirecek ve özellikle AA'nın yürürlüğe girişinden itibaren beş yıllık süre içerisinde aşağıdaki eylemlerde bulunacaktır:

- Europol temsilcilerinden oluşan ortak takımların destek amaçlı operasyonel faaliyetleri de dâhil olmak üzere, Europol'e, üye devletlerin yetkili otoriteleri

[164] AA ile değişik ABA, madde 30(1).

tarafından yapılacak olan belirli soruşturma eylemlerinin hazırlanmasının kolaylaştırılması ve desteklenmesi ile koordinasyon ve yürütülmesinin cesaretlendirmesi imkân sağlayacaktır.

- Europol'ün, üye devletlerin yetkili otoritelerinden belirli soruşturmaları yönlendirmeyi ve koordinasyonunu sağlamayı talep etmesine ve organize suç vakalarının soruşturulmasında yardımcı olmak için üye devletlerin hizmetine verilebilecek belirli uzmanlığın gelişmesi için önlemler benimsenmesine imkân sağlayacaktır.
- Europol ile yakın işbirliği kurarak, organize suçlarla mücadelede uzmanlaşmış kovuşturma/soruşturma görevlileri arasındaki irtibatı geliştirecektir.
- Sınır aşan suçlarla ilgili bilimsel araştırma, dokümantasyon ve istatistik ağı tesis edecektir.[165]

AA'nın imzalandığı (1997 yılında) esnada, 1995 yılında imzalanan Europol Konvansiyonu'nun üye devletlerin ulusal parlamentolarındaki onay süreci devam etmekteydi. AA'nın hazırlanış süresince Europol'ün devreye gireceği düşüncesi hâkim olduğundan, AA'da üye devletler arasındaki polis işbirliğinin geliştirilmesi çerçevesinde Europol'e daha önemli fonksiyonlar verildiği görülmektedir. Europol'ün daha operatif bir birim olmasına hizmet edecek olan ortak soruşturma takımları, Europol'ün AA döneminde daha etkin bir hale geleceğinin sinyalini vermektedir. Ağırlıkla koordinasyon görevi üstlenen Europol, AA ile birlikte daha ön plana çıkmaya ve polis işbirliği alanında öncü rol oynamaya başlamıştır.[166]

[165] AA ile değişik ABA, madde 30(2).

[166] KAYA, Sezgin, 2009, s. 63.

AA döneminde polis işbirliği alanında kurulan ve gelişen Europol haricinde iki farklı kurumsal yapı daha bulunmaktadır: Avrupa Polis Koleji, resmi adıyla AB Kolluk Eğitim İşbirliği Ajansı (CEPOL) ve Avrupa Polis Müdürleri Görev Gücü. Kurulmaları yönünde Tampere Zirvesi'nde alınan karar doğrultusunda her iki yapı da 2000 yılında tesis edilmiştir. CEPOL, ulusal polis eğitim kurumlarını bir araya getiren bir ağ olup temel görevleri arasında ulusal polis sistemleri, üye devlet yapıları, Europol ve sınır ötesi polis işbirliği hakkındaki bilgileri artırma ve özellikle suçla mücadelede işbirliği alanında Birlik çapındaki mevcut uluslararası enstrümanlar hakkındaki bilgileri güçlendirme yer almaktadır.[167] Avrupa Polis Müdürleri Görev Gücü ise stratejik ve operasyonel düzeyde belirli dönemler halinde üye devletlerdeki en düzey polis müdürlerinin bir araya geldiği bir yapıdır. Avrupa Polis Müdürleri Görev Gücünün yasal zemininin belirsiz ve faaliyetlerinin şeffaflıktan yoksun olması eleştiri konusu olup son yıllarda operasyonel görevlerini Europol çatısı altında, stratejik görevlerini ise Konsey çatısı altında sürdürmektedir.[168]

MA döneminde polisiye konular, üzerinde "işbirliği yapılması arzu edilen" konular iken AA döneminde, "işbirliği yapılması gereken" konulara dönüşmüş, polis işbirliği önemli bir merhale kat etmiştir. MA döneminde polis işbirliğinin neredeyse tamamen hükümetlerarası düzeyde olmasından kaynaklı, polis işbirliği üye devletlerin inisiyatifine bırakılmış vaziyetteydi. Nitekim MA döneminde polis işbirliği alanında yeterli gelişme kaydedilememiştir. Başarı sağlanamamasının en önemli nedenlerden biri de yasal enstrümanların bağlayıcı olmamasıdır. AA döneminde polis işbirliğinin hükümetlerarası

[167] VOS, Johannes, "Police Cooperation on an EU-wide Level 1998–2010: Developments and Challenges", GUILD, Elspeth & CARRERA, Sergio & EGGENSCHWILER, Alejandro (Eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on: Successes and Future Challenges Under the Stockholm Programme,* Centre for European Policy Studies, 2010, s.83.

[168] PEERS, Steve, *EU Justice and Home Affairs Law: Volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law (4th Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2016, s.322.

görünümüne halel getirilmemekle beraber bu alanda Birlik kurumlarına daha geniş yetkiler verilerek ve daha bağlayıcı yasal enstrümanlar geliştirilerek polis işbirliği güçlendirilmeye çalışılmıştır. Özellikle, Adalet Divanı'na belirli hallerde yargılama yetkisi verilmesi önem arz etmektedir. Buna göre; "Adalet Divanı, bu maddede belirtilen şartlara tabi olarak, çerçeve kararların ve kararların geçerliliği ve yorumlanması, sözleşmelerin (sadece) yorumlanması ve bunların uygulanmasına ilişkin tedbirlerin geçerliliği ve yorumlanmasında ön karar prosedürü yargı yetkisine sahiptir."[169] Adalet Divanı ayrıca, üye devletler ve Komisyon tarafından, yetkisizlik, temel usul kurallarının ihlali iddiasıyla çerçeve karar ve kararlara karşı açılan davalarda hukuka uygunluk denetimi yapmaya ve üye devletler arasındaki anlaşmazlıkların Konsey tarafından çözüme kavuşturulamaması halinde karar vermeye yetkili hale gelmiştir.[170] Adalet Divanı, önemli ölçüde yargı yetkisi elde etmesine karşın, bu yargılama yetkisinin Topluluk hukukuna tabi yargılamalarla benzer nitelikte olmadığını belirtmek gerekir.[171]

AA döneminde polis işbirliğinin en belirgin özelliği olarak yeni kurulan ÖGA alanının bir parçası haline gelmiş olması söylenebilir. Bazı çevrelerce bir siyasi bütünleşme adımı olarak da görülen ÖGA alanının güvenlik ayağının inşasında polis işbirliği önemli bir yer tutmaktadır. AA sonrası süreçte polis işbirliğinin temel dayanağı bundan böyle ÖGA alanı olmuştur.

[169] AA ile değişik ABA, madde 35(1).

[170] AA ile değişik ABA, madde 35(6), 35(7).

[171] CRAIG, Paul & DE BURCA, Grainne, 2007, s.15.

4. LİZBON ANTLAŞMASI DÖNEMİ (2009-…)

AB kurucu antlaşmalarının tarihsel gelişimine bakıldığında, ATS'den bu yana hızlı bir devinim ve dönüşüm içerisinde olduğu görülmektedir. ATS'den LA'ya kadar olan süreçte ortalama her beş yılda bir kurucu antlaşmaları tadil eden antlaşmalar kabul edilmiştir. Uluslararası kuruluşlar incelendiğinde, zaman içerisinde yaşanan gelişmeler ve yeni üyeliklerle birlikte mevcut yapılarının değiştirilmesinin ve güçlendirilmesinin bir zorunluluk haline geldiği görülmektedir.[172] NA, genişleme hazırlığına yönelik değişiklikler içerse de bu reformlar yetersiz görülmüş olmalı ki Antlaşmaya ek "Birliğin Geleceği Hakkındaki Deklarasyon" ile yeni bir Antlaşmaya duyulan ihtiyaç vurgulanmıştır.[173] Deklarasyonda AB'nin geleceği hakkında daha derin ve geniş bir tartışmaya ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu durum, 14-15 Aralık 2001 tarihinde Laeken'de düzenlenen AB Zirvesi'nde de teyit edilmiştir. Laeken Zirvesi Sonuç Bildirgesine ek Deklerasyon'da yeni bir antlaşmanın neden gerekli olduğu sorularına yanıt verilmiştir. Daha iyi bir yetki tanımı ve dağılımı, Birlik enstrümanlarının sadeleştirilmesi, Birlik içerisinde daha fazla demokrasi, şeffaflık ve etkinlik tesis edilmesi ve Birlik vatandaşları için bir anayasa oluşturulması, yeni antlaşmanın temel gerekçeleri arasındadır.[174] Bu doğrultuda hazırlanan "AB Anayasal Antlaşması", 29 Ekim 2004 tarihinde Roma Zirvesi'nde imzalanmış ancak Fransa ve Hollanda'da yapılan halkoylamalarında ulusal kaygılar nedeniyle kabul edilmediğinden yürürlüğe girememiştir. Akim kalan AB Anayasal Antlaşması'ndaki somut hukuki reformlar mümkün olduğunca

[172] OĞURLU, Ebru, "Lizbon Antlaşması'ndan Sonra Avrupa Birliği", *Avrasya Etüdleri Dergisi*, Sayı: 34, 2008, s.9.

[173] BAYKAL, Sanem & GÖÇMEN İlke, 2016, s. 123.

[174] European Council, Presidency Conclusions-Laeken, 14-15 December 2001, Annex I: Laeken Declaration On The Future Of The European Union, II. Challenges and Reforms in a Renewed Union.

muhafaza edilip Antlaşma'da yer alan anayasa, kanun, bayrak, marş, Dışişleri Bakanı gibi ulusal devlete özgü sembolik ifadelerin çıkarılması suretiyle mevcut kaygılar giderilerek daha önceki tadil antlaşmaları gibi bir antlaşmayı yürürlüğe koyma düşüncesi çerçevesinde LA'ya giden süreç başlamıştır.[175] Bu doğrultuda yapılan çalışmalar neticesinde, Brüksel'de düzenlenen AB Zirvesi toplantısında 13 Aralık 2007 tarihinde kurucu antlaşmalarda değişiklik öngören LA imzalanmış ve bu antlaşma 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. LA, ABA ve ABİHA'da[176] değişlikler öngören ve hâlihazırda bu konuda en son yapılan tadil antlaşmasıdır. Yapısal ve kurumsal anlamda pek çok köklü değişiklikler öngören LA, ÖGA alanının gelişimi açısından da ciddi değişim ve dönüşümleri barındırmaktadır.

4.1. GENEL OLARAK: ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI

4.1.1. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Konularının Tamamen Ulusüstü Birlik Yapısına Aktarılmasına Duyulan İhtiyaç

ÖGA alanının inşa edilme çabası içerisinde olunduğu AA döneminde, ÖGA konuları hakkında ciddi ilerlemeler kaydedilmiştir. Vize, iltica, göç, sınırlar, serbest dolaşım ve Schengen konularının topluluklaştırılması başlı başına en önemli kazanımdır. ÖGA alanının gelişimi için benimsenen Tampere ve Lahey programları Birlik çevrelerinin bu konudaki

[175] BAYKAL, Sanem, Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, 2007, s. 52, 66. Ayrıca bkz. PIRIS, Jean-Claude, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 31-32.

[176] Lizbon Antlaşması ile Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın (ATA) adı, Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma (ABİHA) olarak değiştirilmiştir.

olumlu iradesini ortaya koyması bakımından dikkate değer adımlardır. Cezai konularda adli ve polis işbirliği alanı üzerinde Birlik kurumlarının yetkisinin artırılması ve Europol ile Eurojust birimlerinin tam anlamıyla faaliyete geçmesi de ÖGA alanının gelişimine ciddi katkılar sunmuştur. İsveç Çerçeve Kararı ve Prüm Kararı ile kolluk birimleri arasındaki bilgi ve istihbarat paylaşımının yasal zemine oturtulması ve SBS'nin güncellenmesi, ÖGA konularında yetkili makamların hareket kabiliyetini artıran diğer gelişmeler olarak kayda geçmiştir.

AA dönemindeki tüm bu olumlu gelişmelere karşın, LA öncesinde ÖGA alanının halen gelişime muhtaç olduğu görülmekteydi. AA ile topluluklaştırılan eski üçüncü sütun konuları, henüz tam olarak içselleştirilemediğinden bu konularda zaman zaman ulusal kliklerin ağır bastığı yönelimler olabilmekteydi. Bir diğer yandan, ÖGA alanının hem birinci sütunda hem de üçüncü sütunda bulunan konuları kapsaması, tek ve etkin bir ÖGA politikası güdülmesine engel olmaktaydı. Bu husus, ÖGA konularının dağınık bir görüntü sergilemesine neden olmakta ve dolayısıyla gerçek bir ÖGA alanı fikrinin inandırıcılığını zayıflatmaktaydı. Cezai konularda adli ve polis işbirliğinin gelişiminin hükümetlerarası düzeyde ele alınmaya devam etmesi ise bu alanda arzu edilen sıkı işbirliğini mümkün hale getirmemekteydi. Bu alanda karar alma süreçlerinde yaşanan sıkıntılar, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı'nın oldukça sınırlı yetkilere sahip olması, demokratik meşruiyet ve şeffaflık ile ilgili tartışmalar hükümetlerarası işbirliği modelinden kaynaklanan başlıca sorunlardı.

LA ile ÖGA alanının gelişimi çerçevesinde karşılaşılan sorunlara çözüm bulma amacıyla üç sütunlu yapı sona erdirilmiş, cezai meselelerde adli ve polis işbirliği konuları da ulusüstü yapıya aktarılmıştır. ÖGA konuları, MA döneminde hükümetlerarası düzeydeki Aİİ başlıklı üçüncü sütun altında bir bütün halindeydi. AA ile kimi konuların birinci sütuna

aktarılması, kimi konularında üçüncü sütunda kalmaya devam etmesiyle birlikte parçalanmış olan ÖGA konuları, LA ile tekrar bir bütün haline getirilmiş; ancak bu kez konular üzerinde ulusüstü işbirliği yöntemi hâkim kılınmıştır.

Tablo 2: ÖGA Konularının Anayasal Zemindeki Gelişimi

	Maastricht Antlaşması 1993	**Amsterdam Antlaşması 1999**	**Lizbon Antlaşması 2009**
Avrupa Birliği Antlaşması	VI. Başlık: Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliğine İlişkin Hükümler	VI. Başlık: Cezai Konularda Adli ve Polis İşbirliğine İlişkin Hükümler	-
Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma)	-	III. Kısım: Topluluk Politikaları IV. Başlık: Vize, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımıyla İlgili Diğer Politikalar	III. Kısım: Birliğin Politikaları ve İç Eylemleri V. Başlık: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı

ÖGA ile ilgili tüm konular, MA döneminde *"ABA VI. Başlık: Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliğine İlişkin Hükümler"* kısmında yer almaktaydı. AA döneminde *"ABA VI. Başlık: Cezai Konularda Adli ve Polis İşbirliğine İlişkin Hükümler"* ile *"ATA III. Kısım: Topluluk Politikaları-IV. Başlık: Vize, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımıyla İlgili Diğer Politikalar"* ile ABA ve ATA'ya ekli *"Schengen Müktesebatını Avrupa Birliği Çatısına Entegre Eden 2 no.lu Protokol"* ÖGA konularını kapsayan anlaşma kısımlarıydı. Tüm ÖGA konuları, Lizbon Antlaşması döneminde ise *"ABİHA III. Kısım: Birliğin Politikaları ve İç Eylemleri-V. Başlık: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı"* ile ABA ve

ABİHA'ya ekli *"Schengen Müktesebatını Avrupa Birliği Çatısına Entegre Eden 19 no.lu Protokol"* altında tekrar yapılandırılmıştır.

4.1.2. Lizbon Antlaşması'nda Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı

4.1.2.1. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanıyla İlgili Getirilen Yenilikler ve Değişiklikler

LA, Birlik yapısı, yetkisi, yasal tasarrufları, karar alma süreçleri, kurumları, demokratik değerlerinde pek çok değişiklik meydana getirmiştir. Yapılan tüm değişikliklere değinmek yerine, tez konusuyla ilgili değişikliklere odaklanmak daha yerinde olacaktır.

Birlik yapısında devrimsel nitelikte iki değişiklik bulunmaktadır. Birincisi, MA'dan bu yana süregelen üç sütunlu işbirliği modelinin kaldırılmasıdır. Bu kapsamda, bir önceki kısımda değinildiği üzere, eski üçüncü sütun konuları ulusüstüleştirilmiş, eski ikinci sütun olan ODGP konuları ise karar alma mekanizması bakımından hükümetlerarası özelliğini korumuştur.[177] İkincisi ise, eski birinci sütunda yer alan topluluklardan biri olan Avrupa Topluluğu tüzel kişiliği ile üç sütunlu yapının çatı ismi olan Avrupa Birliği tüzel kişiliği

[177] Belirtmek gerekir ki eski ikinci sütun alanı olan ODGP konuları, karar alma süreçleri itibarıyla halen hükümetlerarası düzeyde sürdürülmektedir. Bkz. LA ile değişik ABA madde 24(1), *"Ortak dışişleri ve güvenlik politikası, özel kural ve usullere tabidir. Bu politika, Antlaşmalar'da aksi öngörülmedikçe, Avrupa Birliği Zirvesi ve Konsey tarafından oybirliğiyle belirlenir ve uygulanır. Bu politika, yasama tasarruflarının kabulünü içermez."* Ancak, bu konular, uygulama ve temsiliyet yönünden ulusüstü bir görünüm sergilemektedir. Bu alanı kolaylıkla hükümetlerarası veya ulusüstü olarak sınıflandırmak mümkün görünmemekte olup ancak ve ancak ikisinin karışımı olan bir yaklaşımın varlığından söz edilebilir. Bkz. RADTKE, Kerstin, "The EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) after the Lisbon Treaty: Supranational Revolution or Adherence to Intergovernmental Pattern?", LAURSEN, Finn (Ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation,* Routledge, New York, 2016, s.52.

altında birleştirilmiştir. ATA'nın ismi de yeni duruma uyarlanarak ABİHA olarak değiştirilmiştir. Birlik yapısında yapılan bu değişikliklerle birlikte, tüm ÖGA konuları, karar alma usulleri, tasarruf türleri ve Birlik kurumlarının yetkisi yönünden eski Topluluk yapısı altında sürdürülen ulusüstü alanlarla benzer hale gelmesi nedeniyle ABİHA'da belirtilen benzer kurallara tabi hale gelmiştir.

Hukuki tasarruf türleri yönünden, bundan böyle Birlik kurumlarınca 3 farklı tasarruf benimsenebilecektir: Tüzük, Direktif ve Karar. AA'da ÖGA konularının hukuki zemini için sıkça başvurulan Çerçeve Karar, Konvansiyon ve Ortak Eylem türleri artık kullanılamayacaktır. Üye devletler üzerinde bağlayıcılığı ve doğrudan etkisi sınırlı olan eski üçüncü sütun tasarrufları kaldırılarak ulusal hukuka karşı üstünlüğü bulunan ve üye devletlerde doğrudan etki doğuran ulusüstü Birlik tasarruflarının benimsenebilecek olması, ÖGA alanının ulusüstü yapıya entegrasyonunu güçlendirmiştir.[178] Karar alma usulü yönünden eski üçüncü sütun konuları da bundan böyle ulusüstü yasama kurallarına tabi hale gelmiştir.[179] Eski üçüncü sütun konularındaki yasama süreçlerine Avrupa Parlamentosu'nun oldukça kısıtlı düzeyde katılım gösterdiği ve sadece Konsey tarafından benimsenen, demokratik meşruiyeti sürekli sorgulanan Çerçeve Karar veya Kararlar yerine Avrupa Parlamentosu'nun Konsey ile yasama faaliyetlerine ortak bir şekilde katıldığı, daha demokratik bir yasama usulüne geçilmiştir.

---

[178] COUTTS, Stephen David, "The Lisbon Treaty and the Area of Freedom, Security and Justice as an Area of Legal Integration", *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Cilt: 7, Sayı: 7, 2011, s. 100-101.

[179] İki farklı yasama usulü bulunmaktadır: Olağan yasama usulü, özel yasama usulleri. ABİHA 289. maddeye göre, olağan yasama usulü, Komisyonun teklifi üzerine, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından bir tüzük, direktif veya kararın ortaklaşa kabulünü; özel yasama usulü ise kurucu Antlaşmalarda öngörülen belirli durumlarda, bir tüzük, direktif veya kararın, Konsey'in katılımıyla Avrupa Parlamentosu tarafından veya Avrupa Parlamentosu'nun katılımıyla Konsey tarafından kabulünü ifade etmektedir. Bkz. ABİHA, madde 289(1), 289(2).

LA ile birlikte ilk defa Birlik ile üye devlet arasında paylaşılan yetkinin uygulanacağı alanlar belirlenmiş ve ÖGA alanı da bu alanlardan biri olarak belirtilmiştir.[180] Böylece, üye devletler, AB tarafından benimsenen bir tasarrufun düzenlediği unsurlar yönünden engellenmiştir.[181] Bu sayede, ÖGA konuları üzerinde AB hukukunun daha bağlayıcı hale gelmesi amaçlanmıştır.

4.1.2.2. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Konularında Birlik Kurumlarının Yetkileri

ÖGA alanının tamamen ulusüstüleşmesi nedeniyle, tıpkı diğer işbirliği alanları üzerinde olduğu gibi, Birlik kurumlarınca ÖGA konuları üzerinde tam bir hâkimiyet tesis edilmiştir. Karar alma yönünden, Avrupa Parlamentosu olağan yasama usulü sayesinde Konsey ile eşit düzeyde yetkiyle donatılmıştır. Bu durum, Lizbon öncesi ulusüstü birinci sütun yapısındaki konular için de bir yeniliktir. Böylece, Birlik vatandaşlarının AB çatısı altında temsilinin sağlandığı Avrupa Parlamentosunun karar alma süreçlerinde etkisiz olması nedeniyle uzun yıllardır tartışılagelen "demokrasi açığı" problemi nihayete erdirilmiştir.[182] ABİHA'da ÖGA konularını içeren hükümlere bakıldığında, ağırlıklı olarak olağan yasama usulünün benimsendiği, ancak adli ve polis işbirliği konularında bazı hallerde Konsey'in özel yasama usulü doğrultusunda Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket ederek tedbir alabileceği görülmektedir.[183] Konsey, Lizbon öncesi dönemde de ÖGA

[180] ABİHA, madde 4(2/j)

[181] BAYKAL, Sanem & GÖÇMEN İlke, 2016, s. 265

[182] VISSER, K. Robert, "Observations on a Change: The European Union, the Treaty of Lisbon, and the Area of Freedom, Security, and Justice", *Statute Law Review,* Cilt: 32, Sayı: 2, 2011, s.77.

[183] ABİHA, madde 86(1), 87(3)

konuları üzerindeki en etkin kurum idi. LA ile birlikte, karar alma süreçlerine gerek olağan yasama usulü gerek özel yasama usulü vasıtasıyla ÖGA konularına tamamen nüfuz etmiştir.

Lizbon öncesi özellikle adli ve polis işbirliği konuları olmak üzere ÖGA alanında Adalet Divanı'nın oldukça kısıtlı bir fonksiyonu bulunmaktaydı. AB yargı sisteminde merkezi bir role sahip olan ve Birlik hukukun uygulamasında yeknesaklık sağlanmasını temin eden ön karar prosedürü, hem üçüncü sütun konularında hem de AA ile topluluklaştırılan birinci sütun konularında ciddi bir şekilde kısıtlanmış haldeydi. Bunun yanı sıra, üçüncü sütun konularında ihlal prosedürünün işletilmeyişi, ön karar prosedürüyle ilgili sorunu katmerli hale getirmekteydi. Bu iki faktörden dolayı, Adalet Divanı'nın genel olarak ÖGA alanındaki ve özellikle üçüncü sütundaki rolünü önemli derecede sınırlamaktaydı. Adalet Divanı'nın bu kısıtlı rolü, aslına bakılırsa, ÖGA alanının bütünleşme sürecindeki en büyük zafiyeti oluşturmaktaydı. LA ile özellikle adli ve polis işbirliği konularında bu eksiklik giderilerek Adalet Divanı'na geçiş hükümleri çerçevesinde yargı yetkisi tanınmıştır.[184]

Tüm bunlara karşın ÖGA alanının halen merkezileşme eğilimlerini sınırlayıcı bir dizi karakteristik özellik gösterdiği, karar alma süreçlerinde üye devletlerin süregelen önemini vurguladığını iddia edenler de bulunmaktadır. Bu çerçevede, belirli konularda Komisyon'un yasama girişiminde bulunma yetkisini üye devletlerle paylaşacak olması ve üye devletlerin devam eden veto ve veto benzeri yetkileri ile acil fren prosedürü[185], üye devletlerin ÖGA

[184] ABA ve ABİHA'ya Ek 36 No.lu Geçiş Hükümleri Hakkındaki Protokol, madde 10(1). Adalet Divanının ÖGA konuları üzerindeki yetkisine ilişkin bkz. COUTTS, Stephen David, 2011, s. 101.

[185] Acil fren prosedürü, bir üye devletin bir taslak direktifin kendi cezai yargı sisteminin temel vehçelerini etkileyeceği gerekçesiyle taslak direktifin AB Zirvesinde ele alınması ve böylece olağan yasama usulünün bir üye devlet tarafından durdurulmasıdır. Bkz. Eur-Lex, Flexibility in EU decision-making: passerelle clauses, brake clauses and accelerator clauses, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0019 (erişim tarihi: 11.01.2020). Üye devletlere tanınan bu yetki, tez konusu özelinde ABİHA madde 82(3), 83(3) maddelerde bulunmaktadır.

alanı üzerinde halen geniş bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir.[186] Özetlemek gerekirse, ÖGA konularında ulusüstü dinamikler daha belirgin hale gelmesine karşın, üye devletlerin ÖGA alanında bulunan alt politika dallarındaki imtiyazlı ve baskın rolü, bu konularla ilgili tartışmalar ile yasal standartları şekillendirmelerine olanak tanımaktadır.[187]

4.1.2.3. Lizbon Antlaşması'nda Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Tanımlanması

MA'dan bu yana, bir yandan ÖGA alanının ulusüstü yapıyla bütünleşmesi çerçevesinde adımlar atılmaktayken diğer yandan da daha demokratik bir ÖGA alanının zemini oluşturulmaya ve ÖGA konuları niteliksel ve niceliksel olarak artırılmaya çalışılmaktadır. LA, tüm bu çabaların nihai bir çıktısı niteliğindedir. Daha önceki kurucu antlaşmalarda, Birliğin ÖGA alanını geliştirme yolunda olduğu belirtilmekteyken LA'da ÖGA alanının artık kurulduğu ilan edilmektedir.[188] Aynı şekilde, ABİHA 67. maddedeki *"Birlik, temel haklara ve üye devletlerin farklı hukuk sistemlerine ve hukuk geleneklerine saygı göstererek bir özgürlük, güvenlik ve adalet oluşturur."* hükmüyle ÖGA alanının kurulduğu yönündeki bildirim perçinlenmiştir.

[186] COUTTS, Stephen David, 2011, s. 99-100.

[187] TRAUNER, Florian & SERVENT, Ariadna R., "The Communitarization of the Area of Freedom Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change", *Journal of Common Market Studies*, Cilt: 54, Sayı: 6, 2016, s. 1429.

[188] COUTTS, Stephen David, 2011, s. 95. LA ile değişik ABA, madde 3(2), "Birlik, vatandaşlarına, dış sınırların kontrolü, iltica, göç, suçun önlenmesi ve suçla mücadele konularında uygun tedbirler vasıtasıyla kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırların olmadığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı sunar."

AB'nin temel değerleri de ÖGA alanının mevcudiyetine ışık tutmaktadır. Buna göre; "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dâhil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır."[189] AB'nin temel haklar konusunda uluslararası alanda ön alıcı bir örgüt haline gelmesi amacıyla AB Temel Haklar Şartı (ABTHŞ) ile ilgili önemli değişiklikler yapılmış ve bu Şart, kurucu antlaşmalara denk ve hukuki anlamda bağlayıcı bir metin haline getirilmiştir.[190]

LA'da ÖGA alanı ile temel hak ve özgürlüklerin ilişkilendirilmesi, esasen Birlik vatandaşlığıyla ilgili bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. ÖGA politikasının gelişiminde Birlik çevrelerinin motivasyon gücü, her zaman Birlik vatandaşlığının altını doldurmak olagelmiştir. Hatta Birlik vatandaşlığı ve ÖGA alanının gelişimine ilişkin istek ve irade, AB'nin geleneksel ekonomik temellere dayanan amaçlarının da ötesine geçmiştir. Öyle ki, Birliğin amaçlarının zikredildiği ABA 3. maddede *"Birliğin amacı; barışı, kendi değerlerini ve halklarının refahını ileriye götürmektir."* hükmünü içeren birinci fıkradan sonraki ikinci fıkrada yer alan Birliğin vatandaşlarına özgürlük, güvenlik ve adalet alanı sunacağı ifadesi, iç pazar, ekonomik ve parasal birlik ve siyasi bir güç olma hedefi doğrultusundaki dış politikaya ilişkin hedeflerin önüne geçmiştir.[191]

---

[189] LA ile değişik ABA, madde 2.

[190] LA ile değişik ABA, madde 6(1). Eur-Lex, Charter of Fundamental Rights, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/charter_fundamental_rights.html (erişim tarihi: 11.01.2020).

[191] ÇELEBİSOY, Duygu, *Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Olarak Avrupa Birliği: Özgürlük ve Güvenlik Dengesinin Kurulması Bağlamında Bir Hukuki İnceleme*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2010, s. 185-186.

MA'dan bu yana, dağınık bir görüntü sergileyen ÖGA konuları LA'da derli toplu bir hale getirilmiştir. ÖGA konuları, ABİHA'da "Birliğin Politikaları ve İç Eylemler" adlı III. Kısmın "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" adlı V. Başlığında yapılan sınıflandırmaya göre, birincisi genel hükümleri içeren bölüm olmak üzere 5 bölüm halinde sıralanmaktadır:

- Birinci Bölüm: Genel Hükümler
- İkinci Bölüm: Sınır kontrolleri, iltica ve göç konusundaki politikalar
- Üçüncü Bölüm: Hukuki konularda adli işbirliği
- Dördüncü Bölüm: Cezai konularda adli işbirliği
- Beşinci Bölüm: Polis işbirliği

LA öncesi dönem incelendiğinde, ÖGA alanının gelişimi çerçevesinde gerek konuların bulunduğu Antlaşmalar gerek karar alma mekanizmaları gerek ilke ve hedefler noktasında bir sistematiğin ve bütünlüğün bulunmadığı rahatlıkla görülebilir. Bu bakımdan, tek bir ÖGA politikasının olmadığı söylenebilir. Bu durum, ÖGA alanının gelişiminin önündeki en büyük engel idi. LA, bu problemi çözme adına tüm konuları tek çatı altında toplayarak ÖGA alanına bütüncül bir yaklaşım getirmiştir.

Özetlemek gerekirse, LA ile birlikte ÖGA alanı, Birlik değerleri ve temel hak ve özgürlüklerle uyumlu bir şekilde Birlik vatandaşlarının istifadesine sunulan en önemli konulardan biri haline gelmiştir. Bir diğer ifadeyle, ÖGA alanı, Birlik çapında bir kamu düzeni inşa etme sürecinde Birliğin önemli bir faaliyet alanı olmuştur.

4.1.3. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanına Etkisi

MA ile getirilen pek çok yenilikler arasında yer alan "Birlik vatandaşlığı" mefhumu, uzun yıllar ekonomik orjinli bir örgüt olarak faaliyet gösteren AET'yi birey merkezli siyasi bir örgüte dönüştürme yolunda atılan en önemli adımdır.[192] Bu sayede, bireyi merkeze alan bir anlayışın hâkim kılınması, bir diğer ifadeyle "vatandaşların Avrupa'sı"nın oluşturulması fikri, Birlik çapında kurumsal ve yapısal pek çok yeniliğe kapı aralamıştır. Diğer yandan, bütünleşmenin başlangıcından bu yana pek çok önemli alanda üye devletlerin bütünleşme hareketine yetki devrinde bulunması ve bu yetkilerin her derinleşme aşamasıyla giderek artması, bu yetkiler kullanılarak AB düzeyinde AB kurumları tarafından yapılacak işlem ve eylemlerin temel haklara uygunluk denetimini bir zorunluluk haline getirmiştir. AB nezdinde bir temel hak koruma mekanizması ve bir temel haklar kataloğunun olmayışı, bu konuda önemli bir eksiklik olarak görülmüştür.[193]

Temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi ve güvence altına alınması yönünde yürütülen politikaların bir sonucu da 7-10 Aralık 2000 tarihinde Nice'de düzenlenen AB Zirvesi toplantısında kabul edilen ABTHŞ'dir.[194] ABTHŞ'nin dibace bölümünde yer alan şu ifade "birey merkezli değerler Avrupası" tabirini anlamak için yeterlidir: *"Manevi ve ahlaki mirasının bilincinde olan Birlik, insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışmanın bölünmez, evrensel değerleri üzerine kuruludur; demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanır*.

[192] GENCAGA, Helin Laufer, "The Past, Present and Future of the EU Charter of Fundamental Rights: A Prediction." *Anglo-German Law Journal*, Sayı: 1, 2015, s.167.

[193] BAYKAL, Sanem, "Temel Haklar", AKÇAY, Belgin & BAYRAKTAROĞLU ÖZÇELİK, Gülüm (Eds.), *Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar,* Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2012, s.384

[194] European Council, 7-10 December 2000, Presidency Conclusions-Nice, paragraf 2.

Birlik vatandaşlığını kurarak ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturarak bireyi, faaliyetlerinin merkezine yerleştirir."[195] ABTHŞ, 1 Aralık 2009'da LA'nın yürürlüğe girdiği zamana dek yasal statüsü belirsiz, üye devletler nezdinde bağlayıcılığı bulunmayan ancak önemli bir siyasi belge kabul edilen haklarla ilgili genel çerçeveyi çizen bir nevi rehber metin niteliğindeydi.[196] ABTHŞ, LA ile Birlik müktesebatına dâhil edilerek, kurucu antlaşmalarla aynı yasal değere sahip, bağlayıcı bir metin haline gelmiştir.[197]

İnsan haysiyeti, özgürlükler, eşitlik, dayanışma, vatandaşlık hakları, adalet, genel hükümler adlı 7 başlıktan oluşan ABTHŞ ile ÖGA alanı arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. ABTHŞ, özgürlük, güvenlik ve hukuk alanında bütünleşmiş bir siyasi Avrupa'nın en önemli kilometre taşlarından birisi olacağı yönündeki inançla kabul edilmiştir.[198] Şartın ÖGA alanıyla ilgili hükümleri de bu durumu doğrulamaktadır. Şartın 6. maddesinde *"herkesin kişi özgürlüğü ve kişi güvenliği hakkına sahip olduğu"* belirtilmektedir. Şartın 18. maddesinde *"iltica hakkının 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin ve Mültecilerin Statüsüne İlişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokolün*[199] *kurallarına uygun şekilde ve ABA ve ABİHA ile uyumlu şekilde garanti altına alındığı"*

---

[195] ABTHŞ, Dibace Bölümü, OJ (2000/C 364/01), 18.12.2000; OJ (2007/C 303/01), 14.12.2007; OJ (2012/C 326/02), 26.10.2012. İlk olarak Aralık 2000'de kabul edilen ABTHŞ, Aralık 2007 ve Ekim 2012'de yeniden uyarlanmıştır.

[196] CRAIG, Paul & DE BURCA, Grainne, 2007, s. 394. YÜKSEL, Metin, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Cilt: 57, Sayı:4, 2002, s.42.

[197] LA ile değişik ABA, madde 6(1).

[198] YÜKSEL, Metin, 2002, s.46.

[199] 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 1967 tarihli Protokol, mülteci olma şartları, mülteci hakları ve devletlerin mülteciler karşısında uymak zorunda olduğu yükümlülükleri içeren ve mülteciler konusunda uluslararası düzeyde iki kilit yasal düzenleme olan Birleşmiş Milletler çok taraflı anlaşmalarıdır. Bkz. European Commission, Geneva Convention of 1951 and Protocol of 1967, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/geneva-convention-1951-and-protocol_en (erişim tarihi: 10.01.2020).

vurgulanmaktadır. Şartın 45. maddesi, *serbest dolaşım ve ikamet hakkını* içermektedir. Şartın 47, 48, 49 ve 50. maddeleri ise yargı alanıyla ilgili olup öngörülen haklar arasında, *adil yargılanma ve etkili çözüm hakkı, masumiyet karinesi ve savunma hakkı, suç ve cezalar arasında orantılılık ve yasallık ilkeleri, aynı suç vakasından iki kez yargılanmama ve ceza almama hakkı* bulunmaktadır.

4.1.4. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının İlkesel Hale Getirilmesi: Stockholm Programı

Lahey Programı'nın bitimini takiben, LA'nın öngördüğü birey odaklı, sistemli ve bütüncül bir ÖGA alanı perspektifi doğrultusunda, İsveç'in Konsey Dönem Başkanlığı boyunca müzakereleri yürütülen ve 30 Kasım - 1 Aralık 2009 tarihinde bir araya gelen Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından 2010-2014 yıllarını kapsayan Stockholm Programı adını taşıyan yeni bir çerçeve program kabul edilmiştir. "Vatandaşı koruyan ve vatandaşa hizmet sunan açık ve güvenli bir Avrupa" sloganıyla ortaya çıkan Stockholm Programı'nda, şekilsel açıdan daha önceki programlara benzer şekilde, geçerli olduğu dönem boyunca odaklanılması gereken önceliklere ve bu önceliklere ulaşma yolunda kullanılacak olan araçlara yer verilmiştir.

Program, içerik olarak, Lahey Programı'nın aksine, sloganından da anlaşılacağı üzere, hak ve özgürlükleri önceleyen ve bireyi merkeze alan bir bakış açısıyla hazırlanmıştır. Diğer yandan, Ball'a göre, Stockholm Programı'nın insan haklarından ziyade vatandaşlık haklarına odaklı bir çerçeve çizdiği; özgürlük, güvenlik ve adalet üçlemesinden güvenliğin diğer alanlar karşısında daha baskın politika alanı olduğu, Bunyan'ın Program hakkında "biraz fazla özgürlük ve adalet, ancak çok daha fazla güvenlik" tabirinin Program'ın genel

çerçevesini özetlediğini savunmaktadır.[200] Nitekim Stockholm Programı hakkındaki 25 Kasım 2009 tarihli Avrupa Parlamentosu İlke Kararı'nda, ceza hukuku ve medeni hukuk yönlerini kapsayan, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı ve temel özgürlüklere odaklanan Tampere Programı'nın orijinal ruhuna geri dönüşün gerekli olduğunun altı çizilmiştir.[201]

Program'da belirtilen öncelikler 6 başlık altında sınıflandırılmıştır:

- Vatandaşlık haklarını ve temel hakları geliştirmek
- Hukuk ve Adalet Avrupası
- Koruyan bir Avrupa
- Küreselleşen dünyada Avrupa'ya erişim
- Göç ve iltica konularında sorumluluk, dayanışma ve ortaklık
- Küreselleşen dünyada Avrupa'nın rolü - Dış boyut

"Vatandaşlık ve temel hakların geliştirilmesi" konusunda, Birlik vatandaşlığının somut bir gerçekliğe kavuşturulması gerektiği, ÖGA alanının temel hakların korunduğu bir alan olması gerektiği, Schengen alanının genişlemesinin devam etmesi gerektiği, kişilik ve insan onuruna saygı, ABTHŞ'de zikredilen diğer haklar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin temel değerler olduğu, özgürlüklerin kullanımı ve özel hayatın gizliliğinin

[200] BALL, Richard, *The Legitimacy of the European Union through Legal Ranionality: Free Movement of Third Country Nationals*, Routledge, London & New York, 2014, s.217.

[201] European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – An area of freedom, security and justice serving the citizen – Stockholm programme, Paragraf A, OJ (2010/C 285 E/02).

özellikle kişisel verilerin korunarak, ulusal sınırların da ötesinde bir korunmaya sahip olması gerektiği belirtilmektedir.[202]

"Hukuk ve Adalet Avrupası" temelinde, insanların Birlik çapında haklarını arayabileceği ve adalete erişimi kolaylaştıran mekanizmalara öncelik verilmesi gerektiği, karşılıklı adli tanımanın önündeki engellerin azaltılması yönünde çaba gösterilmesi gerektiği belirtilmektedir.[203]

"Koruyan bir Avrupa" hakkında, Birlik vatandaşlarının hayatlarını ve güvenliğini koruyan, organize suç, terörizm ve diğer tehditlerle baş eden, Birlik içerisindeki güvenliği çok daha iyi hale getiren bir iç güvenlik stratejisinin geliştirilmesi gerektiği, bu stratejinin kolluk, sınır yönetimi, sivil savunma, afet yönetimi ve cezai konularda adli işbirliğini güçlendirmeyi amaçlaması gerektiği ifade edilmektedir.[204]

"Küreselleşen dünyada Avrupa'ya erişim" çerçevesinde, iş insanları, turistler, öğrenciler, bilim insanları, işçiler, uluslararası korunmaya muhtaç kişiler ve Birlik alanına girişinde yasal çıkarı bulunanların Avrupa'ya girişinin daha etkin ve verimli olmak zorunda olduğu, aynı zamanda Birlik ve üye devletlerin vatandaşların güvenliğini garanti altına almak zorunda olduğu, entegre sınır yönetimi ve vize politikalarının bu amaçlara hizmet odaklı olması gerektiği belirtilmektedir.[205]

"Göç ve iltica konularında sorumluluk, dayanışma ve ortaklık" çerçevesinde, dayanışma ve sorumluluğa dayalı kapsamlı ve ileriye dönük bir Avrupa göç politikasının

[202] The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, OJ (2010/C 115/01) s.4.

[203] The Stockholm Programme, s.4.

[204] The Stockholm Programme, s.5.

[205] The Stockholm Programme, s.5.

geliştirilmesinin Birlik için kilit bir politik hedef olduğu, güvenilir ve sürdürülebilir göç ve iltica sistemlerini devam ettirmek için AB'ye yönelik yasadışı göç akınlarını ve özellikle de dış sınırlardaki üye devletlerin artan bir baskıyla karşı karşıya kalması nedeniyle yasadışı göçün önlenmesi, kontrol edilmesi ve mücadele edilmesi gerektiği ifade edilmektedir.[206]

"Küreselleşen dünyada Avrupa'nın rolü" kapsamında ise ÖGA alanının dış boyutunun uluslararası alanda karşılaşılan zorlukların üstesinden gelmek ve Birlik vatandaşlarının dünyadaki diğer ülkelerle iş yapması ve birlikte çalışması için gerekli olduğu belirtilmektedir.[207]

Özetlemek gerekirse, Program çerçevesinde, veri güvenliği, terörizm ve suçla mücadele, ceza hukuku alanının güçlendirilmesi ve Avrupa genelinde iltica sistemi kurallarının uyumlaştırılmasına ilişkin yaklaşık 170 farklı hususta çalışma yapılması öngörülmektedir.[208]

Komisyon tarafından 20 Nisan 2010 tarihinde Stockholm Programı'nın uygulanmasına ilişkin eylem planı kabul edilmiştir.[209] Eylem planında, Program'da zikredilen önceliklere ilişkin yeni yasal düzenlemeler ve mevcut düzenlemelerde değişiklikler yapılması, raporlar hazırlanması, çeşitli sistem ve platformlar oluşturulması, mevcut sistemlerin geliştirilmesi, uygulamanın takibi gibi pek çok somut hususlara yer verilmiştir.

---

[206] The Stockholm Programme, s.5

[207] The Stockholm Programme, s.5

[208] İktisadi Kalkınma Vakfı, Stockholm Programı Kabul Edildi, E-Bülten, https://bulten.ikv.org.tr/?ust_id=4180&id=4209 (erişim tarihi: 12.01.2020).

[209] European Commission, Action Plan Implementing the Stockholm Programme, COM(2010) 171 final, 20.04.2010.

4.1.5. Stratejik Kılavuz İlkeler

Tampere, Lahey ve Stockholm Programları gibi 5 yıllık zaman dilimleri kapsayan detaylı programlar 2014 yılında son bulmuştur. Bu 5 yıllık detaylı, karmaşık ve yapılacaklar listesinin sayfalarca yer aldığı programların yerine "yasal ve operasyonel planlama için stratejik kılavuz ilkeler *(strategic guidelines)*" adı altında daha sade, konunun özünü içeren ve genel çerçeveyi çizen farklı bir düzenlemeye geçilmiştir. 5 yıllık programların kaldırılmasının arkasında, bu programların oldukça detaylı ve uzun olmasından bahisle temel öncelikler, amaçlar ve inisiyatiflerin belirlenmesinde başarısız olduğu, Stockholm Programı'nın son bulmasıyla birlikte ÖGA alanının gelişim sürecinde genişlemeden ziyade konsolidasyona ihtiyaç duyulduğu ve ÖGA alanının artık olgunluk durumuna erişmesi nedeniyle bundan böyle bu alanla ilgili detaylı programlara gerek olmadığı gibi nedenler yatmaktadır.[210]

ABA 68. madde uyarınca, *"AB Zirvesi, özgürlük, güvenlik ve adalet alanında yasama ve uygulamaya yönelik planlama konusunda stratejik kılavuz ilkeleri belirler."* Bu doğrultuda, ÖGA alanına ilişkin stratejik kılavuz ilkeler 26-27 Haziran 2014 tarihinde Brüksel'de yapılan AB Zirvesi toplantısında belirlenmiştir.[211]

Zirve Sonuç Bildirgesine göre söz konusu ilkeler 13 madde halinde sıralanmaktadır. Bu ilkeleri beş temel kategoride sınıflandırmak mümkündür. Birinci kategoride, temel hak ve özgürlükler yer almaktadır. Buna göre, Birliğin temel amaçlarından biri temel haklara tam olarak saygılı bir şekilde iç sınırların olmadığı bir ÖGA alanı inşa etmek olup Birlik

[210] LÉONARD, Sarah & KAUNERT, Christian, "Beyond Stockholm: in search of a strategy for the European Union's Area of Freedom, Security, and Justice", *European Politics and Society*, Cilt: 17, Sayı: 2, 2016, s.144

[211] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 26-27 June 2014.

vatandaşlarının serbestçe hareket etme, diğer ülkelerde ikamet etme ve çalışma haklarının korunması gerekmektedir.[212] İkinci kategoride, ÖGA alanında inşasındaki uluslararası ve üye devletler arası işbirliğine ilişkin gereklilikler bulunmaktadır. Bu çerçevede, ÖGA alanında başarı sağlamak için üçüncü ülkelerle olan ilişkiler ve yasal enstrümanlar ile politik tedbirlerin tutarlı bir şekilde ulusal mevzuatlara aktarılması, etkili şekilde uygulanması gerekliliği ve operasyonel işbirliğinin yoğunlaştırılması kilit öneme sahiptir.[213] Üçüncü kategoride, veri korumanın ÖGA alanı için önemi yer almaktadır. Buna göre, veri koruma da dâhil temel hakların korunması ve geliştirilmesi gereklidir.[214]

Dördüncü kategoride, göçün etkin yönetimine ilişkin hususlar yer almaktadır. Buna göre, dayanışma ve adil sorumluluk paylaşımı ilkeleri rehberliğinde, Birlik etkili ve iyi yönetilen bir göç, iltica ve sınır politikasına ihtiyaç duymakta; yasal göçün fırsatlarını en üst düzeye çıkarmak için stratejiler geliştirmesi gerekmektedir.[215] Ayrıca, Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin (CEAS) tam olarak iç hukuka aktarılması ve etkili bir şekilde uygulanmasının mutlak bir öncelik arz etmekte; göçe kaynaklık eden ve transit konumdaki ülkelerin göç ve sınır yönetimi kapasitelerinin güçlendirilmesine yardımcı olunması; dış sınırlarda entegre sınır yönetiminin modernize edilmesi, Frontex'in üye devletlere operasyonel desteğini güçlendirmesi ve ortak vize politikasının modernleştirilmesi gerekmektedir.[216]

---

[212] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 26-27 June 2014, I. Freedom, Security and Justice, madde 1, 12

[213] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 26-27 June 2014, I. Freedom, Security and Justice, madde 2, 3

[214] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 26-27 June 2014, I. Freedom, Security and Justice, madde 4

[215] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 26-27 June 2014, I. Freedom, Security and Justice, madde 5, 6

[216] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 26-27 June 2014, I. Freedom, Security and Justice, madde 7-8-9

Beşinci kategoride ise adli ve polis işbirliğine ilişkin gereklilikler yer almaktadır. Bu çerçevede, operasyonel polis işbirliği sayesinde ağır ve organize suçları önleyerek ve bunlarla mücadele ederek Avrupa vatandaşları için gerçek bir güvenlik alanı sağlanması gerekmekte; terörle mücadelenin iç ve dış boyutlarını bütünleştiren, ilgili tüm aktörlerin birlikte çalıştığı etkili bir terörle mücadele politikasına ihtiyaç duyulmaktadır. Europol ve Eurojust'ın güçlendirilmiş koordinasyon rolüyle birlikte tüm adli ve polis işbirliği enstrümanları seferber edilerek ulusal makamların desteklenmesi önemlidir. Sabıka kayıtları da dâhil sınır ötesi bilgi alışverişlerinin geliştirilmesi, siber güvenlik ve siber suçlara daha kapsamlı bir yaklaşım getirilmesi gerekmekte; AB Yolcu Adı Kayıt *(Passenger Name Record - PNR)* Sistemi gibi Birlik çapındaki uyarı enstrümanlarının etkili kullanımı yoluyla yabancı savaşçılar olgusu ele alınarak aşırıcılık ve radikalizmin önlenmesi yönünde tedbirler alınması gerekmektedir.[217] Son olarak, adalete kolaylıkla erişim, yargı kararlarının karşılıklı tanınması, operasyonel işbirliğinin ve sınır ötesi faaliyetlerin kolaylaştırılması vb. eylemlerle gerçek bir adalet alanının oluşturulması gerekmektedir.[218]

4.2. ÖZEL OLARAK: POLİS İŞBİRLİĞİ

LA ile tüm ÖGA konularının Birlik bütünleşmesine dâhil edilmesiyle birlikte ÖGA alanı üye devletlerin insafına bırakılan bir işbirliği alanı olmaktan çıkarılmıştır. Bütünleşme sürecinde, belki de en problemli alanlardan biri olan polis işbirliği de LA'nın öngördüğü doğrultuda Birlik bünyesine katılmıştır. ABİHA "Başlık V: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet

[217] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 26-27 June 2014, I. Freedom, Security and Justice, madde 10

[218] European Council, Presidency Conclusions-Brussels, 26-27 June 2014, I. Freedom, Security and Justice, madde 11

Alanı" altında 87, 88 ve 89. maddeleri kapsayan "Polis İşbirliği" adlı 5. Bölümde polis işbirliğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. 87. maddede polis işbirliğine ilişkin yasama süreçlerine; 88. maddede Europol'ün görev ve faaliyetlerine; 89. maddede ise bir üye devlet otoritelerinin bir başka üye devlet topraklarında göstereceği faaliyetler hakkındaki yasama sürecine değinilmektedir.

ABİHA 87. maddeye göre; "Birlik, suçların önlenmesi, ortaya çıkarılması ve soruşturulmasına ilişkin olarak, polis, gümrük ve diğer uzmanlaşmış kolluk birimleri de dâhil olmak üzere, üye devletlerin tüm yetkili makamları arasında bir polis işbirliği oluşturur." Bu amaç doğrultusunda Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca; "gerekli bilgilerin toplanması, saklanması, işlenmesi, analizi ve değişimi; personel eğitiminin desteklenmesi ve personel değişimi, teçhizat ve suç inceleme teknikleri konularında işbirliği yapılması; ağır organize suç türlerinin ortaya çıkarılmasına ilişkin ortak soruşturma teknikleri*"* hususlarında yasal tedbirler alabilecektir.[219] Özel yasama usulü uyarınca ise sadece Konsey, üye devletlerin polis, gümrük ve diğer uzmanlaşmış kolluk birimleri arasındaki "operasyonel işbirliğine ilişkin tedbirler" alabilecektir.[220]

ABİHA 88. maddeye göre; "Europol'ün görevi, iki veya daha fazla üye devleti ilgilendiren ağır suçların, terörizmin ve Birlik politikalarından birinin kapsamına giren ortak bir çıkarı etkileyen suç türlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi konusunda, üye devletlerin polis ve diğer kolluk kuvvetlerinin eylemlerini ve bu birimler arasında işbirliğini desteklemek ve güçlendirmektir."[221] Yine aynı madde uyarınca Europol'ün yapısı, işleyişi, eylem alanı ve görevleri hakkında benimsenecek olan tüzüklerin "özellikle üye devletlerin

[219] LA ile değişik ABİHA, madde 88(2).

[220] LA ile değişik ABİHA, madde 88(3).

[221] LA ile değişik ABİHA, madde 88(1).

veya üçüncü ülkelerin makamları veya Birlik dışı otoriteler tarafından iletilenler olmak üzere, bilgilerin toplanması, saklanması, işlenmesi, analizi ve değişimi ile üye devletlerin yetkili makamlarıyla ortaklaşa veya ortak soruşturma ekipleri vasıtasıyla yürütülen soruşturma ve operasyonel tedbirlerin, gerektiğinde Eurojust ile irtibat halinde, koordinasyonu, organizasyonu ve uygulanmasını" içerebileceği hüküm altına alınmıştır.[222]

Europol'ün güç kullanan bir kolluk kuvveti olmadığı, sadece üye devlet kolluk birimleri arasındaki işbirliğini kolaylaştıran ve koordine eden bir birim olduğu LA ile garanti altına alınarak üye devletlerin polisiye konulardaki münhasır yetkisi muhafaza edilmiştir. Buna göre; "Europol'ün tüm operasyonel eylemleri, bu eylemlerin topraklarında yapılacağı üye devlet veya devletlerin otoriteleriyle irtibat halinde ve bu makamlarla mutabık kalınarak yürütülmelidir. Zorlayıcı tedbirlerin uygulanması, münhasıran yetkili ulusal makamların sorumluluğundadır."[223]

ABİHA 89. maddede Konseyin, "özel yasama usulü uyarınca hareket ederek üye devletlerin yetkili otoritelerinin başka bir üye devletin topraklarında, o üye devletin yetkili otoriteleriyle irtibat halinde ve mutabık kalması kaydıyla, hangi şartlar ve sınırlar dâhilinde faaliyette bulunabileceğini belirleyeceği, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket edeceği" hüküm altına alınmıştır.[224]

LA, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesine karşın, ABA ve ABİHA'ya ek Geçiş Hükümleri Hakkındaki 36 no.lu Protokol doğrultusunda, cezai konularda adli ve polis işbirliği alanına ilişkin konularda 5 yıllık bir geçiş dönemi öngörülmüş olup bu kapsamda LA'nın yürürlüğe girmesinden sonraki 5 yıl boyunca söz konularla ilgili önceki

[222] LA ile değişik ABİHA, madde 88(2).

[223] LA ile değişik ABİHA, madde 88(3).

[224] LA ile değişik ABİHA, madde 89.

düzenlemelerin geçerliliğini koruyacağı ve AA'da öngörüldüğü şekilde söz konusu konularda karar alma süreçlerinin devam edeceği belirtilmiştir.[225] 2014 yılında geçiş döneminin sona ermesinin en önemli sonuçlarından biri, adli ve polis işbirliği konularında öngörülen ulusüstü düzenlemelerin üye devletlerde uyumlu bir şekilde uygulanmasına ilişkin denetimin üye devletlerin ilgili ulusal otoritelerinden AB kurumlarına kayması olup bu sayede, üye devletler ÖGA konularındaki işbirliğinde, her ne kadar uygulamada birtakım tartışmalar yaşansa da ulusüstü yasal, adli ve demokratik hesap verilebilirlik ilkelerine tabi hale gelmiştir.[226]

Genel olarak, LA ile uyarlanan ABİHA, polis işbirliğine ilişkin bir dizi değişiklik getirmekle birlikte MA ve AA ile tesis edilen polis işbirliği alanında radikal bir dönüşüme yol açmamıştır. Bu bakımdan, polis işbirliğinde temel bir paradigma değişikliği söz konusu değildir. Polis işbirliği hakkında getirilen önemli yenilikler, aslında ÖGA alanı için getirilen genel kurumsal değişikliklerle yakından ilgilidir. Bunlar arasında da başlıca üç sütunlu yapının kaldırılması doğrultusunda ÖGA alanının tamamen Birlik yapısına dâhil edilmesi ve böylece Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Adalet Divanı'nın ÖGA konuları üzerinde güçlendirilmiş yetkilere sahip olması bulunmaktadır.[227]

Ancak, ÖGA konuları üzerinde üye devletlerin baskın gücünü sürdürdüğü görülmektedir. Bunun polis işbirliği alanına yansıması, karar alma süreçlerinde pekâlâ görülmektedir. Operasyonel polis işbirliğiyle ilgili tedbirler, Avrupa Parlamentosu'na

[225] ABA ve ABİHA'ya Ek 36. No.lu Protokol, madde 9, 10.

[226] MITSILEGAS, Valsamis & CARRERA, Sergio & EISELE, Katharina, "The End of the Transitional Period for Police and Criminal Justice Measures Adopted before the Lisbon Treaty: Who monitors trust in the European Criminal Justice area?", *The Liberty and Security in Europe,* CEPS Papers, Sayı:74, 2014, s.5.

[227] ADEN, Hartmut, "Police cooperation in the EU before and after the Treaty of Lisbon – continuity and innovation", (Ed.) ADEN, Hartmut, *Police Cooperation in the European Union Under the Treaty of Lisbon: Opportunities and Limitations,* Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, s.16.

danışıldıktan sonra Konsey tarafından oybirliğiyle alınacak, bir diğer ifadeyle özel yasama usulünce hareket edilecek ve ancak operasyonel olmayan polis işbirliği konularında olağan yasama usulü geçerli olacaktır. Dahası, ABİHA'da üye devletlerin iç güvenlik yetkileri muhafaza edilmiştir. Buna göre; "Bu başlık, (ÖGA alanı), üye devletlerin, kamu düzeninin muhafaza edilmesi ve iç güvenliğin korunması konusundaki yetkilerine halel getirmez." ve "üye devletler, kendi aralarında ve kendi sorumlulukları dâhilinde, ulusal güvenliğin sağlanmasından sorumlu idarelerinin yetkili birimleri arasında uygun gördükleri işbirliği ve koordinasyon biçimlerini belirlemekte serbesttirler."[228] Bu durum, ABA'da da zikredilmiştir: "…Ulusal güvenlik, her üye devletin kendi sorumluluğunda kalmaya devam eder."[229] Bunun doğal bir sonucu olarak da Adalet Divanı'nın bir üye devletin kolluk birimleri tarafından yürütülen operasyonel faaliyetlerin geçerliliğini, orantılılığını veya üye devletlerin kamu düzenini koruma ve iç güvenliği sağlama konusundaki sorumluluklarını yerine getirmelerini denetleme yetkisi bulunmamaktadır.[230] LA ile polis işbirliği alanında yasal ve siyasal hesap verebilirlik anlamında belirgin iyileşmeler sağlanmasına karşın bu alanda şeffaflık ve hesap verebilirlikle ilgili endişeleri tamamen ortadan kaldırmamıştır.[231]

LA, AB polis işbirliği alanında ulusüstü bütünleşme yolunu açtığı açması bakımından önemlidir.[232] Den Boer'e göre, AB polis işbirliği, LA ile birlikte AB bütünleşmesinin göstergelerinden olan AB kurumsal kapasitesi, mevzuat düzenleme kapasitesi, ulusötesi

[228] ABİHA, madde 72, 73

[229] ABA, madde 4(2)

[230] ABİHA, madde 276. Ayrıca bkz. DEN BOER, Monica, "Police Cooperation: a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions", TRAUNER, Florian & SERVENT, A. Ripoll (Eds.), *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter,* Routledge, London-NY, 2015, s. 123.

[231] DEN BOER, Monica, 2015, s. 123

[232] DEN BOER, Monica, 2014, s. 49

profesyonelleşme gibi kurumsallaşmanın belirli düzeylerinde gelişme kaydetmiştir. Ancak, polis işbirliği tüm bu olumlu gelişmelere karşın ulusüstü politika olmaktan uzak bir politika alanı olmaya devam etmektedir.[233] Bu yüzden, polis işbirliği alanında LA ile kapısı aralanan ulusüstü bütünleşme hedefi doğrultusunda daha fazla yapılması gereken ek hususlar bulunmaktadır.

[233] DEN BOER, Monica, 2014, s. 48-49

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ POLİS İŞBİRLİĞİNDE EUROPOL'ÜN ROLÜ

Bu bölüm, AB polis işbirliğinin kurumsal yapısını teşkil eden Europol'e ilişkindir. AB polis işbirliğinin bütüncül bir şekilde ortaya konulabilmesi adına Europol'ün etraflıca ele alınması ve polis işbirliğindeki rolünün irdelenmesi büyük önem arz etmektedir. Tez çalışmasının odak noktasını da oluşturan Europol, Birlik nezdinde ve üye devletler arasında polis işbirliği adına önemli bir yer tutmaktadır. Bu bölümde ilk olarak hukuki belgelere dayanılarak Europol'ün kuruluşundan önce faaliyet gösteren kurumsal yapılar ele alınacak; sonrasında 1998 yılında yürürlüğe giren Europol'ün kuruluşuna ilişkin Konvansiyon temelindeki ilk Europol oluşumu ile bu Konvansiyon'u ilga eden ve 2010 yılında yürürlüğe giren Europol'ün kuruluşuna ilişkin Konsey Kararı temelindeki ikinci Europol oluşumuna değinilecek; son olarak Europol Konsey Kararı'nı ilga eden ve 2017 yılında yürürlüğe giren Europol'ün kuruluşuna ilişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü temelindeki üçüncü ve güncel Europol oluşumu tüm yönleriyle ortaya konulacaktır.

Tez çalışmasının birinci bölümünde, konu bütünlüğünün sağlanması adına Europol ve Europol öncesi kurumsal yapılara genel hatlarıyla değinilmişti. Bu bölümde ise, birinci bölümde değinilen polis işbirliği konularının tekerrüründen kaçınılmaya çalışılsa da konu bütünlüğü gereği birinci bölümde yer alan bazı hususlara hatırlatma mahiyetinde yer verilecektir.

1. EUROPOL'ÜN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. TARİHSEL ARKA PLAN

1.1.1. Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı (Interpol)

20. yüzyılın başlarında artan sınır ötesi suçlarla uluslararası çapta daha etkin bir mücadele yürütmek amacıyla bir uluslararası kuruluş oluşturulması fikri ön plana çıkmıştı. Bu doğrultuda, 1914 yılında 24 ülkeden yetkililerin katılımıyla düzenlenen birinci Uluslararası Kriminal Polis Kongresi düzenlenmiş ve 1923 yılında Uluslararası Kriminal Polis Komisyonu (UKPK) tesis edilmiştir. UKPK'nın zaman içerisinde Nazilerin yönetimindeki Almanya'nın kontrolüne girmesi ve buna bağlı olarak pek çok ülkenin UKPK'dan ayrılması neticesinde kuruluş işlevsiz hale gelmiştir. II. Dünya Savaşı sonrası UKPK'nın yeniden işlerlik kazanması yönündeki çabalar sonucu 1946 yılında tekrar organize edilmiştir. 1956 yılında yapılan Genel Kurul toplantısında benimsenen ve günümüzde de geçerliliğini koruyan Tüzük ile Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı (Interpol) adını almıştır.[234] Interpol, sınır aşan suçlarla mücadele için güvenli bir intranet ağı sayesinde ulusal polis birimleri arasındaki iletişimi kolaylaştıran, ulusal yakalama ve tutuklama emirlerinin diğer ülkelere yayılmasını sağlayan apolitik bir uluslararası teşkilat olarak yapılandırılmıştır.[235] Dolayısıyla, Interpol'ün uluslararası suçları araştırma ve suçluları soruşturma gibi bir yetkisi bulunmamakta olup üye ülkelerin polis makamları

[234] Interpol, Key Dates, https://www.interpol.int/Who-we-are/Our-history/Key-dates (erişim tarihi:13.01.2020).

[235] GERSPACHER, Nadia, "The History of International Police Cooperation: A 150-Year Evolution in Trends and Approaches", *Global Crime*, Cilt: 9, Sayı: 1-2, 2008, s.176.

arasında bir iletişim kanalı görevi görerek ulusal polis makamlarınca yürütülen araştırma ve soruşturmalara aracılık etme fonksiyonu bulunmaktadır.[236]

1.1.2. Interpol'e Rağmen Ayrı Bir Avrupa Polis İşbirliği Mekanizmasına Duyulan İhtiyaç

Interpol'ün gerek 1923 yılındaki ilk kuruluş sürecinde gerek 1946 yılındaki yeniden yapılandırılması sürecinde sonrasında AET'yi kuracak olan ve üye olan devletlerin öncü bir rolü bulunmaktaydı. Ancak, Interpol'e üye devlet sayısının zaman içerisinde artması ve buna bağlı olarak teşkilatın giderek etkisiz bir yapıya dönüşmesi, AET üyesi devletleri TREVI gibi farklı işbirliği mekanizmalarına yöneltmiştir. Bu yönelime sebep olarak Interpol'ün bürokratik, küresel ve etkisiz yapısının yanı sıra AET üyesi pek çok devletin 1970'lerin başında karşı karşıya kaldığı terörist faaliyetlerle başa çıkmak için uygun bir mekanizma olmaması gösterilebilir.[237] Interpol'ün terörle mücadele için neden uygun bir mekanizma olmadığı sorusuna cevap Interpol Tüzüğünün 3. maddesinde saklıdır: *"Teşkilatın, siyasi, askeri, dini veya ırksal nitelikte herhangi bir müdahalede bulunması veya faaliyet yürütmesi kesinlikle yasaktır."* IRA, ETA gibi terör örgütlerinin faaliyetlerinin engellenmesi noktasında AET üyesi devletlerin gösterdiği çabaların siyasi meselelerle de ilgili hale gelebileceği endişesi ve bu doğrultuda Interpol'ün kullanışsız bir araç haline gelme ihtimali nedeniyle AET üyesi devletler, 1976 yılında terörle mücadele noktasında daha kolay ve doğrudan işbirliği yapabilecekleri TREVI mekanizmasını oluşturmuştur.

[236] KAYA, Sezgin, 2009, s. 55.

[237] FIJNAUT, Cyrille, 1992, s. 102.

ATS, MA ve Schengen müktesebatı bir bütün olarak değerlendirildiğinde Birlik ekseninin ekonomi alanından özgürlükler ve değerler alanına kaydığı görülmektedir. Serbest dolaşım, Birlik vatandaşlığı gibi yeni açılımlar sınır aşan suçlarda bir artışa sebep olacağı endişesiyle TREVI grubu, zaman içerisinde terörle mücadeleden farklı pek çok alanda faaliyet göstermiştir. Ancak, TREVI grubunun karmaşık yapısı ve çalışma şekli, suçla mücadelede daha sistemli ve kurumsal bir yapı arayışlarına neden olmuştur. Birlik bünyesindeki değişimlerden kaynaklı sınır aşan suçlarda artış yaşanacağı endişesine, SSCB'nin yıkılışıyla birlikte eski Sovyet Bloku ülkelerinden kaynaklı yeni tehditler olarak ortaya çıkan nükleer madde, motorlu taşıtlar vb. kaçakçılık suçları, İtalyan mafyasının göç hareketi, uyuşturucu kaçakçılığının muazzam seviyede artışı, kara para aklama için finansal piyasaların kullanımı, organize yasadışı göç şebekelerinin ortaya çıkışı gibi pek çok faktörün de eklenmesi suçla mücadelenin Birlik çapında yürütülmesini büyük bir gereklilik haline getirmiştir.[238]

1.1.3. Avrupa Polis Teşkilatına (Europol) Doğru Atılan İlk Adım

1990'lı yılların başında dönemin Almanya Başbakanı Helmut Kohl'un 28-29 Haziran 1991 tarihinde Lüksemburg'da düzenlenen AB Zirvesi toplantısında Amerikan Federal Soruşturma Bürosu (FBI) veya Alman Federal Kriminal Dairesi (BKA) gibi Europol adında bir Avrupa polis teşkilatı oluşturulması yönündeki teklifi, Birlik çapında suçla mücadelede

[238] BUNYAN, Tony, *The Europol Convention,* Statewatch, 1995, s. 1

kurumsallaşma adına atılan ilk adımı teşkil etmektedir.[239] Helmut Kohl'un polisin bir ülkeden diğerine sıcak takip yapabilme ve suçluları yakalama hakkına sahip olacak bir Avrupa FBI'ı oluşturma düşüncesi, başta Fransa ve Birleşik Krallık olmak üzere çoğu Topluluk üyesi ülkenin ulusal egemenlik kaygıları yüzünden başlangıçta muhalefetle karşılaşsa da rolü üye devlet kolluk birimleri arasındaki işbirliğini kolaylaştıracak, bir nevi bir köprü vazifesi görecek bir Avrupa polis teşkilatına duyulan ihtiyaç konusunda mutabakat bulunmaktaydı.[240] Yapılan tartışmalar neticesinde Birlik çevrelerinde ulusal egemenlik ilkesine saygılı, üye devlet kolluk birimleri arasındaki işbirliğini kolaylaştıran bir polis teşkilatı düşüncesi ağırlık kazanmıştır. Bu doğrultuda kurulacak olan polis teşkilatının dikkatli ve titiz bir hazırlık sürecinden geçtikten sonra oluşturulması ve işbirliğinin azar azar ilerletilmesi çerçevesinde bir yöntem belirlenmiştir. Nitekim Europol hakkında ilk fikrin ortaya atıldığı 9-10 Aralık 1991 tarihinde düzenlenen Maastricht'teki AB Zirvesi toplantısında teşkilatın tam anlamıyla faaliyete geçtiği Temmuz 1999'a kadar olan süreçte Europol'ün kuruluşuna ilişkin Konvansiyon taslağının hazırlanması, Konvansiyon'un imzalanması ve yürürlüğe girmesi ile Europol'ün faaliyete geçmesi için diğer prosedürel eksikliklerin tamamlanması aşamalarından geçilmiştir. İşbirliğinin peyderpey iletilmesi amacı doğrultusunda ise yetkisi belirli konularla sınırlı bir yapı bünyesinde işbirliği yapılarak

[239] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, "Shaping the Competence of Europol: An FBI Perspective", COOLS, Marc, et al. (Eds.), *EU and International Crime Control*, Cilt: 4, Maklu, Antwerpen–Apeldoorn–Portland, 2010, s.64. Ayrıca bkz. VERBRUGGEN, Frank, "Euro-Cops? Just Say Maybe: European Lessons From the 1993 Reshuffle of US Drug Enforcement", ALBRECHT, Hans-Jörg & KLIP, Andre (Eds.), *Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe*, Brill Nijhoff, 2013, s.463-464.

[240] Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), Europol, https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/458df652-8c49-4626-8541-cfe71c1199e6 (Erişim tarihi: 13.01.2020).

Europol'e alışma ve ısınma evresinden geçilmiştir. Bu düşüncenin somut halini Europol'ün öncül birimi olarak tasarlanan EDU teşkil etmektedir.

1.2. EUROPOL UYUŞTURUCU BİRİMİ

1.2.1. Europol Uyuşturucu Birimi'nin Kurulmasına Yönelik Yapılan Ön Çalışmalar

Haziran 1991'de Lüksemburg'ta düzenlenen AB Zirvesi toplantısında Helmut Kohl'un Avrupa polis teşkilatı kurulmasına yönelik önerisi çerçevesinde, uluslararası uyuşturucu kaçakçılığı ve organize suçlarla mücadele alanlarında bir Avrupa Kriminal Soruşturma Ofisi tesis edilmesi ve buna yönelik Aralık 1991'de Maastricht'te düzenlenen AB Zirvesi toplantısına dek ilgili Bakanlar tarafından bir hazırlık çalışması yapılması kararlaştırılmıştır.[241] Bu doğrultuda, Ağustos 1991'de TREVI Bakanları tarafından Europol üzerinde çalışmalar yürütme ve TREVI Bakanlarına bu konuda rapor sunma görevini haiz Ad Hoc Europol Çalışma Grubu kurulmuştur. Bu çalışma gurubunun çalışmaları neticesinde hazırlanan rapor TREVI Bakanlarınca Aralık 1991'deki AB Zirvesi toplantısına sunulmuştur. Bu raporda, AB Zirvesi'nin uluslararası uyuşturucu kaçakçılığı ve organize suç tehditlerine yönelik üye devletler arasında bilgi ve istihbarat paylaşımını kolaylaştıracak ve suçla mücadele koordinatör görevi görecek bir merkezi yapının süratle hayata geçirilmesi yönündeki beklentisi kapsamında Europol'ün kuruluş sürecinde ilk aşama sayılabilecek EDU adında bir yapının kurulması önerilmiş; buradan edinilecek tecrübeyle birlikte daha sonraki

[241] European Council Presidency Conclusions-Luxembourg, 28-29 June 1991.

süreçte üye devletlere tehdit oluşturan diğer suç türlerini de kapsayacak şekilde Europol'ün yetkilerinin genişletilebileceği ifade edilmiştir.[242] Raporda ayrıca, EDU'nun hem Europol gibi yeni bir teşkilat için gerekli olan detaylı ve özenli bir ön çalışmaya imkân tanıyacağı hem de üye devletler için uyuşturucu gibi önemli bir problemin ele alınmasını sağlayacağı belirtilmiştir.[243] Raporla uyumlu şekilde, Maastricht'teki AB Zirvesi toplantısında da Europol'ün başlangıç olarak, üye devletler arasında uyuşturucu konusunda bilgi paylaşımını organize edecek bir fonksiyona sahip olacağı kararlaştırılmıştır.[244]

Maastricht Zirvesi, Topluluk için en önemli dönüm noktalarından birini teşkil eden MA müzakerelerinin nihayet bulduğu zirvedir. Bu sebeple, 1992-1993 yılları MA'ya uyum bağlamında, her alanda olduğu gibi, Europol'ün kuruluşuna ilişkin çalışmaların da hız kazandığı yıllar olmuştur. Yine, Maastricht'teki Zirve toplantısında kararlaştırıldığı üzere, TREVI Bakanlarının bir sonraki Zirve için rapor hazırlaması istenmiş olup Ad Hoc Europol Çalışma Grubu'nun katkılarıyla TREVI Bakanlarınca hazırlanan bu rapor, 26-27 Haziran 1992 tarihinde Lizbon'da düzenlenen AB Zirvesi toplantısına sunulmuştur. Bu raporda, EDU'nun kurulması için çoğu teknik ve uzmanlık gerektiren meseleler olmak üzere planlanıp yapılması gereken pek çok iş olduğu, bu sebeple Ad Hoc Europol Çalışma Grubu'na bağlı ve tam zamanlı olarak faaliyet gösterecek bir proje ekibine ihtiyaç duyulduğu ve EDU'nun yasal zeminini teşkil edecek bir sözleşme taslağının hazırlanması gerektiği belirtilmiştir.[245] Haziran 1992'de Lizbon AB Zirvesi toplantısında Europol'ün ilk aşaması

[242] Report from TREVI Ministers to the European Council in Maastricht, December 1991, The development of Europol, madde 3, 4, 5.

[243] Report from TREVI Ministers to the European Council in Maastricht, December 1991, The development of Europol, madde 4.

[244] European Council Presidency Conclusions- Maastrciht, 9-10 December 1991.

[245] Report from TREVI Ministers to The European Council in Lisbon, madde 5.

olarak tasarlanan EDU'nun kurulmasını kolaylaştırmak üzere bir proje takımı oluşturulması kararlaştırılmıştır.[246] Böylece, gerek EDU'nun bir an evvel kurulması gerek MA'da öngörülen şekilde Europol Konvansiyonu taslağının hazırlanması amacıyla Haziran 1992'de Europol Proje Grubu oluşturulmuştur.[247] Fransa'nın Strazburg kentinde çalışmalara başlayan Europol Proje Grubu tarafından, bir işbirliği ağı olarak Haziran 1990'dan beri faaliyet gösteren EDIU'nun ismi EDU olarak değiştirilmiş ve EDU, EDIU'nun üzerine üzerine inşa edilmesi kararlaştırılmıştır.[248] Ayrıca, Europol Proje Grubu tarafından suç analiz projesi ve bir bilgisayar yazılımı oluşturulması üzerine çalışmalara başlanmış; ancak özellikle Europol'ün yasallaştırılması adına bir sözleşme taslağı hazırlanmasına ağırlık verilmiştir.[249]

1.2.2. TREVI Bakanlar Anlaşması

Maastricht Zirvesi'nden bu yana, Birlik çevrelerinde Europol'ün ivedilikle tesis edilmesi yönünde bir fikir birliği olsa da Europol'ün, daha doğru ifadeyle süreç içerisinde Europol'ün ilk aşaması olarak tayin edilen EDU'nun bir an evvel kurulmasının önünde iki temel sorun bulunmaktaydı. Birincisi, bu birimin merkezi lokasyonunun nerede olacağı; ikincisi ise Kasım 1993'te yürürlüğe girecek olan MA öncesinde bir antlaşma olmaksızın bu

[246] European Council Presidency Conclusions- Lisbon, 26-27 June 1992.

[247] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, "The New Principal Task for Europol to Support Member States in Connection with Major International Events: The Blurring of Boundaries Between Law Enforcement and Public Order", VERHAGE, Antoinette & TERPSTRA, Jan & DEELMAN, Piet & MUYLAERT, Eddy & VAN PARYS, Patrick (Eds.), Policing in Europe, Journal of Police Studies (Cahiers Politiestudies), Cilt: 3, Sayı: 16, Maklu, 2010, s.141.

[248] OCCHIPINTI, John D., 2003, s. 39.

[249] HEBENTON, Bill & THOMAS, Terry, 1995, s.87.

birimin faaliyete geçip geçemeyeceği yönündeki uyuşmazlıklardı.[250] Uluslararası uyuşturucu kaçakçılığı ve buna bağlı olarak kara para aklama ve organize suç konularındaki işbirliğinin aciliyetine binaen, söz konusu iki temel sorun çözüme kavuşturulmaksızın TREVI Bakanları tarafından Haziran 1993'te Ad Hoc Europol Çalışma Grubu'nca hazırlanmış olan "Europol Uyuşturucu Birimi'nin Kurulmasına İlişkin Bakanlar Anlaşması" imzalanmıştır. Bu anlaşma ulusal parlamentoların onayı veya tartışılmasını gerektirmemekteydi ve ilgililerin kararıyla birlikte yürürlüğe girmiştir.[251] Bakanlar Anlaşması'nda, Europol'ün kurulmasına ilişkin sözleşmenin hazırlıkları ve bunu müteakip yürürlüğe giriş sürecinin biraz zaman alacak olması nedeniyle Europol Konvansiyonu yürürlüğe girene dek bahse konu aciliyet de göz önünde bulundurulduğunda bir işbirliği modeli, yani EDU'nun kurulmasının gerekli olduğu belirtilerek EDU'nun Bakanlar Anlaşması'yla kurulmuş olması gerekçelendirilmiştir.[252] Anlaşmada, EDU, iki ya da daha fazla üye devleti ilgilendiren uyuşturucu kaçakçılığıyla, suç örgütleriyle ve kara para aklamayla ilgili istihbarat analizi ve bilgi değişimi konularında faaliyet gösteren operasyonel olmayan bir birim olarak tanımlanmıştır.[253] EDU'nun üye devlet kolluk birimlerinin bahsedilen kriminal olaylarda etkin bir aksiyon alabilmelerine yardımcı olacağı; bu amaç doğrultusunda uyuşturucuyla bağlantılı suçlarla ilgili özel kriminal soruşturmaların daha fazla gelişmesi için üye devletler arasında kişisel bilgileri de içerecek şekilde bilgi paylaşımı yapma ve üye devlet veya diğer kaynaklardan elde edilecek kişisel olmayan bilgiler temelinde suç analizleri ve genel durum raporları hazırlama

[250] FIJNAUT, Cyrille, *The Containment of Organised Crime and Terrorism: Thirty-Five Years of Research on Police, Judicial and Administrative Cooperation,* Brill Nijhoff, 2016, s.442-443.

[251] ELVINS, Martin, 2003, s.116.

[252] Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit, Dibace bölümü.

[253] Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit, madde 2.

görevlerini yürüteceği belirtilmiştir.[254] Ayrıca, her bir üye devlet tarafından merkezi birime (EDU) bir veya daha fazla irtibat görevlisi gönderilmesi kararlaştırılmıştır.[255] İrtibat görevlilerinin çalışma usulleri, kişisel verilerin korunması ve EDU'nun finanse edilmesiyle ilgili hususlar da Anlaşma'da yer alan diğer hususlardır. 29 Ekim 1993 tarihinde Brüksel'de düzenlenen AB Zirvesi toplantısında EDU'nun merkezi olarak Hollanda'nın Lahey kenti belirlenmiştir.[256] En nihayetinde, EDU, TREVI Bakanlar Anlaşmasına dayanarak kısmi ölçüde 3 Ocak 1994'te çalışmalarına başlamıştır.[257] Öte yandan, EDU'nun resmi olarak Lahey'deki ofisin açılışıyla birlikte 16 Şubat 1994 tarihinde faaliyete geçtiğini belirtmek gerekir.[258]

1.2.3. Mart 1995 Tarihli ve 95/73/JHA Sayılı Ortak Eylem

EDU, TREVI Bakanlar Anlaşması ile faaliyete geçmesine karşın, Kasım 1993'te yürürlüğe giren MA ile birlikte yeni oluşturulan Aİİ adlı üçüncü sütun konuları hakkında Konsey tarafından üç farklı yasal enstrüman benimsenebilecekti: Ortak tutum, ortak eylem ve konvansiyon. Europol'ün kuruluşu için üye devletlerin anayasal gerekliliklerine uygun şekilde bir konvansiyon yapılması öngörülmekteydi. 1995 yılına gelindiğinde,

[254] Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit, madde 3-4.

[255] Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit, madde 1.

[256] FIJNAUT, Cyrille, "Policing International Organised Crime in the European Union", FIJNAUT, Cyrille & GOETHALS & Johan, PETERS, Tony & WALGRAVE, Lode (Eds.), *Changes in Society, Crime and Criminal Justice in Europe: Volume II. International Organised and Corporate Crime*, Kluwer Law International, 1995, s. II.188.

[257] Bundeskriminalamt (BKA), The European Police Office-Europol, Historical Development, https://www.bka.de/EN/OurTasks/Remit/InternationalFunctions/Europol/europol_node.html erişim tarihi: 13.01.2020).

[258] OCCHIPINTI, John D., 2003, s.40. Ayrıca bkz. BUNYAN, Tony, 1995, s. 4.

Konvansiyon'un hazırlık süreci halen devam etmekteydi. Buna yanı sıra, TREVI Bakanlar Anlaşması'nda belirtilen suç türlerinden farklı alanlarda da işbirliği yapılması gerekliliği doğmuştu. Nitekim 9-10 Aralık 1994 tarihinde Essen'de düzenlenen AB Zirvesi toplantısında radyoaktif ve nükleer maddelerin yasadışı ticareti, insan kaçakçılığı, motorlu taşıt kaçakçılığı ve buna bağlı olarak kara para aklamayla mücadele konularının da EDU'nun faaliyet alanına dâhil edilmesi ve buna bağlı olarak uygun yasal düzenlemenin en kısa sürede yapılması kararlaştırılmıştı.[259] Bu şartlar altında, en makul çözüm EDU'nun yetkilerinde değişiklik yapılmasını içeren bir yasal düzenleme olabilirdi. Ayrıca, MA'da Konsey'in Birlik hedeflerine, öngörülen eylemin boyutu veya etkileri nedeniyle münferit olarak hareket eden üye devletlerinkinden daha iyi bir ortak eylemle ulaşılabildiği sürece ortak eylem benimseyebileceği hüküm altına alınmıştır.[260] Ortak eylemle, Europol Konvansiyonu'nun aksine herhangi bir ulusal onay mekanizmasına ihtiyaç duyulmaksızın EDU'nun görevlerinde değişiklik yapılabilecekti.

TREVI Bakanlar Anlaşması'nda değişiklik yapmak yerine, MA ile de uyumlu olması adına, Konsey tarafından benimsenen bir ortak eylemle EDU yeni bir yasal dayanağa kavuşmuştur: Europol Uyuşturucu Birimi Hakkında Avrupa Birliği Antlaşmasının K.3. maddesi Temelinde Konsey Tarafından Benimsenen 10 Mart 1995 Tarihli ve 95/73/JHA sayılı Ortak Eylem. Söz konusu Ortak Eylem, TREVI Bakanlar Anlaşması'nı ilga ederek EDU'nun yeni yasal dayanağı haline gelmiştir. Essen Zirvesi'nde alınan kararlar, Ortak Eyleme dâhil edilerek EDU'nun çalışma alanı genişletilmiştir.[261] Öte yandan, EDU'ya bir

[259] EU Council, Conclusion, Presidency Conclusions-Essen, 9-10 December 1994.

[260] ABA, madde K.3(2/b).

[261] 95/73/JHA sayılı Ortak Eylem Planı, madde 2(2).

koordinatör tarafından başkanlık edilmesi hüküm altına alınmıştır.[262] Zımnen TREVI Bakanlarına karşı sorumlu olan EDU, TREVI Grubu'nun kaldırılması nedeniyle, bundan böyle Konsey'e karşı sorumlu olacaktı.[263]

Başkaca benimsenen ortak eylemlerle de EDU'nun görev ve yetkilerinde değişikliklere gidilmiştir. Bunlar arasında, EDU'nun mücadele ettiği suç türlerine insan ticaretinin eklenmesi[264], EDU'ya yetkisi dâhilinde, üye devletlerin katkılarıyla suçla mücadelede yetkinlik, beceri ve uzmanlık rehberi oluşturma görevinin verilmesi[265], yeni sentetik uyuşturucuların ortaya çıkması nedeniyle söz konusu uyuşturuculara ilişkin risk analizi yapılması ve hızlı istihbarat paylaşımını öngören bir mekanizmanın tesis edilmesi[266] gibi düzenlemeler bulunmaktadır.

1.2.4. Europol Uyuşturucu Birimi'nin Faaliyetleri

Occhipinti'nin tabiriyle embriyonik Europol[267] olarak faaliyet gösteren EDU, işbirliği yapılmasında aciliyet görülen suç türleriyle mücadeleye odaklanmıştır. EDU'nun sınırlı yetkiler dâhilinde faaliyet göstermesi, üye devletlerin, polis işbirliği noktasındaki çekincelerini asgari düzeyde tutmuş ve birbirlerine uyum sağlamalarını kolaylaştırmıştır. Nitekim, EDU'nun faaliyette bulunduğu süre zarfında yayımladığı yıllık raporlar dikkate alındığında, irtibat görevlileri tarafından, bilgi paylaşım sistemine çoğunlukla yürütülen

[262] 95/73/JHA sayılı Ortak Eylem Planı, madde 5.

[263] 95/73/JHA sayılı Ortak Eylem Planı, madde 6.

[264] 96/748/JHA sayılı Ortak Eylem Planı, madde 1.

[265] 96/747/JHA sayılı Ortak Eylem Planı, madde 1-2.

[266] 97/396/JHA sayılı Ortak Eylem Planı, madde 1.

[267] OCCHIPINTI, John D., 2003, s. 34.

soruşturmalara ilişkin istihbarat desteği almak amacıyla ve uyuşturucu konusunda olmak üzere 1994 yılında 595, 1995 yılında 1.474, 1996 yılında 2.053 ve 1997 yılında 2.608, 1998 yılında 2.298 ve 1999 yılında 2.180 bilgi talebi girildiği ve bu taleplere karşılık olarak 1995 yılında 4.671, 1996 yılında 6.327, 1997 yılında 8.964, 1998 yılında 9.782 ve 1999 yılında 9.969 cevap verildiği görülmektedir.[268]

Tablo 3: Üye Devletler Tarafından EDU/Europol'e Yapılan Talepler[269]

Yıl	Talep Sayısı	Taleplerin Niteliği (%)			Cevap Sayısı
		Soruşturma Desteği (İstihbarat)	Özel Uzmanlık	Operasyonel Destek	
1994	595	81	14	5	-
1995	1.474	77	16	6	4.671
1996	2.053	78	16	6	6.327
1997	2.608	82	12	6	8.964
1998	2.298	85	10	5	9.782
1999	2.180	87	9	4	9.969

Bu istatistiki veri, üye devletlerin ilk zamanlarda bilgi paylaşımı noktasında çekingen davrandıklarını, ilerleyen yıllarda ise işbirliğini artırdıklarını ortaya koymaktadır. Her ne kadar, Europol Konvansiyonu'nun yürürlüğe girdiği 1998 yılında ve Europol'ün faaliyete geçtiği 1999 yılında bilgi paylaşım sayısı azalsa da bu durum üye devletlerin Europol'e

[268] Committee on Civil Liberties and Internal Affairs, "Report on the Annual Report of the Europol Drugs Unit for 1996", 1998, B- Explanatory Statement, III. Overview of the Drugs Unit's Activities; Europol, Annual Report 1999, s. 23. Ayrıca bkz. ALDIS, Anne & HERD, P. Graeme (Eds.), *Soft Security Threats and European Security,* Routledge, 2005, s. 114.

[269] HAYES, Ben, *The Activities and Development of Europol: Towards an Unaccountable "FBI" in Europe,* Statewatch, 2002, s.3.

ilişkin kısa süreli endişeleri ve Europol'e uyum süreci olarak yorumlanabilir. Bir diğer yandan, söz konusu taleplere karşılık yaklaşık dört katı bir oranda cevap girilmiş olup bu durum EDU'nun bir olaylar silsilesi başlatabildiğini ve zaman içerisinde suçla mücadelede önemli bir yer edindiğini göstermektedir.[270]

1.3. EUROPOL: TEMMUZ 1999-OCAK 2010 (KONVANSİYON TEMELİNDEKİ OLUŞUM)

1.3.1. Europol Konvansiyonu'na Genel Bir Bakış

Europol Konvansiyonu'na ilişkin çalışmalar 1995 yılında nihayete ermiştir. Konvansiyon taslağına ilişkin çalışmaların, bu denli uzun sürmesinin nedenleri arasında, Europol'ün amaç ve faaliyet alanı, Adalet Divanı'nın yargılama yetkisi ve hassas kişisel verilerin Europol veritabanlarına işlenme düzeyi hakkında çözülemeyen açmazlardı.[271] Adalet Divanı'nın yargılama yetkisine ilişkin sorun çözüme kavuşturulmaksızın üye devletlerin hükümet temsilcileri tarafından 26 Temmuz 1995 tarihinde ABA K.3. maddesi temelinde hazırlanan Avrupa Polis Teşkilatı'nın kurulmasına ilişkin Konvansiyon -kısa adıyla Europol Konvansiyonu- imzalanmıştır.[272] Ancak, Konvansiyon'un yürürlüğe girebilmesi için tüm üye devletlerin iç onay prosedürlerini tamamlaması gerekiyordu. Haziran 1998'de en son Belçika'nın onay sürecini tamamlamasıyla birlikte, Konvansiyon,

[270] HAYES, Ben, 2002, s.3.

[271] DEN BOER, Monica, "Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse?", *Common Market Law Review*, Cilt: 32, Sayı: 2, 1995, s. 569.

[272] Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) (95/C 316/01).

tüm üye devletlerden onay almış bulunmaktaydı.[273] Konvansiyon, Konvansiyon'u onaylayan en son ülkenin bildirimini takip eden üç aylık sürenin dolmasıyla birlikte 1 Ekim 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[274] Europol, Konvansiyon'a ilişkin bir dizi yasal prosedürün ardından, ancak 1 Temmuz 1999 tarihinde tam kapasiteyle faaliyete geçebilmiştir.[275] Europol'ün faaliyete geçmesiyle birlikte, EDU bütçesinden finanse edilen ve EDU tarafından geliştirilen tüm ekipmanlar, EDU'nun kullanımı için tahsis edilen yer, EDU'nun tüm arşivi ve veri dosyaları Europol'e devredilmiş; EDU'ya ilişkin 10 Mart 1995 tarihli Ortak Eylem yürürlükten kaldırılmıştır.[276] Konvansiyon temelinde kurulan ilk Europol oluşumu, bir Birlik teşkilatı olmayıp daha ziyade Birlik içerisinde iç güvenlik alanındaki hükümetlerarası işbirliğinin bir yansıması olarak değerlendirilebilir.[277]

1.3.2. Europol Konvansiyonu'nun Çerçevesi

Europol Konvansiyonu, Kuruluş ve Görevleri, Bilgi Sistemi, Analiz Amaçlı Çalışma Dosyaları, Bilgi İşlemeyle İlgili Ortak Hükümler, Yasal Statü Organizasyon ve Finansal Hükümler, Sorumluluk ve Yasal Koruma ve Son Hükümler adlı 7 başlık altında 47 maddeden oluşmaktadır.

---

[273] The UK Parliament, Chapter 2: The Evolving Constitution, The Establisment of Europol, https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/183/18305.htm (erişim tarihi: 13.01.2020).

[274] Europol Konvansiyonu, madde 45(3).

[275] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, "The Europol Council Decision: A New Legal Basis for Europol", *New Journal of European Criminal Law*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2010, s.186.

[276] Europol Konvansiyonu, madde 45(5).

[277] Bundeskriminalamt (BKA), The European Police Office - Europol, https://www.bka.de/EN/OurTasks/Remit/InternationalFunctions/Europol/europol_node.html (erişim tarihi: 13.01.2020).

Konvansiyona göre, *"Europol'un hedefi, terörizmle, uyuşturucu kaçakçılığıyla ve iki ya da daha fazla üye devleti etkileyen ve bir organize suç şebekesinin karıştığına dair ciddi deliller bulunan uluslararası diğer suç türleriyle mücadelede üye devletlerin yetkili makamları arasındaki işbirliğini ve etkililiğini geliştirmektir."*[278] EDU'nun hedefleri arasında yer alan uyuşturucu, nükleer ve radyoaktif madde ve göçmen kaçakçılığı, insan ticareti ve motorlu taşıtlarla ilgili suçlarla mücadele ve bu suçlarla bağlantılı kara para aklamayla mücadele konuları Europol Konvansiyonu'na da eklenmiştir.[279] Ayrıca, yaşam, vücut bütünlüğü, kişisel özgürlük veya özel mülke yönelik terörist faaliyetlerle ilgili işlenen ve işlenmesi muhtemel suçların da Konvansiyon'un yürürlüğe girmesini takiben en geç iki yıl içerisinde Europol'ün yetki alanına dâhil edileceği belirtilmektedir.[280] Öte yandan, Konsey tarafından, oybirliğiyle hareket ederek Konvansiyon'a ekli listede sıralanan diğer suç türleri veya bunların özgül belirtileriyle de ilgilenmesi için Europol'e talimat verilebileceği zikredilmektedir.[281] Söz konusu listede, insan canına ve özgürlüğüne karşı işlenen suçlar, dolandırıcılık da dâhil olmak üzere özel mülk veya kamu mallarına karşı işlenen suçlar ve yasadışı ticaret ve çevreye karşı işlenen suçlar başlıkları altında çeşitli suç türleri yer almaktadır.[282]

Yukarıda belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için Europol'e 5 temel görev ihdas edilmiştir:

- Üye devletler arasındaki bilgi paylaşımını kolaylaştırmak,
- Bilgi ve istihbarat toplayıp bunları düzenlemek ve analiz etmek,

[278] Europol Konvansiyonu, madde 2(1).

[279] Europol Konvansiyonu, madde 2(2), 2(3).

[280] Europol Konvansiyonu, madde 2(2), Ayrıca, 3 Aralık 1998 tarihli Konsey Kararı (OJ 1999/C 26/06) madde 1 ile, Europol bahse konu suç türlerinde de yetki sahibi olmuştur.

[281] Europol Konvansiyonu, madde 2(2).

[282] Europol Konvansiyonu, madde (2)'de Anılan Ek.

- Üye devletlerle ilgili bilgileri ve suçlar arasında tespit edilen bağlantıları gecikmeksizin ulusal bürolar aracılığıyla üye devletlerin yetkili makamlarına bildirmek,
- İlgili tüm bilgileri ulusal bürolara ileterek üye devletlerdeki soruşturmalara destekte bulunmak,
- Veri içeren toplanmış bilgileri bir bilgisayar sistemine işlemek.[283]

Europol'ün bu beş asli görevinin yanında ek görevleri de bulunmaktadır. Bunlar, üye devletlerdeki yetkili makamların yürüttüğü soruşturmalara yönelik prosedürlere ilişkin uzmanlık bilgisi geliştirmek ve soruşturmalar hakkında tavsiyede bulunmak, ulusal düzeydeki operasyonel faaliyetlerde stratejik istihbarat sağlamak, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına yardım etmek ve genel durum raporları hazırlamaktır.[284] Ayrıca, personel ve bütçe kaynaklarıyla uyumlu olmak kaydıyla, üye devletlerin yetkili makamlarında görevli personelin eğitimi, bahse konu makamların organizasyon ve ekipmanı, suç önleme yöntemleri ile teknik ve adli polis soruşturma yöntemleri alanlarında üye devletlere destek verme görevleri bulunmaktadır.[285]

Europol'ün görev ve yetkilerine bakıldığında, Alman Başbakan Kohl'un Amerikan FBI'sı gibi faaliyet gösteren bir Europol düşüncesinin tam manasıyla fiiliyata geçmediği, Europol'ün daha ziyade Birlik çapında suçla mücadelede destekleyici bir rol üstlendiği görülmektedir. Europol'ün en temel polislik fonksiyonları arasında yer alan zor kullanma, suç zanlılarını yakalama, arama yapma, gözaltına alma gibi herhangi bir operasyonel yetkisi

[283] Europol Konvansiyonu, madde 3(1).

[284] Europol Konvansiyonu, madde 3(2).

[285] Europol Konvansiyonu, madde 3(3).

bulunmamaktaydı.[286] Konvansiyon çerçevesinde, kolluk kuvvet yetkisi bulunmayan Europol'e sadece suçun önlenmesi adına üye devletlere destekte bulunma görevi verilmiştir.

Europol işbirliğinin temel yapı taşlarından biri ulusal bürolardır. Konvansiyon'da, her üye devletin, yetkili ulusal makamları ile Europol arasında irtibat sağlayacak bir irtibat bürosu kuracağı, bu büroların Europol'e gerekli bilgi ve istihbaratın iletilmesi, Europol'ün bilgi ve istihbarat taleplerine karşılık verilmesi gibi görevlerinin olduğu hüküm altına alınmıştır.[287] Europol'ün temel bileşenlerinden bir diğeri de irtibat görevlileridir. Her ulusal büro tarafından Europol'e, Europol ile ulusal irtibat büroları arasında bilgi akışını sağlama ve kolaylaştırma görevi üstlenen en az bir irtibat görevlisi gönderilmesi kararlaştırılmıştır.[288]

Teknik donanım, Europol'ün görevlerini etkin ve eksiksiz bir şekilde yerine getirmesinde önemli bir yer tutmaktadır. Konvansiyon'da Europol'ün bilgi sistemi, çalışma dosyaları ve dizin sistemi bileşenlerinden oluşan bir bilgisayar destekli bilgi toplama sistemini muhafaza edeceği belirtilmektedir:

- Üye devletler ile Europol'ün erişebildiği, bilgiye hızlı biçimde başvurulmasını sağlayan kısıtlı ve açık bir şekilde tanımlanmış içeriğe sahip bir bilgi sistemi,
- Analiz amaçlarıyla çeşitli zaman dilimleri için tesis edilen ve kapsamlı bilgiler içeren çalışma dosyaları,
- Analiz dosyalarının belirli ayrıntılarını içeren bir dizin sistemi.[289]

[286] MOUNIER, Gregory, "Europol: A New Player in the EU External Policy Field?", *Perspectives on European Politics and Society*, Cilt: 10, Sayı: 4, 2009, s. 584.

[287] Europol Konvansiyonu, madde 4(1), 4(2).

[288] Europol Konvansiyonu, madde 5.

[289] Europol Konvansiyonu, madde 6(1).

Bir suç işlemekten veya suçun işlenmesinde yer almaktan şüpheli şahıslar ve bir suçtan mahkûm edilenler ile Europol'ün yetkili olduğu suçları işleyeceklerine dair ulusal hukuk kapsamında ciddi nedenler olan şahıslara ait ad, soyad, lakap, takma ad, doğum yeri ve tarihi, uyruk, cinsiyet ve kimlik tespitine yardımcı diğer özellikleri içeren kişisel veriler EBS olarak adlandırılan bir bilgi sistemine kaydedilip kullanılabilecekti.[290] Söz konusu şahıslara ek olarak incelenmekte olan suçlara ilişkin soruşturmalarda veya daha sonraki cezai kovuşturmalarda tanıklık etmek üzere çağrılabilecek şahıslar, incelenmekte olan suçlardan birinin mağduru olan veya bazı somut gerekçeler nedeniyle bu türden bir suçun mağduru olabilecekleri düşünülen şahıslar, irtibatlar ve bağlantılar ile incelenmekte olan suçlara ilişkin bilgi verebilecek şahıslar hakkında analiz çalışma dosyaları açılabilecek ve bu dosyalar cezai soruşturmalara yardım etme gayesiyle, verilerin toplanması, işlenmesi veya kullanılması olarak tanımlanan inceleme amaçlarına hizmet edecekti.[291] 2002 yılında faaliyete geçen ve sadece Avro kalpazanlığıyla sınırlı olan ilk deneyim sayılmazsa, EBS, türlü gecikmeler ve hakkındaki tartışmalar nedeniyle ancak Ekim 2005 tarihinde Europol'ün yetkili olduğu tüm suçluları da kapsayacak şekilde faaliyete geçebilmiş; Konvansiyon'un ruhuna aykırı olmasına rağmen Ekim 2005'e kadar bilgi depolamak için ve bir bilgi sistemine alternatif niyetine, analiz çalışma dosyaları kullanılmıştır.[292] Son olarak, analiz çalışma dosyalarının deri toplu olması amacıyla depolanan verilere yönelik bir dizin sistemi oluşturulmuştur.[293]

[290] Europol Konvansiyonu, madde 8(1), 8(2).

[291] Europol Konvansiyonu, madde 10(1), 10(2).

[292] DEN BOER, Monica & BRUGGEMAN, Willy, "Shifting Gear: Europol in the Contemporary Policing Era", L'HARMATTAN (Ed.), *Union Européenne et Sécurité Intérieure: Institutionnalisation et Fragmentation,* Politique Européenne, Cilt:3, 2007, s. 82; Ayrıca bkz. Europol, Anniversary Publication: 10 Years of Europol 1999-2009, 2009, s.30.

[293] Europol Konvansiyonu, madde 11(1).

Europol'ün idari yapısına baktığımızda, dört organdan oluştuğu görülmektedir: Yönetim Kurulu, Direktör, Mali Kontrolör, Mali Komite.[294] Bir dizi görevi bulunan Yönetim Kurulu'nun, her üye devletten bir temsilcinin bir araya gelmesiyle oluşacağı ve başkanlığını Konsey dönem başkanlığını yürüten devletin temsilcisinin yapacağı, yapılan toplantılara oy kullanma hakkı olmaksızın Komisyon'u da davet edeceği, her yıl bir önceki yıla ilişkin genel bir faaliyet raporu ile Europol'ün gelecekteki faaliyetlerine ilişkin bir rapor hazırlayarak bu raporları Konsey'e göndereceği hüküm altına alınmıştır.[295] Europol'ün yasal temsilcisi olan Direktör ise Europol'e verilen görevlerin yerine getirilmesi, gündelik işlerin ve Europol personelinin yönetimi, Yönetim Kurulu'nun aldığı kararların gerektiği gibi düzenlenmesi ve uygulanması, Europol'e ilişkin bütçe taslağının hazırlanması ve bütçenin uygulanması ve son olarak Yönetim Kurulu tarafından kendisine verilen diğer görevleri yerine getirilmesinden sorumludur.[296] Direktör'ün, Yönetim Kurulu'nun uygun görüşü alındıktan sonra, Konsey tarafından oybirliğiyle ve dört yıllığına atanacağı ve görevlerini yerine getirme konusunda Yönetim Kurulu'na karşı sorumlu olacağı da Konvansiyon'da zikredilen hususlar arasındadır.[297] Ayrıca belirtmek gerekir ki, irtibat görevlileri, Europol personeli olmayıp kendi ulusal bürolarının Europol'deki birer uzantılarıdır.

Europol'ün hükümetlerarası bir işbirliği modeli olması nedeniyle, ulusüstü niteliği ağır basan AB kurumlarıyla olan ilişkisi oldukça zayıftı. Öncelikle, Europol'ün demokratik ve yasal kontrolü oldukça sınırlı bir düzeyde olduğu belirtmek gerekir. Avrupa Parlamentosu'yla ilgili olarak, Konsey dönem başkanlığının Europol'ün çalışmalarına ilişkin

[294] Europol Konvansiyonu, madde 27.

[295] Europol Konvansiyonu, madde 28.

[296] Europol Konvansiyonu, madde 29(3), 29(5).

[297] Europol Konvansiyonu, madde 29(1), 29(4).

hazırlanan özel bir raporu her yıl Avrupa Parlamentosu'na sunacağı, Konvansiyon'da değişiklik yapılması öncesinde Avrupa Parlamentosu'na danışılacağı hüküm altına alınmıştır.[298] Avrupa Parlamentosu, kendi inisiyatifiyle herhangi bir teklifte bulunamayacağı gibi tasarrufları veto yetkisi de bulunmamaktaydı ve dolayısıyla pasif bir bilgilenme hakkı haricinde yasama sürecinde herhangi bir aktif rolü yoktu.[299] Bu durum, Europol'ün demokratik hesap verebilirliğine gölge düşüren bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Konvansiyon'un yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin üye devletler arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde öncelikle Konsey'in devreye gireceği, altı ay içerisinde çözülmemesi halinde ise uyuşmazlığa taraf devletlerin kendi aralarındaki anlaşmayla uyuşmazlığı çözme yöntemine karar vereceği belirtilmiş ve Konvansiyon'a ek Deklarasyon'da ise Birleşik Krallık haricindeki tüm devletler uyuşmazlığı sistematik olarak Adalet Divanı'na götürmeyi taahhüt etmiştir.[300] Diğer yandan, 23 Temmuz 1996 tarihli Konsey Kararı (Protokol) ile üye devletlerin Protokol'ün imzalandığı tarihte veya daha sonra herhangi bir zamanda yapacağı deklarasyon ile Adalet Divanı'nın Europol Konvansiyonu'nun hükümlerinin yorumlanması noktasında ön karar prosedürü yetkisini kabul edebileceği kararlaştırılmıştır.[301] Bunun haricinde Adalet Divanı'nın herhangi bir hak ihlali söz konusu olduğunda yargılama yetkisinin bulunmaması nedeniyle Europol'ün yasal kontrole de tabi olmadığı söylenebilir.

[298] Europol Konvansiyonu, madde 34.

[299] DEN BOER, Monica & BRUGGEMAN, Willy, 2007, s. 84.

[300] Europol Konvansiyonu, madde 40; Europol Konvansiyonuna ek Deklarasyon.

[301] 23 Temmuz 1996 tarihli Konsey Yasası, OJ (96/C 299/01), madde 2(1).

Komisyon, Yönetim Kurulu toplantılarına katılabilme hakkına sahip olmasına karşın toplantılarda oy kullanma hakkı bulunmamaktaydı.[302] Ayrıca, Komisyon temsilcisi olmaksızın Europol Yönetim Kurulu toplantısı yapılabilmekteydi.

Konsey ile Europol arasında diğer Birlik kurumlarına göre daha sıkı bir ilişkinin olduğu görülmekle birlikte Konsey'in de üye devlet hükümet temsilcilerinden oluştuğu hatırda tutulmalıdır. Konvansiyon doğrultusunda, Konsey'in, Yönetim Kurulu'na talimat verebilmesi, Direktör ataması, bütçe kabulü ve uygulamaya ilişkin karar alması, bir üye devletin teklifi üzerine oybirliğiyle hareket ederek Konvansiyon'da herhangi bir değişikliğe karar verebilmesi ve daha pek çok konuda tasarrufta bulunabilmesi mümkündü. Ayrıca, Europol, siyaseten Adalet ve İçişleri Konseyi'ne karşı sorumluluk taşımaktaydı.[303] Konsey'in Europol üzerinde önemli bir fonksiyon üstlendiği görülmekte olup bu durum bir bakıma TREVI Bakanlar Grubu'nun çalışmalarını hatırlatmaktadır.

Kişisel verilerin korunması, Europol işbirliğinde en hassas olunan konuların başında gelmektedir. Nitekim zaman içerisinde kişisel verilerin daha sıkı bir şekilde koruma altına alınmasına yönelik gayret içerisinde olunmuştur. Konvansiyon'da da kişisel verilerin korunmasına ilişkin birtakım hususlara yer verilmiştir. Evvela, Konvansiyon'un giriş kısmında polis işbirliği alanında, birey haklarının korunmasına, özellikle de bireylerin kişisel verilerinin korunmasına özel bir önem verilmesine inanıldığı belirtilmiştir.[304] Konvansiyon'da, hangi kişisel verilerin hangi şartlarda işleneceği, depolanacağı ve kullanılacağı ile ilgili maddelerde açıkça zikredilmiştir.[305] Ayrıca, Europol'ün kişisel verilerin toplanması, işlenmesi ve kullanılmasında, Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi

[302] Europol Konvansiyonu, madde 28(4).

[303] DEN BOER, Monica & BRUGGEMAN, Willy, 2007, s. 85.

[304] Europol Konvansiyonu, Dibace Bölümü.

[305] Europol Konvansiyonu, madde 8,10,12,14,15,16,17,18,21,25

Tutulması Karşısında Bireylerin Korunmasına İlişkin 28 Ocak 1981 tarihli ve 108 sayılı Avrupa Konseyi *(Council of Europe)* Sözleşmesi ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin poliste kişisel verilerin kullanımına ilişkin 17 Eylül 1987 tarihli ve R (87) 15 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önünde tutacağı belirtilmiştir.[306] Kişisel verilerin korunmasına ilişkin Avrupa Konseyi tasarruflarına atıfta bulunulmasının nedeni, o dönemde bu konuda alternatif, geçerli bir Birlik tasarrufunun olmayışıydı.[307] Her ne kadar, kişisel verilerin işlenmesi ve bireylerin korunmasına ilişkin 24 Ekim 1995 tarihli ve 95/46/EC sayılı AB Direktifi yürürlüğe girse de üçüncü sütun konularına uygulanmamıştır. Nitekim Direktifin Topluluk hukuku kapsamında dışında olan Aİİ sütunundaki konulara uygulanmayacağına hükmedilmiştir.[308] Direktifin, Europol Konvansiyonu'ndan daha geç bir tarihte hazırlanması da Europol Konvansiyonu'nda Avrupa Konseyi tasarruflarına atıf yapılmasına neden olduğu belirtilebilir. Öte yandan, Europol, Konvansiyon dönemi boyunca Avrupa Konseyi tasarruflarına yapılan atıfların sistematik bir koruma sağlamadığı, bu atıflarla bir nevi yama yapıldığı, bunun da tatmin edici ve yeterli düzeyde olmadığı yönünde eleştirilere maruz kalmıştır.[309]

Kişisel verilerin güvence altına alındığı gösteren bir başka husus, bir Ortak Denetleme Organı *(Joint Supervisory Body - JSB)* ve her üye devlette Ulusal Denetleme Organları kurulacak olmasıdır. Europol'ün bulundurduğu verilerin depolanması, işlenmesi ve kullanılmasından dolayı bireysel hakların ihlal edilmediğini güvence altına almak amacıyla Europol'ün faaliyetlerini inceleme görevini yerine getirecek bağımsız bir ortak denetim

[306] Europol Konvansiyonu, madde 14.

[307] DE MOOR, Alexandra, *Europol, Quo Vadis?: Critical Analysis and Evaluation of the Development of the European Police Office*, Maklu Publishers, 2012, s.32.

[308] 95/46/EC sayılı Direktif, madde 3(2).

[309] DEN BOER, Monica & BRUGGEMAN, Willy, 2007, s. 86.

organı kurulacaktı.[310] Yine, her bir bireyin ortak denetim organından kişisel verilerin Europol tarafından toplanma, depolanma, işlenme ve kullanılma şeklinin hukuka uygunluğu ve doğruluğunu güvence altına alınmasını talep etme hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.[311]

1.3.3. Europol Konvansiyonu'nda Yapılan Değişiklikler

1990'lı yıllar boyunca suçla mücadelede Europol'ün daha fazla yetki ve güce sahip başlı başına etkin bir yapı olması ile üye devletlerin faaliyetlerinde destekleyici bir yapı olması düşünceleri arasında bir çatışma söz konusu idi. Bazı ulusal polis birimleri Europol üzerinden istihbarat paylaşımı yapmak yerine duruma göre ikili işbirliklerini tercih etmekteydi.[312] Europol Konvansiyonu'na bakıldığında, bu çatışmanın galibi Europol'ün daha pasif bir konumda olmasını isteyenler olmuştur. Nitekim Europol Konvansiyonu'nun hazırlık ve yürürlüğe giriş sürecinin uzaması bu durumu göstermektedir.

Ancak, 2000'lerin başı itibarıyla Europol'ün daha etkin ve operasyonel bir yapıya kavuşmasını arzu edenler, söz sahibi olmaya başlamıştır. Genelde adalet ve içişleri alanında özelde polis işbirliği ve Europol aracılığıyla yürütülen işbirliği alanında önemli düzenlemeler getiren AA'nın 1 Mayıs 1999 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmesiyle birlikte 2000'li yılların başından itibaren Europol'ün geleceğine yönelik tartışmalar da alevlenmiştir. Birincisi Europol'ün ağır işlemesine neden olan hantal yasal çerçevesinin birimin potansiyelini ortaya çıkarmasını engellediği, ikincisi potansiyelini tam olarak uygulayabilmesi için Europol'e

[310] Europol Konvansiyonu, madde 24(1).

[311] Europol Konvansiyonu, madde 24(4).

[312] HAYES, Ben, 2002, s.18.

daha fazla güç ve yetki verilmesi gerektiği düşünceleri, öncelikle daha kolay ve kestirme bir yöntem olacağı saikiyle Konvansiyon'da değiştirilmesi, daha sonrasında ise Europol'ün yasal dayanağının topyekûn değiştirilmesi olmak üzere Europol'ün yasal çerçevesinde değişiklik yapılması çalışmalarını tetiklemiştir.[313] Değişiklik çalışmalarından amaçlanan, Europol'ün reaktif (tepkisel) bir analiz biriminden proaktif (ön alıcı) bir operasyonel birime doğru evirilmesini sağlamaktı.[314] Bu kapsamda, Europol Konvansiyonu, kara para aklamayla ilgili 30 Kasım 2000 tarihli, ortak soruşturma takımları kurulmasına ilişkin 28 Kasım 2002 tarihli ve Konvansiyon'da kapsamlı değişiklikler öngören ve kısaca Danimarka Protokolü olarak adlandırılan 27 Kasım 2003 tarihli üç ayrı protokol tarafından değişikliğe uğramıştır.[315]

Kara para aklamayla ilgili 30 Kasım 2000 tarihli Protokol ile Konvasiyonun 2(2). maddesinde yapılan değişiklikle Europol'e belli bir suç türüne bağlı olmaksızın tüm kara para aklama suçlarıyla mücadele yetkisi tanınmıştır.[316] Europol aracılığıyla polis işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla ortak soruşturma takımlarının kurulmasına imkân tanıyan AA ile değişik ABA 30(2). maddeye uyum bağlamında, 28 Kasım 2002 tarihli Protokol ile Konvansiyonun 3(1). maddesinde zikredilen Europol'ün 5 asli görevine iki yeni görev daha eklenmiştir:

- Ortak soruşturma takımlarında destek kapasitesine katılmak,

[313] HAYES, Ben**,** "Mehr Befugnisse und Weniger Regeln – Eine Nette Kleine Debatte um Europols Zukunft", *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, Cilt: 84, Sayı: 2, 2006, s.48-49.

[314] HAYES, Ben**,** 2006, s.47.

[315] KLIMEK, LIBOR, "European Police Office (Europol): Past, Present and Future", *Czech Yearbook of International Law*, Cilt: 5, 2014, s. 212.

[316] 30 Kasım 2000 tarihli Protokol/Konsey Yasası, OJ (2000/C 358/01), madde 1.

- Üye devletlerin yetkili makamlarından belirli durumlarda soruşturma yürütmelerini ve koordine etmelerini istemek.[317]

Europol ilk kurulduğunda operasyonel bir birim olmaktan oldukça uzak bir görüntü sergilemekteydi. Ortak soruşturma takımları, her ne kadar, Europol'ü başlı başına operasyonel bir hale getirmese de eski yapısına nazaran daha operatif bir fonksiyon yüklemiştir. Ortak soruşturma takımlarının kurulması, ilk olarak Cezai Konularda Karşılıklı Yardımlaşma Konvansiyonu'na dercedilmiş, ancak Konvansiyon'un ulusal onay süreçlerinden dolayı yürürlüğe girişi uzayınca konunun aciliyetine binaen Konvansiyon yürürlüğe girene dek hukuki etki gösterecek olan 13 Haziran 2002 tarihli ortak soruşturma takımlarına ilişkin Konsey Çerçeve Kararı ile mümkün olabilmiştir. Buna göre, iki ya da daha fazla üye devletin yetkili makamları, bir veya daha fazla üye devlette kriminal soruşturma yürütmek üzere belirli bir amaç ve ortak rıza ile uzatılabilecek sınırlı bir zaman diliminde faaliyet gösterecek bir ortak soruşturma takımı kurabilecektir.[318] 28 Kasım 2002 tarihli Protokol ile Konvansiyona yeni eklenen 3(a). ve 3(b). hükümleri doğrultusunda, Europol yetkililerinin kurulan bu ortak soruşturma takımlara katılabilmesinin önü açılmış ve Europol'e belirli durumlarda üye devletlerden soruşturma başlatma, yürütme veya koordine etme hususlarında talepte bulunma yetkisi tanınmıştır.[319]

Konvansiyon hükümlerini daha fazla esnek ve daha az bürokratik bir hale getirme amacı taşıyan 27 Kasım 2003 tarihli Protokol ile Europol Konvansiyonu'nda kapsamlı ve bir

[317] 28 Kasım 2002 tarihli Protokol/Konsey Yasası, OJ (2002/C 312/01), madde 1(1).

[318] 13 Haziran 2002 tarihli Konsey Çerçeve Kararı, madde 1(1).

[319] 28 Kasım 2002 tarihli Protokol/Konsey Yasası, OJ (2002/C 312/01), madde 1(2/a).

dizi değişiklik yapılmıştır.[320] Bu değişiklikler arasında, başlıca ulusal birimlere, irtibat görevlilerine, Europol Direktörü'ne ve diğer Europol yetkililerine EBS'de ve çalışma dosyalarında tutulan kişisel verilere daha geniş erişim imkânı[321], üçüncü ülke veya kuruluşların Europol Analiz Grupları'nın faaliyetleri çerçevesinde davet edilmesi ile üçüncü ülke veya kuruluşlarla işbirliği anlaşması imzalanması ve yeterli veri koruma standardına sahip olmaları halinde veri paylaşımı yapılması gibi Europol'e üçüncü taraflarla daha geniş bir işbirliği imkânı[322], veri dosyalarının açılması ve bunlardan veri alınması için basitleştirilmiş prosedürler, EBS'de yer alan verilerin 3 yılın sonunda kaldırılması, ancak verinin muhafaza edilmesi kat'i surette gerekli ise, Europol Direktörü'nün onay vermesi halinde verinin bir üç yıllığına daha korunması[323], Avrupa Parlamentosu'nun danışma ve denetim yetkilerinin artırılması[324] ve Konvansiyon ekinde yer alan listede sıralanan suç türlerine başkaca suçların da dâhil edilmesi, herhangi bir üye devlet tarafından talepte bulunulmaksızın Konsey'e oybirliğiyle olmak kaydıyla Europol'ün yetkilerinde değişiklik yapma hakkı tanınması[325] gibi hususlar yer almaktadır.[326]

Europol Konvansiyonu'nda değişiklik öngören üç protokolün de yürürlüğe girebilmesi için Konvansiyonun 43(1). maddesi uyarınca, üye devletlerin ulusal onay mekanizmalarından da geçmesi gerekmekteydi. Ne var ki, tıpkı Konvansiyon'un yürürlüğe

---

[320] MOORE, Anthony, *Police and Judicial Co-operation in the European Union: FIDE 2004 National Reports*, Cambridge University Press, 2004, s. 61.

[321] 27 Kasım 2003 tarihli Protokol/Konsey Yasası, OJ (2004/C 2/01), madde 1(4).

[322] 27 Kasım 2003 tarihli Protokol/Konsey Yasası, OJ (2004/C 2/01), madde 1(6).

[323] 27 Kasım 2003 tarihli Protokol/Konsey Yasası, OJ (2004/C 2/01), madde 1(7).

[324] 27 Kasım 2003 tarihli Protokol/Konsey Yasası, OJ (2004/C 2/01), madde 1(18).

[325] 27 Kasım 2003 tarihli Protokol/Konsey Yasası, OJ (2004/C 2/01), madde 1(1), 1(22).

[326] PEERS, Steve, *Europol: The Final Step in the Creation of an Investigative and Operational European Police Office*, Statewatch, 2007, s.2.

giriş sürecinin uzaması gibi, söz konusu üç protokolün ulusal onay süreçleri de uzamıştır. Bu durum, aynı zamanda, Europol'ün yasal dayanağının Konvansiyon yerine herhangi bir değişikliğe daha yatkın ve esnek olan bir Konsey Kararı ile değiştirilmesini tetiklemiştir. Söz konusu üç protokol, ancak Europol'ün yasal dayanağının Europol Konsey Kararı olarak revize edilmesine yönelik çalışmaların yürütüldüğü esnada, 2007 yılında yürürlüğe girebilmiştir. 29 Mart 2007 tarihinde 2000 ve 2002 tarihli protokoller; 18 Nisan 2007 tarihinde ise 2003 tarihli protokol yürürlüğe girebilmiştir.[327]

Öte yandan, Konvansiyon'un 43(3). maddesi uyarınca, Konsey'in üye devletlerin ulusal onayı olmaksızın oybirliğiyle hareket ederek Konvansiyon'a ekli listede sıralanan suçlara eklemeler yapabileceğine hükmedilmiştir. Bu çerçevede, zaman içerisinde çeşitli Konsey kararları benimsenmiştir.[328] Yine, Konsey tarafından oybirliğiyle analiz dosyalarıyla ilgili uygulama kuralları, üçüncü ülke veya örgütlerle bilgi paylaşımı ve işbirliği, personelle ilgili ve mali düzenlemeler, gizlilik ilkesi konularında tasarrufta bulunabilmesi kararlaştırılmıştır ve buna yönelik çeşitli kararlar benimsenmiştir.[329]

---

[327] Eur-Lex, Europol: European Police Office (until 31.12.2009), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al14005b (erişim tarihi: 19.01.2020).

[328] (İnsan kaçakçılığı ve terörizme ilişkin) 3 Aralık 1998 tarihli Konsey Kararı, OJ (C 26 of 30.01.1999); (Döviz ve diğer ödeme araçlarında sahteciliğe ilişkin) 29 Nisan 1999 tarihli Konsey Yasası, OJ (C 149 of 28.05.1999); (Uluslararası ağır suç türleriyle mücadeleye ilişkin) 6 Aralık 2001 tarihli Konsey Kararı, OJ (C 362 of 18.12.2001); (Avro'nun korunmasına ilişkin) 12 Temmuz 2005 tarihli Konsey Kararı, OJ (L 185 of 16.07.2005). Ayrıntılı bilgi için bkz. PEERS, Steve, "Governance and the Third Pillar: The Accountability of Europol", CURTIN, Deirdre M. & Wessel, Ramses A. (Eds.), *Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance,* Intersentia: Ius Commune Europaeum, Sayı: 49, 2005, s. 256.

[329] PEERS, Steve, 2005, s. 256.

1.4. EUROPOL: OCAK 2010-MAYIS 2017 (2009/371/JHA SAYILI KONSEY KARARI TEMELİNDEKİ OLUŞUM

1.4.1. Europol Yasal Dayanağının Bir Konsey Kararıyla Değiştirilmesi Yönündeki Çabalar

Europol Konvansiyonu'nun ve Konvansiyon'da değişiklik öngören Protokollerin yürürlüğe girebilmesi için tüm üye devletlerin iç onay prosedürlerini tamamlaması gerekmekteydi. Üye devletlerin onay süreci, haliyle, uzun zaman almaktaydı. Hem 2000'li yıllarda artan terör, organize suç ve siber suçlarla daha etkin ve ivedilikle mücadele edilebilmesi ve yeni suç türleri ile güvenlik tehditlerine karşı gerekli tedbirlerin süratle alınabilmesi hem de AA'ya uyum amacıyla 2000'li yılların başında Europol'ün hukuki zemininin değişime daha açık bir zemine oturtulması tartışılmaya başlanmıştır. Yapılan çalışmalar sonucu, Europol Konvansiyonu'nu ilga etmek üzere 30 Nisan 2002 tarihli bir taslak Konsey Kararı hazırlanmıştır.[330] Yine, ÖGA Çalışma Grubu (Working Group X) tarafından hazırlanan 2 Aralık 2002 tarihli bir belgede, üçüncü sütun konularının yasal dayanaklarında ivedilikle reform yapılması gerekliliği vurgulanmıştır.[331] Ancak, AA'ya uyum yerine yakın zaman içerisinde benimsenmesi öngörülen AB Anayasal Antlaşması'na uyum bağlamında Europol'ün yasal dayanağının revize edilmesinin daha uygun olacağı değerlendirmesi nedeniyle, revize çalışmaları zaman içerisinde AB Anayasal Antlaşma ile ilgili tartışmaların gölgesinde kalmış ve olgunlaştırılamamıştır.

[330] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s. 189.

[331] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s. 190.

AB Anayasal Antlaşması'nın reddedilmesi sonrası, Europol'ün geleceğine yönelik tartışmalar, 2006 yılında tekrar canlanmış ve Europol'ün hukuki yapısında reform yapılmasına ilişkin çalışmalar yoğunlaşmıştır. 12-14 Ocak 2006 tarihinde düzenlenen gayrı resmi Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısında başlayan reform tartışmaları, 23-24 Şubat 2006 tarihinde düzenlenen "Europol'ün Geleceğine İlişkin Yüksek Düzeyli Konferans" ile devam etmiştir. Konferansta oluşturulması kararlaştırılan "Başkanlık Grubu Dostları" tarafından yapılan çalışmalar neticesinde Europol'ün geleceği hakkında bir seçenekler belgesi hazırlanmış ve 1-2 Haziran 2006 tarihinde düzenlenen Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısına sunulmuştur. Haziran 2006'daki toplantının Sonuç Bildirgesinde "1 Ocak 2008'e kadar Europol Konvansiyonu'nun bir Konsey Kararı'yla değiştirilmesi amacıyla ilgili Konsey organlarının çalışmaya başlaması ve Aralık 2006'daki Adalet ve İçişleri Konsey toplantısına kadar, Komisyon'un bir Konsey Kararı taslağı hazırlaması" kararlaştırılmıştır.[332] Bu doğrultuda çalışmalar yürüten Komisyon, hazırladığı 20 Aralık 2006 tarihli Avrupa Polis Teşkilatı'nın (Europol) Kurulmasına İlişkin Konsey Karar tasarısını, Konsey'e sunmuştur.[333]

Komisyon tarafından, Europol Konsey Karar tasarısı hazırlanmasının yanı sıra, 20 Aralık 2006 tarihinde bir etki değerlendirme belgesi de hazırlanmıştır. Belgede, öncelikle, bir Konvansiyon'da değişiklik yapılmasının tüm imzacı devletlerin onayına tabi olduğu, bir Konsey Kararı'nda değişiklik yapılmasının ise Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra doğrudan Konsey tarafından oybirliğiyle gerçekleşebileceği ve böylelikle Europol'ün değişen şartlara daha kolayca uyum sağlayabilen bir hukuki zemine kavuşacağı ifade edilerek

[332] Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol), COM(2006) 817 final, 20.12.2006, s. 3.

[333] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s. 190.

Konsey Kararı'nın önemine dikkat çekilmiştir.[334] Belgenin devamında, özetle, Konsey Kararı'nın Europol'ün işleyişini iyileştirme amacı güttüğü[335]; üye devletlerin Europol'ün kurumsal karakterinde köklü ve devrimsel değişikliklerden ziyade daha ihtiyatlı ve evrimsel değişikliklerden yana olduğu, Avrupa Parlamentosu'nun Europol'ün bütçesini belirlemede rol almasıyla birlikte Europol üzerindeki demokratik kontrolün daha da artacağı ve Konsey Kararı'nın ABTHŞ ile uyumlu bir biçimde kişisel verilerin korunmasını daha fazla garanti altına alacağı[336] vurgulanarak Europol Konsey Kararı'nın gerekliliği vurgulanmıştır. Europol'ün bir Konsey Kararı doğrultusunda yapılandırılması, başta Avrupa Parlamentosu olmak üzere ulusüstü niteliği ağır basan Birlik kurumlarının Europol üzerindeki etkisini artıracak olmasına karşın ulusal parlamentoların Europol üzerindeki kontrolü azalacak ve kara alma mekanizmasının dışında kalacaktı.[337] Esasen, Konsey Kararı'yla ulaşılmak istenen sonuç da Europol'ün zamanın gereklerine uygun olarak yapısı, görev ve yetkilerinde bir değişiklik yapılmak istendiğinde bu girişimin üye devletlerin insafına bırakılmaması ve hızla Birlik bünyesinde tasarrufta bulunulabilmesiydi. Konsey Kararı tasarısının müzakere edildiği 2006 yılında halen Europol Konvansiyonu'nda değişiklik öngören üç protokolün yürürlüğe girmemiş olması da Europol Konsey Kararı'ndan arzu edilen amacı teyit etmektedir.

1.4.2. Europol Konsey Kararına Genel Bir Bakış

Europol'ün yasal dayanağının revize edilmesine dair yapılan çalışmalar ve yoğun müzakereler neticesinde, Europol Konsey Kararı hakkında 18 Nisan 2008 tarihindeki Adalet

[334] Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1682, 20.12.2006, s.2.

[335] Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1682, 20.12.2006, s. 5.

[336] Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1682, 20.12.2006, s. 13, 14, 16.

[337] PEERS, Steve, 2007, s. 4.

ve İçişleri Bakanlar Konseyi'nde siyasi bir uzlaşıya varılmış; resmi olarak ise 6 Nisan 2009 tarihindeki Konsey toplantısında Europol Konsey Kararı, Europol'ün yeni yasal dayanağı olarak benimsenmiştir.[338] Europol Konsey Kararı, Kararın Resmî Gazetede yayınlanmasından[339] 20 gün sonra yürürlüğe gireceğine ilişkin 64(1). maddesi çerçevesinde, 4 Haziran 2009 tarihinde yürürlüğe girmiş; yine Kararın 64(2). maddesi çerçevesinde 1 Ocak 2010 tarihi itibarıyla uygulanmaya başlanmıştır.

Europol Konsey Kararı ile LA'nın hazırlanmaları ve yürürlüğe girmeleri, hemen hemen aynı dönem içerisinde olup bu durum bir tesadüf değildir. Europol Konsey Kararı'nın yürürlüğe giriş tarihi, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren LA'dan yaklaşık 6 ay öncedir. Üye devletler, yeni Europol tasarrufunun yasama sürecine LA'nın öngördüğü şekilde Avrupa Parlamentosu'nun da dâhil olmasından endişe ediyordu.[340] Konsey Kararı, Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra Konsey tarafından oybirliğiyle benimsenen bir üçüncü sütun yasama tasarrufuydu. LA ile birlikte birinci ve üçüncü sütun ayrımı ortadan kalkacak; Parlamento Konsey ile beraber yasama süreçlerinde eş yetkili Birlik kurumu haline gelecek ve bu yüzden Europol'ün yasal dayanağının tadil edilmesi gecikecekti.[341]

Avrupa bütünleşmesini daha ileri taşıyan ve adalet ve içişleri konularını ulusüstü Birlik hukuki yapısına dâhil eden LA'nın yürürlüğe girişi beklenirken Europol'ün halen MA'nın üçüncü sütun konuları için öngördüğü tasarruflardan biri olan Konvansiyon ile faaliyet gösteriyor olması ve Europol'ün yasal dayanağının AA doğrultusunda güncellenmesi

---

[338] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, "The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union", *Common Market Law Review*, Cilt: 47, Sayı: 4, 2010, s.1092.

[339] Europol Konsey Kararının Resmî Gazetede yayınlanma tarihi 15 Mayıs 2009'dur.

[340] House of Lords European Union Committee, *29th Report of Session 2007-08: Europol: Coordinating the Fight Against Serious and Organised Crime*, 2008, s.15.

[341] House of Lords European Union Committee, *29th Report of Session 2007-08: Europol: Coordinating the Fight Against Serious and Organised Crime*, 2008, s.15.

Europol çerçevesindeki polis işbirliğinin gelişiminde oldukça ağırdan alındığını göstermektedir. Yine de Europol Konsey Kararı'nın hazırlanışında, LA ile bütünleşme sürecinin daha üst bir aşamaya taşınmasından doğan Birlik ruhundan etkilenildiği söylenebilir.

Europol Konsey Kararı, Europol'ün görev, yetki ve işleyişinde devrim niteliğinde değişiklikler meydana getirmemiş; Europol'ün üye devlet kolluk kuvvetlerine destek merkezi olma niteliğini korumuştur. Komisyon'un taslakla birlikte Konsey'e sunduğu etki analiz raporunda da belirtildiği üzere, Europol Konsey Kararı'nın en temel amacı, Europol'ün hukuki zemininin değişikliğe daha açık bir zemine oturtulmasıdır. Böylece, Konvansiyon döneminin aksine, yasal değişikliklerin yürürlüğe girmesi ve etki doğurmaya başlaması çok daha kısa bir süre içerisinde olacaktı. Bunun haricinde Konsey Kararı birkaç önemli değişikliğe de kapı aralamıştır. Birincisi, o zamana dek sadece organize suçlarla kısıtlanan Europol'ün yetkisi, Konsey Kararı'yla birlikte organize suç yapıları içerisinde işlenip işlenmediğine bakılmaksızın iki ya da daha fazla üye devleti ilgilendiren her türlü ağır suç olaylarını kapsayacak şekilde genişletilmesi; ikincisi de Europol'ün, faaliyetleri Birlik bütçesinden finanse edilen, personeli Birlik personel rejimine tabi olan bir Birlik yapısı haline gelmesidir.[342]

[342] NIEMEIER, Michael & WIEGAND, Marc A., 2010, s.185. Ayrıca bkz. TEBALDI, Mauro & CALARESU, Marco, "Level of Europeanization and Policy Outcomes: The Common Security Policy and the Case of Europol", *SAGE Open*, Cilt: 3, 2013, s. 7.

1.4.3. Europol Konsey Kararının Çerçevesi

Europol Konsey Kararı, Kuruluş ve görevleri, Bilgi işleme sistemleri, Bilgi işlemeye ilişkin ortak hükümler, Ortaklarla ilişkiler, Veri koruma ve veri güvenliği, Organizasyon, Gizlilik konuları, Bütçe hükümleri, Muhtelif hükümler, Geçici hükümler, Son Hükümler adlı 11 başlık altında 64 maddeden oluşmaktadır.

Konsey Kararı'nda Europol'ün hedefinin zikredildiği maddede Konvansiyon'a nazaran daha sade bir ifade kullanılmıştır. Bu çerçevede, "*Europol'ün hedefi, iki veya daha fazla üye devleti etkileyen organize suç, terör suçları ve diğer ağır suç türlerini önleme ve bunlarla mücadele etme konusunda üye devletlerin eylemlerini ve karşılıklı işbirliğini destelemek ve güçlendirmekti*."[343] Burada, Konvansiyon'dan farklı olarak, ağır suç türleriyle mücadele de Europol'ün hedefleri arasında sayılmıştır. Bu durum, Europol'ün suçla mücadelede suçluluğu temel alan ve suçluların niteliğiyle ilgilenen organize suçla mücadele yaklaşımından işlenen bir suçtan ötürü bireysel veya toplu olarak mağduriyet yaşayan kişilerin zararlarına odaklanan ağır suçla mücadele yaklaşımına geçildiğini göstermektedir.[344] Böylece, bir organize suç yapısının bir parçası olmayan ancak farklı üye devletlerde insanların ırzına kast eden bir seri tecavüz suçlusunu durdurma yönündeki ortak çabalara Europol de katılabilecekti.[345] Belirtilen hedef doğrultusunda, Europol'ün yetki alanı, suçların ölçeği, önemi ve sonuçlarına bağlı olarak üye devletlerin suça ortak yaklaşımını gerekli kılacak biçimde iki veya daha fazla üye devleti etkileyen ve Konsey Kararı ekinde

[343] Europol Konsey Kararı, madde 3.

[344] DORN, Nicholas, "The End of Organised Crime in the European Union", *Crime Law and Social Change* Sayı: 51, 2009, s.283.

[345] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s. 1097.

listelenen organize suçlar, terör suçları ve ağır suç türlerini kapsamaktadır. Konsey Kararı ekinde listelenen organize suçlar, Konvansiyon'da belirtilen organize suç türleriyle aynıdır.

Europol'ün, Konvansiyon'da belirtilen üye devletlerden bilgi ve istihbarat toplayarak, alınan bilgi ve istihbaratı depolayarak, işleyerek ve analiz ederek ve alınan bilgi ve istihbaratı ilgili üye devletlerle paylaşarak üye devletlerde yürütülen soruşturmalara destek olma noktasındaki varoluşsal görevleri ile 28 Kasım 2002 tarihli Protokol'de belirtilen ortak soruşturma takımlarına katılma ve üye devletlere ortak soruşturma takımları kurulmasını önerme noktasındaki proaktif görevlerinin, hemen hemen aynı içerikle Konsey Kararı'nda da muhafaza edildiği; bu görevlere, büyük uluslararası olaylarda üye devletlere istihbarat ve analiz desteği sağlama ve tehdit değerlendirmeleri, stratejik analizler ve genel durum raporları hazırlamanın eklendiği görülmektedir. De Moor ve Vermeulen, Konsey Kararı ile birlikte Europol'e ihdas edilen temel görevleri üç kategoriye ayırmaktadır: Europol'ün ana faaliyeti olan bilgiyle bağlantılı görevler, yarı operasyonel görevler ve stratejik ve operasyonel analiz merkezi rolü.[346] Bu üç kategoriyi de dikkate alarak, Europol'ün görevleri aşağıdaki gibidir:

- Bilgi ve istihbarat toplamak, depolamak, işlemek, analiz etmek ve paylaşmak *(Bilgiyle bağlantılı görev),*
- Üye devletlere ait yetkili makamlarına, ulusal bürolar aracılığıyla, gecikmeksizin bu makamları ilgilendiren bilgi ve suçlar arasında tanımlanmış herhangi bir bağlantıyı bildirmek *(Bilgiyle bağlantılı görev),*
- Özellikle ilgili bilgileri ulusal bürolara ileterek üye devletlerde yürütülen soruşturmalara yardım etmek *(Bilgiyle bağlantılı görev),*

[346] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s.1099.

- İlgili üye devletteki yetkili makamların soruşturma başlatmalarını, yürütmelerini ve soruşturmaları koordine etmelerini istemek, belirli vakalarda ortak soruşturma takımlarını kurmalarını önermek *(Yarı operasyonel görev)*,
- Büyük uluslararası olaylarla bağlantılı olarak, üye devletlere istihbarat ve analitik destek sağlamak *(Stratejik ve operasyonel analiz merkezi rolü)*,
- Organize suç tehdidi değerlendirmeleri de dâhil olmak üzere, hedefiyle ilgili tehdit değerlendirmeleri, stratejik analizler ve genel durum raporları hazırlamak *(Stratejik ve operasyonel analiz merkezi rolü)*.[347]

Ortak soruşturma takımları, Europol'ün daha operasyonel ve etkin bir birim olmasını sağlasa da aslında Europol'ün gerçek rolünde bir değişikliğe yol açmamıştır.[348] Bir diğer ifadeyle, Konsey Kararı, Europol yetkililerinin üye devletlerde kurulan ortak soruşturma takımlarına katılarak ve soruşturma için gerekli bilgileri temin etmek suretiyle soruşturmanın derinleşmesine katkı sunarak üye devlet kolluk kuvvetlerine destek olma fonksiyonunu devam ettirmiştir. Nitekim Konsey Kararı'nda zikredilen Europol'ün işlevine ilişkin sadeleştirme ve iyileştirmelerin, Europol yetkililerine icra yetkisi verilmeksizin, Europol'ün üye devletlerdeki kolluk kuvvet birimlerine yardım ve destekte bulunma imkânlarını genişletmeyi amaçlayan önlemler yoluyla başarılabileceğine ilişkin ifade, Europol'ün üye devletlere destek olma rolünü doğrular niteliktedir.[349]

Her ne kadar 2006 yılından bu yana Ağır ve Organize Suç Tehdit Değerlendirme (SOCTA) raporu ile 2007 yılından bu yana Terörizmin Durumu ve Eğilimler (TE-SAT) raporu hazırlansa da bu raporlama çalışmalarının Konsey Kararı'na da eklenmesi yoluna

[347] Europol Konsey Kararı, madde 5(1).

[348] BUSUIOC, Madalina & GROENLEER, Martıjn, "Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust, Perspectives on European Politics and Society", Cilt: 14, Sayı: 3, 2013, s. 290.

[349] Europol Konsey Kararı, Dibace Bölümü, Paragraf 7.

gidilerek Europol'ün analiz yapma rolü ön plana çıkarılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, 2011 yılından bu yana İnternet Tabanlı Organize Suç Tehdit Değerlendirme (IOCTA) raporu da yayımlanmakta olup bu husus çağımızın en önemli suç alanlarından biri haline gelen siber suçlarla mücadeleye önem verildiğinin bir göstergesi niteliğindedir.[350] Ayrıca, Europol'ün Avro kalpazanlığıyla mücadelede bir merkezi birim olarak görev yapacağı, üye devletlerin yetkili birimleri tarafından veya ortak soruşturma takımları bağlamında Avro kalpazanlığıyla mücadele amacıyla alınan önlemlerin koordinasyonunu ve talep üzerine Avro kalpazanlığına ilişkin soruşturmaları mali olarak destekleyeceği hüküm altına alınmıştır.[351] Europol Konvansiyonu'nda yer alan Europol'ün ek görevleri ile mali ve idari sınırlar dâhilinde yapabileceği eylemler, üye devlet yetkili otoritelerinin üyelerinin eğitilmesi konusunda CEPOL ile işbirliği içerisinde olunması gibi küçük çaplı eklemeler haricinde Konsey Kararı'nda korunmuştur.[352]

Konvansiyon dâhilinde tasarlanan EBS ve Analiz Çalışma Dosyaları, Konsey Kararı'nda da muhafaza edilmiş; başlı başına bir sistem olmaktan ziyade Analiz Çalışma Dosyaları'nda arama yapmaya yarayan Dizin Sistemi'nin adı "Dizin İşlevi"ne *(index function)* çevrilmiştir.[353] Konsey Kararı ile getirilen yeniliklerden bir diğeri, Europol'ün kişisel verilerin işlenmesi noktasında mevcut sistemlere ek olarak yeni sistemler geliştirebilecek olmasıdır.[354] Öte yandan, Konsey Kararı ile EBS'ye kişisel bilgileri işlenecek olan şahıslar, Konvansiyon'da olduğu gibi ikiye ayrılmıştır. Birinci kriterde, Konvansiyon'da olduğu gibi, işlemekten veya suçun işlenmesinde yer almaktan şüpheli şahıslar ve bir suçtan

[350] Bkz. Tez Çalışmasının "2.7.2. Stratejik Analizler" başlıklı kısmı.

[351] Europol Konsey Kararı, madde 5(5).

[352] Europol Konsey Kararı, madde 5(4/a).

[353] Europol Konsey Kararı, madde 15.

[354] Europol Konsey Kararı, madde 10.

mahkûm edilenler; ikinci kriterde ise Konvansiyon'dan farklı olarak Europol'ün yetkili olduğu suçları işleyeceklerine dair ulusal hukuk kapsamında somut göstergeler ve makul sebepler olan şahıslar zikredilmiştir.[355] Konvansiyon'da, ulusal büroların EBS'de yer alan suçlulara ilişkin verilere erişimi, ancak özel bir soruşturma söz konusu olduğunda irtibat görevlileri aracılığıyla gerçekleşmekteyken Konsey Kararı ile ulusal bürolara da doğrudan EBS'ye veri girme ve EBS'den veri alma hakkı sağlanmıştır.[356] Yine, Dizin İşlevi'nde arama yapma hakkı ulusal bürolarda görevli tam yetkili personele doğru genişletilmiştir.[357] Diğer yandan, Europol, görevlerini yerine getirmesi için gerekliyse, ortaklarının kullandığı SBS vb. bilgi sistemlerindeki kişisel verilere erişebileceği hüküm altına alınmıştır.[358]

Konsey Kararı ile birlikte bir Birlik ajansı haline gelen Europol'ün bütçesi de bundan böyle Birlik genel bütçesinden karşılanmaya başlanmış ve böylelikle Europol'ün harcamaları Birliğin, özellikle Avrupa Parlamentosu'nun, denetimi altına girmiştir.[359] Bunun yanı sıra, Konsey Dönem Başkanlığı'nın, Europol Yönetim Kurulu Başkanı'nın ve Europol Direktörü'nün tedbirlilik ve gizlilik ilkeleri göz önünde tutularak, Avrupa Parlamentosu'nun isteği üzerine, Europol'e ilişkin meselelerin tartışılması amacıyla Avrupa Parlamentosu'nun

[355] Europol Konsey Kararı, madde 12(1).

[356] Europol Konsey Kararı, madde 13(1). DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s.1101.

[357] Europol Konsey Kararı, madde 15(2).

[358] Europol Konsey Kararı, madde 21. Ayrıca bkz. DISLEY, Emma & IRVING, Barrie & HUGHES, William & PATRUNI, Bhanu, *Technical Report: Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol's activities*, RAND Corporation, 2012, s.79.

[359] Europol Konsey Kararı, madde 42(1). Ayrıntılı bilgi için bkz. DE GARIBAY, Daniel R., "Coordination Practices in the Parliamentary Control of Justice and Home Affairs Agencies: The Case of Europol", CRUM, Ben & FOSSUM, John E. (Eds.), *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, ECPR Press, 2013.

karşısına çıkacağı hüküm altına alınmıştır.[360] Konvansiyon döneminde Avrupa Parlamentosu'nun bilgilendirilmesi noktasında sadece Konsey Dönem Başkanlığının her yıl Europol'ün faaliyetlerine ilişkin bilgilendirme yaptığı göz önüne alındığı takdirde; Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey Kararı'yla birlikte hem mali açıdan hem de idari açıdan Europol üzerindeki etkisini belirgin düzeyde artırdığı söylenebilir. Avrupa Parlamentosu'nun Europol üzerindeki yetkilerinde önemli ölçüde değişiklik olmasına karşın bu durum Avrupa Parlamentosu'nun genel parlamento kontrolü ve yasama faaliyetleri gibi gerçek manada parlamento faaliyetlerini kapsamamaktadır.[361] Öte yandan, Europol bütçesinin Birlik genel bütçesine dâhil edilmesiyle birlikte, mevcudiyet amacını yitiren Mali Kontrolör ve Mali Komite, Europol organları arasından çıkarılmıştır.

Europol Yönetim Kurulu'ndaki önemli değişikliklerden birisi, daha önceden tüm kararlar oybirliğiyle alınırken; Konsey Kararı'yla birlikte artık aksi belirtilmedikçe kurul üyelerinin üçte ikisinin çoğunluğuyla karar alabilecek olmasıdır.[362] Ayrıca, Yönetim Kurulu toplantılarına daha önceden katılımı zorunlu olmayan ve oy hakkı bulunmayan Komisyon temsilcisi, Konsey Kararı'yla birlikte oy hakkı bulunan bir Yönetim Kurulu üyesi olarak zikredilmiştir.[363] Adalet Divanı, Konvansiyon dönemindeki yargılama yetkilerine ek olarak, AA ile değişik ABA uyarınca, iptal davalarında da yargılama yetkisine sahip olmuştur.[364]

---

[360] Europol Konsey Kararı, madde 48. Ayrıca bkz. OCCHIPONTI, John D., "Still Moving Toward a European FBI? Re-Ezamining the Politics of EU Police Cooperation", *Intelligence and National Security*, Cilt: 30, Sayı: 2-3, 2015, s. 237.

[361] Europol Konsey Kararı, madde 13(1). Ayrıca bkz. DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s.1117.

[362] Europol Konsey Kararı, madde 37(8).

[363] Europol Konsey Kararı, madde 37(1).

[364] AA ile değişik ABA, madde 35(6); "Adalet Divanı, yetkisizlik, esas bir usul gerekliliğinin ihlali, bu Antlaşmanın veya herhangi bir hukuk kuralının ihlali veya görevin kötüye kullanılması temelinde Komisyon

Üstelik Europol'ün bundan böyle bir Birlik ajansı olması nedeniyle Adalet Divanı gerek Europol'e ilişkin bütçe ve mali konularda gerek Europol'ün personeli hakkında yargısal kontrol yetkisine sahip olmuştur.[365] Konsey, yeni Europol tasarrufunun isminden de anlaşılacağı üzere, Europol Konsey Kararı'nın mimarı olup, bu doğrultuda, gerek Konsey Kararında zikredilen sorumlulukları gerek karar alma süreçlerindeki aktif rolü nedeniyle Europol üzerinde yetkileri en fazla Birlik kurumu olma hüviyetini korumuş ve Europol'ün faaliyetlerini siyaseten yönlendirmeye devam etmiştir.[366]

Konsey Kararı'nda, kişisel verilerin korunmasıyla ilgili olarak veri korumaya ilişkin sorumluluk, kişilerin erişim hakkı, veri sahibi kişinin kendisine ait verileri düzelttirme ve sildirme hakkı başlıkları altında pek çok hüküm bulunmaktadır.[367] Böylece, hem Europol bilgisayar sistemlerinde kişisel verileri işlenen bir kişinin mahremiyetinin korunmasını garanti altına alınması hem de Europol'ün operasyonel birimlerinin daha sistemli ve sağlıklı çalışması amacıyla var olan ihtiyaçlarını gidermesi amaçlanmıştır.[368] Veri koruma standardı kapsamında, Konvansiyon'da olduğu gibi, Europol'ün Kişisel Nitelikteki Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Şahısların Korunmasına dair 28 Ocak 1981 tarihli Avrupa Konseyi Sözleşmesi ile 17 Eylül 1987 tarihli Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı'ndaki ilkeleri göz önünde tutacağı yinelenmiştir.[369]

---

veya bir üye devlet tarafından yapılan eylemlerde Çerçeve Karar ve Kararların hukuka uygunluğunu inceleme yetkisine sahiptir.

[365] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s.1118.

[366] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s.1113.

[367] Europol Konsey Kararı, madde 29,30,31,32.

[368] DREWER, Daniel & ELLERMANN, Jan, "Europol's Data Protection Fraework as an Asset in the Fight Against Cybercrime", *ERA Forum (Academy of European Law),* Cilt: 13, Sayı:3, 2012, s. 383.

[369] Europol Konsey Kararı, madde 27.

Kişisel verilerin korunmasına ilişkin Konsey Kararı'yla getirilen önemli yeniliklerden biri, bir Europol Veri Koruma Görevlisi'nin atanacak olmasıdır. Yönetim Kurulu tarafından Direktör'ün teklifi üzerine Europol personeli arasından bir Veri Koruma Görevlisi tayin edileceği ve bu görevlinin bağımsız hareket edeceği; kişisel verilerin işlenmesine ilişkin Konsey Kararı hükümlerinin hukuka uygunluğu ile bu hükümlere riayet edilmesinin temin edilmesi, veri alışverişine ilişkin yazılı kayıt tutulmasının temin edilmesi, veri sahibi kişilerin Konsey Kararı kapsamındaki talepleri üzerine hakları konusunda bilgilendirilmelerinin temin edilmesi, Ortak Denetim Organı'yla işbirliği halinde çalışması gibi başlıca görevlerinin olduğu ve yıl boyunca yaptığı faaliyetlere ilişkin yıllık rapor hazırlayacağı hüküm altına alınmıştır.[370]

Veri Koruma Görevlisi, Konsey Kararı'nın kişisel verilerin işlenmesi konusundaki hükümlerine uyulmadığını düşünürse, ilk önce Europol Direktörü'ne konu hakkında bilgi vereceği ve belirlenen süre içerisinde söz konusu uyumsuzluğu çözmesini talep edeceği; Direktör'ün zamanında çözememesi halinde Yönetim Kurulu'nu bilgilendirip Yönetim Kurulu ile belirlenen bir süre içerisinde yanıt almak üzere anlaşacağı; Yönetim Kurulu'nun da belirlenen zaman içerisinde çözememesi halinde ise son çare olarak konuyu Ortak Denetim Organı'na taşıyacağı hüküm altına alınmıştır.[371] Resmi bir mahkemenin özel yargılama yetkisi öngörülmemiştir.[372] Ortak Denetim Organı, Europol'ün veri işleme faaliyetleri hakkında genel ve dış denetleme merkezi rolü bulunmakta olup Veri Koruma Görevlisi, daha ziyade bir iç denetçi rolüne sahip, Europol'ün entegre bir parçası

[370] Europol Konsey Kararı, madde 28(1), 28(2).

[371] Europol Konsey Kararı, madde 28(4). Ayrıca bkz. GLESS, Sabine, "Europol", MITSILEGAS, Valsamis & BERGSTRÖM, Maria & KONSTADINIDES, Theodore (Eds.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar Publishing, 2016, s.468.

[372] GLESS, Sabine, 2016, s.468.

konumundadır.[373] Bir diğer yandan, Konsey Kararı'nda veri işlemesine konu kişiler, Europol'de yetkisiz veya hatalı veri işleme neticesinde bir zarara uğradığı takdirde, bu zarar için tazminat alma hakkı bulunmaktadır.[374] Bu hüküm, Europol ve üye devletlerin veri koruma rejimine sadık kalmasını sağlamak için alınan bir önlem olarak karşımıza çıkmaktadır.[375]

1.4.4. Europol Konsey Kararına Destek Niteliğindeki Diğer Konsey Kararları

Europol Konsey Kararı'nın yanı sıra, Europol'ün amaçların gerçekleştirilmesi noktasında destek fonksiyonu görmesi ve Birlik düzeyinde Europol ile ilgili tutarlı bir yasal çerçeve sağlanması amacıyla Europol Konsey Kararı'nın yürürlüğe girdiği zamanda, yani 1 Ocak 2010 tarihinde yürürlüğe giren 4 farklı Konsey Kararı daha benimsenmiştir: [376]

- Kişisel veri ve gizli bilgi paylaşımı dâhil olmak üzere Europol'ün ortaklarıyla ilişkilerini düzenleyen kuralların uygulanmasına ilişkin 30 Kasım 2009 tarihli ve 2009/934/JHA sayılı Konsey Kararı,
- Europol'ün anlaşma yaptığı üçüncü ülke ve kuruluşların listesini oluşturan 30 Kasım 2009 tarihli ve 2009/935/JHA sayılı Konsey Kararı,
- Europol analizine ilişkin çalışma dosyalarının uygulama kurallarını tayin eden 30 Kasım 2009 tarihli ve 2009/936/JHA sayılı Konsey Kararı,

[373] DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s.1116; Ayrıca bkz. MACHER, Elisabeth (Ed.), *Data Protection at Europol*, Europol Veri Koruma Ofisi Yayını, 2012, s. 32.

[374] Europol Konsey Kararı, madde 52.

[375] MACHER, Elisabeth (Ed.), 2012, s. 31.

[376] BIRZU, Bogdan, "Europol Objectives and Tasks in the Construction of the European Union Some Critical Opinions and Proposals", *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*, Cilt: 7, Sayı: 1, 2017, s. 159.

- Europol bilgi gizliliği hakkındaki kuralları tayin eden 30 Kasım 2009 tarihli ve 2009/968/JHA sayılı Konsey Kararı.

2. EUROPOL (2016/794 SAYILI AVRUPA PARLAMENTOSU VE KONSEY TÜZÜĞÜ TEMELİNDEKİ OLUŞUM)

2.1. EUROPOL'ÜN YASAL DAYANAĞININ BİR TÜZÜKLE DEĞİŞTİRİLMESİ YÖNÜNDEKİ ÇABALAR

Europol Konvansiyonu ile Europol Konsey Kararı'nın anayasal dayanağı Birliğin hükümetlerarası işbirliği modelini yansıtan ABA olmuştur. LA ile birlikte polis işbirliği ve dolayısıyla Europol ile ilgili düzenlemeler, ABA'dan ABİHA'ya aktarılarak ulusüstü Birlik yapısının bir parçası haline gelmiştir. Ancak, LA'ya ekli Geçiş Hükümleri Hakkındaki 36 no.lu Protokol uyarınca, LA'nın yürürlüğe girmesinden önce ABA temelinde benimsenen Birlik kurum, organ, ofis ve ajanslarına ilişkin tasarruflar, söz konusu tasarruflar ilga veya iptal edilene veya değiştirilene dek yasal geçerliliğini sürdürecekti.[377] Bu bakımdan, Europol Konsey Kararı'nın bir Europol Tüzüğü ile değiştirilmesi yönünde herhangi bir zorunluluk bulunmamakta; Lizbon öncesi dönemdeki üçüncü sütun konularına ilişkin tasarrufların mümkün olabildiğince 5 yıllık geçiş süreci içerisinde LA uyarınca yeni tasarruflar benimsenmesi için Avrupa Parlamentosu'nu, Konsey ve Komisyon'a yönelik sadece bir davet söz konusu idi.[378] Ancak, Avrupa Parlamentosu, LA ile yaratılan imkân doğrultusunda, kendisinin de yasama sürecine aktif olarak katılmak ve Europol üzerinde daha fazla inceleme

[377] Lizbon Antlaşması, Geçiş Hükümleri Hakkındaki 36 No.lu Protokol, madde 9.

[378] Lizbon Antlaşması, Geçiş Hükümleri Hakkındaki (36 No.lu) Protokol'ün 10. maddesine İlişkin Deklarasyon. Ayrıca bkz. DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, 2010, s.1095.

ve denetim yetkisine sahip olmak amacıyla Europol Konsey Kararı'nın bir an önce revize edilmesi konusunda ısrarlıydı ve bu çerçevede Europol Konsey Kararı'nın uygulanmasına ilişkin Konsey tedbirlerini, bu tedbirlerin LA'nın öngördüğü yeni yasal çerçeveye uygun şekilde benimsenmesi gerektiği saikiyle reddetmekteydi.[379]

Bu gelişmeler altında, Europol'ün yasal dayanağının tekrar revize edilmesi gündeme gelmiştir. Bu kapsamda, Komisyon tarafından 27 Mart 2013 tarihli Kolluk İşbirliği ve Eğitimine Yönelik Avrupa Birliği Ajansı (Europol) Kurulmasına İlişkin bir Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü tasarısı[380] hazırlanmıştır. Bu tasarıda, CEPOL ile Europol'ün tek bir birim altında örgütlenmesi öngörülmekteydi. Ancak, 3-4 Mart 2014 tarihindeki Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısında CEPOL'un Europol ile birleştirilmemesi gerektiği yönünde karar alınmıştır.[381] Söz konusu birleştirme, Avrupa Parlamentosu tarafından da reddedilmiş olup CEPOL, Europol Tüzüğü taslak metninden çıkarılmıştır.[382] Bir sonraki bölümde de görüleceği üzere, 2016 yılında benimsenen Europol Tüzüğü'nde, CEPOL yer almamış, ayrı bir birim olarak kalmaya devam etmiştir.

Tasarının açıklayıcı bildirgesinde, son 10 yıl içerisinde, ağır ve organize suçlarda sürekli artan bir yükselişin olduğu, özellikle internet kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte internet tabanlı yeni suç türlerinin ortaya çıktığı, çocukların cinsel istismarı, finansal hizmetlerde ödeme dolandırıcılığı gibi yeni siber suç türlerinin yaygınlaştığı; ağır suç

---

[379] TRAUNER, Florian, "The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice", *West European Politics*, Cilt: 35, Sayı:4, 2012, s. 792. Ayrıca bkz. DEN BOER, Monica, 2015, s.127.

[380] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA, COM(2013) 173 final, 27.3.2013.

[381] Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 3298th Council meeting: Press Release, 3-4 March 2014, https://www.consilium.europa.eu/media/28849/141295.pdf (erişim tarihi: 20.01.2020).

[382] European Parliament, Europol Regulation, http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-europol-regulation Erişim Tarihi: 20.01.2020).

türlerinin artan bir şekilde suçtan mağdur olan kişilere ciddi zararlar verdiği, ekonomiyi büyük ölçüde zarara uğrattığı; insan kaçakçılığı, uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı, yolsuzluk benzeri finansal suçlar, dolandırıcılık, kara para aklama ve siber suçlar gibi suçların sadece kişisel ve ekonomik güvenliğe tehdit olmayıp aynı zamanda kriminal ağları güçlendiren ve kamu otoritesinin de ihtiyacı olan gelirlerden mahrum kalmasına neden olan devasa suç gelirleri ürettiği; terörizmin AB güvenliği için büyük bir tehdit olmaya devam ettiği ve tüm bu bağlamda Birlik ajanslarının bilgi paylaşımı vasıtasıyla kolluk kuvvetleri arasındaki işbirliğini etkili ve verimli bir şekilde desteklemesi gerektiğinin altı çizilmiştir.[383] Europol Tüzüğü tasarısının hazırlanma gerekçeleri ve amaçları ise 5 madde altında sıralanmıştır:

- Europol'ün yasal çerçevesini, Avrupa Parlamentosu'nun da ortak kanun koyuculardan biri olarak olağan yasama usulü doğrultusunda benimsenecek bir Tüzükle düzenleyerek LA'nın gerekliliklerıyle uyumlu hale getirmek; Europol'ün faaliyetlerinin ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu tarafından denetlenmesi noktasında bir kontrol mekanizması oluşturmak; böylece, Europol'ün demokratik meşruiyetini ve Avrupa vatandaşlarına hesap verebilirliğini artırmak,
- Europol'ü "üye devlet kolluk birimleri arasında bir bilgi alışveriş merkezi, bir servis sağlayıcısı ve bir kolluk hizmetleri platformu" haline getirerek Stockholm Programı'nın hedeflerini gerçekleştirmek,

[383] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA, COM(2013) 173 final, 27.3.2013, Explanatory Memorandum, 1. Context of the Proposal, s. 2, 3.

- Üye devletlerdeki kolluk birimlerine daha kapsamlı bir destek sağlayabilmek için Europol'e yeni sorumluluklar yüklemek,
- Özellikle Europol Veri Koruma Görevlisi'nin tam bağımsızlığını, etkin bir şekilde hareket edebilmesini ve yeterli müdahale yetkisine sahip olmasını sağlayarak Europol için güçlü bir veri koruma rejimi oluşturmak,
- Artan verimlilik arayışı çerçevesinde ve AB Âdemi Merkezi Ajansları Hakkındaki Ortak Yaklaşım'da belirtilen ilkelere uygun şekilde Europol yönetişimini geliştirmek.[384]

Tasarıyla birlikte Komisyon tarafından hazırlanan etki değerlendirmesi çalışma belgesinde, Europol'e ilişkin iki başat problemin varlığından bahsedilerek yeni Europol tasarrufunun politik hedefleri tayin edilmiştir:

(1) Üye devletlerden Europol'e yönelik bilgi paylaşımının geliştirilmesi.

(2) Europol analistlerinin görevlerini getirmesinde destek olacak bir bilgi işleme ortamını hâkim kılmak.[385]

Daha fazla detaylandırmak gerekirse, bu problemlerden ilki, Europol Konsey Kararında üye devletlere Europol'ün yetkisi dâhilindeki suçlara ilişkin verileri iletmesi gerektiği öngörülmesine karşın üye devletlerin sınır aşan ağır suçlarla mücadelede gerekli bilgileri Europol'e aktarmaması neticesinde Europol'ün suç olgusuyla ilgili kalıpları ve

[384] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA, COM(2013) 173 final, 27.3.2013, Explanatory Memorandum, 3. Legal Elements of the Proposal, s. 5.

[385] Commission Staff Working Document Impact Assessment, SWD(2013) 98 final, 27.3.2013, s. 19. Ayrıca bkz. COUDERT, Fanny, "The Europol Regulation and Purpose Limitation: From the 'Silo-Based Approach' to ... What Exactly?", *European Data Protection Law Review (EDPL)*, Cilt: 3, Sayı: 3, 2017, s.315.

bağlantıları tanımlamaktan ve AB düzeyindeki ortak soruşturma faaliyetlerini koordine etmekten aciz bir halde olduğudur.[386] İkinci problem ise, veri işlemeye ilişkin var olan kısıtlamalardır. Bir üye devletin Europol'e ilettiği verinin sadece EBS'de veya Analiz Çalışma Dosyalarında kullanılması gibi, ne şekilde ve hangi veri tabanında kullanılabileceğine karar verme yetkisine sahip olduğu, bu yüzden farklı veri tabanlarındaki verilerin çapraz eşleştirmesinin ancak ve ancak verinin ilgili veri tabanlarında da yer alması halinde mümkün olması nedeniyle Europol analistlerinin farklı veri tabanlarına yayılmış ilgili veri parçalarını birbirine bağlayamadığından etkili analiz yapamadıkları ve dolayısıyla üye devletleri suçla mücadelede tam olarak destekleyemedikleri ortaya konulmuştur.[387]

Etki Analiz Raporunda, yeni Europol Tüzüğü'nün genel amacının, Europol'ü üye devletlerin kolluk kuvvet birimleri arasındaki bilgi alışverişi için bir merkez haline getirerek terörizm ve sınır aşan ağır suçlarla mücadelede Europol'ün üye devletleri daha iyi desteklemesini sağlayarak Birlik güvenliğinin artırılması sağlamak; özel amacının ise yukarıda değinilen problemleri çözüm sunmak olduğu vurgulanmıştır.[388]

2.2. EUROPOL TÜZÜĞÜNE GENEL BİR BAKIŞ

Europol Tüzüğü'nün benimsenmesi için LA uyarınca hem Avrupa Parlamentosu hem de Konsey tarafından kabul edilmesi gerekmekteydi. Yapılan müzakerelerde tartışılan başlıca konular arasında, Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentoların üyelerinden oluşan bir Ortak Parlamento İnceleme Grubu kurulması, özel taraflardan doğrudan veri transferi

[386] Commission Staff Working Document Impact Assessment, SWD(2013) 98 final, 27.3.2013, s. 9.

[387] Commission Staff Working Document Impact Assessment, SWD(2013) 98 final, 27.3.2013, s.13-14.

[388] Commission Staff Working Document Impact Assessment, SWD(2013) 98 final, 27.3.2013, s.19.

konusu da dâhil olmak üzere veri koruma rejimi, Özellikle Europol Veri Koruma Görevlisi ve ulusal veri koruma otoriteleri arasındaki işbirliği konusu olmak üzere veri koruma denetimi ve Europol Yönetim Kurulu'nun idaresi yer almıştır.[389] Tartışmalı konular hakkında sağlanan uzlaşı neticesinde Avrupa Parlamentosu tarafından 11 Mayıs 2016 tarihinde resmi adıyla "2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA ve 2009/968/JHA sayılı Konsey Kararlarını değiştiren ve ilga eden ve Avrupa Birliği Kolluk İşbirliği Ajansı (Europol) hakkındaki Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü", bilinen adıyla "Europol Tüzüğü" benimsenmiştir. 24 Mayıs 2016 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanan Europol Tüzüğü, 13 Haziran 2016 tarihinde yürürlüğe girmiş;[390] 1 Mayıs 2017 tarihinde ise uygulamasına geçilmiştir.[391] Europol Tüzüğü, hâlihazırda güncel Europol mevzuatı olma hüviyetine sahiptir.

Europol Konsey Kararı'nın en belirgin özelliği, suçla mücadelede değişen koşullara daha hızlı uyum sağlamak adına Europol'ün yasal çerçevesini yapılacak değişikliklere esnek hale getirmek ve bu değişiklikleri süratle hayata geçirmekti. Europol Tüzüğü'nün en belirgin özelliği ise Europol yasal çerçevesine ilişkin yasal düzenlemelerde Avrupa Parlamentosu'nun da söz sahibi olmasını sağlamak ve Europol'ün faaliyetlerini her yönüyle Avrupa Parlamentosu'nun inceleme ve denetimine açık hale getirmektir. Bu durum, Europol'ün yasal çerçevesindeki muhtemel değişikliklerin, Konvansiyon döneminde olduğu gibi, uzamasına neden olabileceği endişesini de beraberinde getirmiştir. Ancak, LA ile bütünleşmeye dâhil edilen bir işbirliği alanı olarak Europol'ün er ya da geç ulusüstü bir yönetim yaklaşımıyla ele alınması şarttı. Nitekim Avrupa Parlamentosu, Tüzük

[389] European Parliament, Europol Tüzüğü, http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-europol-regulation (erişim tarihi: 20.01.2020).

[390] Europol Tüzüğü, madde 77(1)

[391] Europol Tüzüğü, madde 77(2)

müzakerelerinde ısrarla siyasi kontrol, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri üzerinde durmuştur. Üye devletler, bir bakıma hükümetlerarası yaklaşımla Avrupa Parlamentosu'nun Europol hakkında daha fazla dâhiliyetinin olmasını istemezken, Avrupa Parlamentosu, kendine yer edinmek amacıyla Europol'e ilişkin Konsey tedbirlerini reddetmekteydi.[392] Netice itibarıyla Europol Tüzüğü, hem bir Avrupa FBI'sı veya gerçek anlamda operasyonel bir polis yapısı öngörmeyerek üye devletlerin egemenliğine halel getirmemiş hem de Avrupa Parlamentosu'nun Europol üzerinde yasama, inceleme ve denetim yetkisi elde etme ısrarlarını karşılamıştır.

2.3. EUROPOL TÜZÜĞÜNÜN GENEL HATLARI

Europol Tüzüğü, Genel hükümler, Europol'ün hedefleri ve görevleri, Üye devletlerle Europol arasındaki işbirliği, Europol yapılanması, Bilgi işleme, Ortaklarla ilişkiler, Veri koruma tedbirleri, Yasal çözüm yolları ve sorumluluk, Ortak parlamento incelemesi, Europol personeli, Mali hükümler, Muhtelif hükümler, Geçici hükümler, Son hükümler olmak üzere 13 başlık altında 77 maddeden oluşmaktadır.

Europol'ün resmi adı Tüzükle birlikte "Avrupa Birliği Kolluk İşbirliği Ajansı (Europol)" olmuştur. Ancak, söylemi kısa ve kolay olması nedeniyle Europol ismi daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Diğer yandan, "Avrupa Polis Teşkilatı" tabiri de kullanılan tabirler arasında olmasına karşın bu tabirin Konvansiyon ve Konsey Kararı'nda zikredildiği ve artık resmi olarak geçerli olmadığı hatırda tutulmalıdır. Avrupa Polis Teşkilatı adının "AB Kolluk İşbirliği Ajansı" olarak değiştirilmenin arkasında iki sebep bulunmaktadır. Birincisi,

[392] PIQUET, Agathe, "Supranational activism and intergovernmental dynamics: the European Police Office as a supranationalist opportunist?", *Journal of Contemporary European Research*, Cilt: 13, Sayı:2, 2017, s.1197.

bu birim, polis, jandarma, sahil güvenlik, gümrük vb. kolluk güçleri arasındaki işbirliği için tesis edilmesine karşın Avrupa Polis Teşkilatı ismi kolluk kuvvetleri arasında polis güçlerini ön planda tutan ve düz bir okumayla salt polis birimleri arasındaki işbirliğini yansıtan bir yanılsamaya yol açmasıdır. Europol isminin kullanımda kalmasının nedeni, bu ismin tarihsel süreç içerisinde bir marka değeri haline gelmiş olması ve bu yüzden Europol isminin muhafazasının daha doğru olacağı yönündeki kanaattir.[393] İkincisi ise, Avrupa Polis Teşkilatı ismi başlı başına yetkiye sahip ve kolluk tedbirleri uygulayabilen bir birim olduğu imasını taşımaktaydı. Bu yüzden, AB Kolluk İşbirliği Ajansı gibi Europol'ün görev ve yetkilerini gerçek anlamda yansıtan bir isim kullanılmasının daha yerinde olacağı düşüncesidir.

Europol ile ilgili önceki tasarrufların ilga edilmesi nedeniyle söz konusu tasarruflara daha yüzeysel değinilirken Europol Tüzüğü, günümüzdeki Europol yapısının güncel yasal dayanağı olması nedeniyle detaylıca ele alınacaktır.

2.4. EUROPOL'ÜN YETKİ VE GÖREVLERİ

2.4.1. Europol'ün Amacı ve Yetki Alanı

Europol Tüzüğü'nde, Konsey Kararı ve Konvansiyon'da olduğu gibi, Europol'ün Birlik içerisinde üye devlet kolluk kuvvetleri arasındaki işbirliğini destekleme amacıyla kurulduğu yinelenmekte ve bu Tüzük ile kurulan yeni Europol oluşumunun 2009/371 sayılı

[393] Europol tabiri, ilk olarak dönemin Almanya Başbakanı Helmut KOHL tarafından 1991 yılında zikredilmiş olup Interpol'e benzeyen bir isim olduğu göze çarpmaktadır. Dünya genelinde ulusal veya uluslararası güvenlik kurumlarının isimlendirmelerine bakıldığında NATO, FBI, BKA, BPOL, EGM vb. kısaltmaların yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Europol ise European Police (Avrupa Polisi) tabirinin kısaltmasıdır.

Europol Konsey Kararı'yla kurulan Europol oluşumunun halefi niteliğinde olduğu belirtilmektedir.[394] Europol'ün amacı, "*iki ya da daha fazla üye devleti etkileyen ağır suçlar, terörizm ve bir Birlik politikasının kapsadığı ortak menfaati etkileyen suç türleriyle mücadele ve bu suçları önleme noktasında üye devletlerin yetkili otoritelerinin faaliyetlerini ve bu otoriteler arasındaki karşılıklı işbirliğini desteklemek ve güçlendirmektir*."[395] Europol'ün ana hedefi ise tüm AB vatandaşlarının yararına daha güvenli bir Avrupa oluşturmaktır.[396] Konsey Kararı'nda Europol'ün hedefini tayin eden 3. maddede hem organize suçlar hem de ağır suçlarla mücadeleye yer verilirken Tüzükte Europol'ün hedefini tayin eden 3(1). maddede bu ikisinden sadece ağır suçlarla mücadeleye yer verildiği; organize suçlarla mücadelenin ise Tüzük ekindeki listeye kaydırıldığı görülmektedir. Böylece, suçla mücadele vurgusu organize suçtan Europol'ün işleyişini etkileyecek olan daha geniş ve daha az kısıtlayıcı "ağır suç" kavramına kaymıştır.[397] Konsey Kararı'ndan farklı olarak, herhangi bir Birlik politikasının içerdiği ortak menfaatlere zarar veren suçlarla mücadele de Europol'ün yetki alanına dâhil edilmiştir. Tüzük ekinde listelenen Europol'ün yetkili olduğu suçlar aşağıda sıralanmaktadır:

- Terörizm,
- Organize suçlar,
- Uyuşturucu kaçakçılığı,
- Karapara aklama faaliyetleri,
- Nükleer ve radyoaktif maddelerle bağlantılı suçlar,

[394] Europol Tüzüğü, madde 1.

[395] Europol Tüzüğü, madde 3(1).

[396] Europol, About Europol, https://www.europol.europa.eu/about-europol (Erişim tarihi: 22.01.2020).

[397] CASAGRAN, Cristina Blasi, The New Europol Legal Framework: Implications For EU Exchanges Of Information In The Field Of Law Enforcement, (Eds.) O'NEILL, Maria, SWINTON, Ken, Challenges and Critiques of the EU Internal Security Strategy, Cambridge Scholars Publishing, 2017, s.151.

- Göçmen kaçakçılığı,
- İnsan ticareti,
- Motorlu taşıtlarla ilgili suçlar,
- Cinayet ve ağır yaralama suçları,
- Yasadışı organ ve doku ticareti,
- İnsan kaçırma, yasadışı alıkoyma ve rehin alma,
- Irkçılık ve yabancı düşmanlığı,
- Soygun ve ağır hırsızlık, (Konsey Kararı'nda "organize soygun" ifadesi yer almıştı.)
- Antika eserler ve sanat eserleri dâhil olmak üzere yasadığı kültürel mal ticareti,
- Hile ve dolandırıcılık,
- Birlik finansal çıkarlarına karşı işlenen suçlar, (Yeni eklendi.)
- Finansal piyasa manipülasyonu ve içerden tüyo alıp satma, (Yeni eklendi.)
- Haraç alma ve gasp,
- Sahtecilik ve ürün korsanlığı,
- Resmi evrakta sahtecilik,
- Para ve diğer ödeme araçlarında sahtecilik,
- Bilgisayar suçları,
- Yolsuzluk,
- Yasadışı silah, mühimmat ve patlayıcı madde ticareti,
- Nesli tükenmekte olan hayvan türlerinin yasadışı ticareti,
- Nesli tükenmekte olan bitki türlerinin yasadışı ticareti,
- Gemi kaynaklı kirlilik dâhil olmak üzere çevresel suçlar, (Konsey Kararı'nda sadece "çevresel suçlar" ifadesi yer almıştı.)

- Hormonal madde ve diğer büyüme destekleyicilerinin yasadışı ticareti,
- Cinsel amaçlarla çocukları fuhuşa teşvik etme ve çocuk istismarı materyalleri de dâhil olmak üzere cinsel istismar ve sömürü suçları, (Yeni eklendi.)
- Soykırım, insanlığa karşı işlenen suçlar ve savaş suçları (Yeni eklendi.).[398]

Diğer yandan, Europol'ün mücadele etmeye yetkili olduğu yukarıda sayılan suç fiillerini ifa etmede kullanılan araçları elde etmek amacıyla işlenen suçlar, söz konusu suç fiillerini kolaylaştırmak veya ifa etmek amacıyla işlenen suçlar ve bu fiillerin cezasız kalmasını temin etmek amacıyla işlenen suçlar da Europol'ün yetki alanına girmektedir.[399]

2.4.2. Europol'ün Görevleri

Konsey Kararı'nda temel ve ek görevler olarak ayrı ayrı tanımlanan Europol'ün görevleri, Tüzükle birlikte tek bir paragraf altında bütünleştirilmiştir:

- Kriminal istihbarat dâhil, bilgi toplamak, saklamak, işlemek, analiz etmek ve paylaşmak,
- Ulusal bürolar aracılığıyla üye devletleri ilgilendiren suçlarla ilgili bilgi ve bağlantıları gecikmeksizin üye devletlere bildirmek,
- Üye devletlerin yetkili otoritelerin faaliyetlerini desteklemek ve güçlendirmek için ya üye devletlerin yetkili otoriteleriyle ortaklaşa icra edilen ya da Eurojust ile irtibat halinde, uygun olduğunda ortak soruşturma takımları bağlamında icra edilen soruşturma ve operasyonel faaliyetleri koordine etmek, organize etmek ve uygulamak,

[398] Europol Tüzüğü, Ek I: 3(1). maddede Belirtilen Suç Türlerine İlişkin Liste.

[399] Europol Tüzüğü, madde 2.

- Ortak soruşturma takımlarına katılmak ve bunların kurulması için öneride bulunmak,
- Büyük uluslararası olaylarla bağlantılı olarak üye devletlere bilgi ve analitik destek sağlamak,
- Tehdit değerlendirmeleri, stratejik ve operasyonel analiz ve genel durum raporları hazırlamak,
- Suç önleme yöntemleri, soruşturma usulleri ve teknik ve adli yöntemler hakkında uzmanlık bilgisi geliştirmek, paylaşmak, teşvik etmek ve üye devletlere tavsiyelerde bulunmak,
- Üye devletlerin sınır ötesi bilgi alışverişi faaliyetlerini, operasyonlarını ve soruşturmalarını ve ayrıca operasyonel, teknik ve finansal destek sağlamak dâhil olmak üzere ortak soruşturma takımlarını desteklemek,
- Üye devletlerin, mali destek sağlanması dâhil olmak üzere, CEPOL ile işbirliği içerisinde CEPOL'un amaçları kapsamında ve mevcut personel ve bütçe kaynaklarıyla uyumlu olarak eğitim düzenlemeleri konusunda yardımcı olmak ve uzmanlık eğitimi vermek,
- ABİHA 5. Başlık (Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı) temelinde tesis edilen Birlik yapılarıyla ve OLAF (Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi) ile, özellikle bilgi alışverişi yoluyla ve yetkileri dâhilindeki alanlarda analitik destek sağlayarak işbirliği yapmak,
- Tüzüğün 3. maddesinde belirtilen Europol'ün amaçları çerçevesinde ABA temelinde kurulan AB kriz yönetimi yapıları ve misyonlarına bilgi ve destek sağlamak,

- Europol'ün amaçları kapsamındaki belirli suç türleriyle mücadele için özellikle Avrupa Siber Suçlar Merkezi gibi özel uzmanlık merkezleri geliştirmek,
- Tüzük Ek 1'de listelenen suç türlerini önlemek ve bunlarla mücadelede internet kullanımı yoluyla işlenen suç türleriyle mücadelede üye devletlerin faaliyetlerini desteklemek,
- Üye ülkelerle işbirliği içinde internet ortamındaki suçların işlenmesine, teşvik edilmesine ve kolaylaştırılmasına neden olan internet içeriğini kendi şart ve koşullarıyla birlikte uyumluluğunu gönüllü olarak dikkate alan çevrimiçi *(online)* hizmet sağlayıcılarına yönlendirme yapılması da dâhil olmak üzere internet kullanarak işlenmesi kolaylaştırılan, teşvik edilen veya işlenen Tüzük Ek 1'de listelenen suç türlerini önlemek ve bunlarla mücadelede üye devletlerin faaliyetlerini desteklemek.[400]

Europol'ün görevlerinin, Konsey Kararı'yla karşılaştırıldığında, artış gösterdiği görülmektedir. Bilgi ve istihbarat toplama, depolama, işleme, analiz etme ve paylaşma ile üye devlet kolluk kuvvetlerine destek olma gibi geleneksel görevlerinin yanı sıra Konsey Kararı'yla getirilen görevlerine ek olarak, üye devletlerin sınır aşan bilgi paylaşım faaliyetlerinin, operasyonlarının ve soruşturmalarının operasyonel, teknik ve mali açılardan desteklenmesi, bilgi paylaşımı ve analitik destek sağlama yoluyla ABİHA'daki ÖGA alanı temelinde tesis edilen (ör. Eurojust) Birlik yapılarıyla ve OLAF ile işbirliği yapılması[401], ABA temelinde kurulan AB kriz yönetim yapı ve misyonlarına (ör. Politika ve Güvenlik Komitesi) destek olunması ve bilgi sağlanması, Avrupa Siber Suçlar Merkezi gibi belirli suç türleriyle mücadelede özel uzmanlık merkezleri geliştirilmesi, Tüzüğe ek suç listesinde yer

[400] Europol Tüzüğü, madde 4(1).

[401] Europol Tüzüğü, madde 4(1/j).

alan internet kullanımı yoluyla işlenen suç türleriyle mücadelede üye devletlerin faaliyetlerinin desteklenmesi görevleri eklenmiştir. İnternet tabanlı suç türlerinin son yıllarda artması, Birliğin bu alanda çeşitli tedbirler almasına yol açmış olup Europol bünyesinde 1 Temmuz 2015 tarihinde kurulan AB İnternet Yönlendirme Birimi *(EU Internet Referral Unit)*[402] de bu tedbirlerden biridir.[403] Bu tedbirle bağlantılı olarak ise Tüzük'te, Europol tarafından suç teşkil eden internet içeriklerinin servis sağlayıcılarına yönlendirme yapılması öngörülmüştür.[404]

Tüm bu görevlerin yanı sıra, Europol'ün suçla mücadelede Birliğin stratejik ve operasyonel önceliklerini belirleme konusunda Konsey ve Komisyon'a yardımcı olmak için stratejik analizler ve tehdit değerlendirmeleri sağlayacağı ve bu önceliklerin uygulanmasına yardımcı olacağı; ayrıca operasyonel faaliyetler için ulusal ve Birlik düzeyinde mevcut kaynakların verimli ve etkin kullanımına ve bu faaliyetlerin desteklenmesine yardımcı olmak için stratejik analizler ve tehdit değerlendirmeleri sağlayacağı hüküm altına alınmıştır.[405] Örneğin, SOCTA 2017 raporunda, siber suçlar, uyuşturucu üretimi, kaçakçılığı ve dağıtımı, göçmen kaçakçılığı, (fikri) mülkiyete ilişkin işlenen organize suçlar, insan kaçakçılığı, finansal dolandırıcılık, belgede sahtecilik, mal ve hizmetlerin internet üzerinden yasadışı ticareti suçları öncelikle mücadele edilmesi gereken suç türleri olarak belirlenmiştir.[406] Europol'ün görevlerini yerine getirirken cebri tedbirlere başvuramayacağı da hüküm altına

[402] Bkz. Tez çalışmasının "2.5.2. Özel Uzmanlık Merkezleri" başlıklı kısmı.

[403] VERMEULEN, Gert & DE BONDT, Wendy, *Justice, Home Affairs and Security European and International Institutional and Policy Development,* Maklu Publishers, 2017, s.150.

[404] Europol Tüzüğü, madde 4(1/m).

[405] Europol Tüzüğü, madde 4(2), 4(3)

[406] Europol, Ağır ve Organize Suç Tehdit Değerlendirme Raporu (SOCTA), 2017 Raporu, s. 57.

alınarak bir bakıma kolluk yetkisinin olmadığı bir kez daha teyit edilmiştir.[407] Konsey Kararı'nda kararlaştırılan Europol'ün Avro kalpazanlığıyla mücadelede bir merkezi birim olarak görev yapacağı, üye devletlerin yetkili otoriteleri tarafından veya ortak soruşturma takımları bağlamında Avro kalpazanlığıyla mücadele amacıyla alınan önlemlerin koordinasyonunu teşvik edeceğine ilişkin hüküm, Tüzük'te de muhafaza edilmiştir.[408]

2.5. EUROPOL KURUMSAL YAPILANMASI VE ÜYE DEVLETLERİN YAPILANMADAKİ YERİ

2.5.1. Europol İdari ve Yönetim Yapısı

Europol'ün idari ve yönetim yapısında iki temel organ bulunmaktadır: Yönetim Kurulu ve İcra Direktörü. Europol'ün kurulduğu günden bu yana faaliyet gösteren bu iki organın yanı sıra Tüzük ile Yönetim Kurulu tarafından Kurulun işlevlerini içeren 11(1). madde uyarınca uygun olduğu hallerde başkaca danışma organları kurulabileceği hüküm altına alınmış olup bu organlar da Europol'ün organizasyonel yapılanmasına dâhildir.[409]

Yönetim Kurulu, Europol'ün ana yönetişim organı ve birincil paydaş yapısı olup Europol İcra Direktörü'nün çalışmalarını izleme ve değerlendirme ile Europol'ün operasyonel faaliyetleri için yol haritası belirme noktasında merkezi organ konumundadır.[410]

---

[407] Europol Tüzüğü, madde 4(5).

[408] Europol Tüzüğü madde 4(4).

[409] Europol Tüzüğü, madde 9.

[410] SCHLATMANN, Arne, "On the MB's competences de jure and in practice under the Europol Regulation, Europol", Europol, *1998-2016 Looking Back Moving Forward: One Hundred Meetings of the Europol Management Board,* Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, s. 46, s.43-46. Ayrıca bkz.

Kurul, her bir üye devletten birer temsilci ve bir Komisyon temsilcisinden oluşmakta; Kurulda her temsilcinin de bir oy hakkı bulunmakta ve bu temsilciler uzatılması da mümkün olmak birlikte 4 yıllık bir dönem için atanmaktadır.[411] Europol Yönetim Kurulu Başkanı ve Başkan Yardımcısı, Konsey'in 18 aylık programını ortaklaşa hazırlayan troyka devletlerin temsilcileri arasından, Kurul üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla seçilmekte ve görev süreleri 18 aylık dönemin sona ermesiyle tamamlanmaktadır.[412] Yönetim Kurulu, yılda en az iki kez olağan toplantı organize etmekte olup Yönetim Kurulu Başkanı'nın inisiyatifi veya Komisyon'un ya da Yönetim Kurulu üyelerinin en az üçte birinin talebi üzerine de bir araya gelmektedir.[413] Yönetim Kurulu, Europol'ün çok yıllı programlamaları ile yıllık çalışma programlarını içeren belgenin kabulü, Europol'ün yıllık bütçesi, Yönetim Kurulu Başkan ve Yardımcısının seçimi, Europol ile üye devletler arasında usulsüz veri işleme faaliyetinden zarara uğrayan bireylerin lehine verilen tazminat kararı hakkında nihai sorumluluğun kime ait olduğu yönündeki anlaşmazlığın karara bağlanması, İcra Direktörü'nün atanması, görev süresinin uzatılması veya görevden alınması hakkında Konsey'e teklifte bulunulması ve Europol'ün kurum içi dil düzenlemeleri konuları haricinde salt çoğunlukla karar vermektedir.[414]

Europol, About Europol, Governance & Accountability, https://www.europol.europa.eu/about-europol/governance-accountability (erişim tarihi: 24.01.2020).

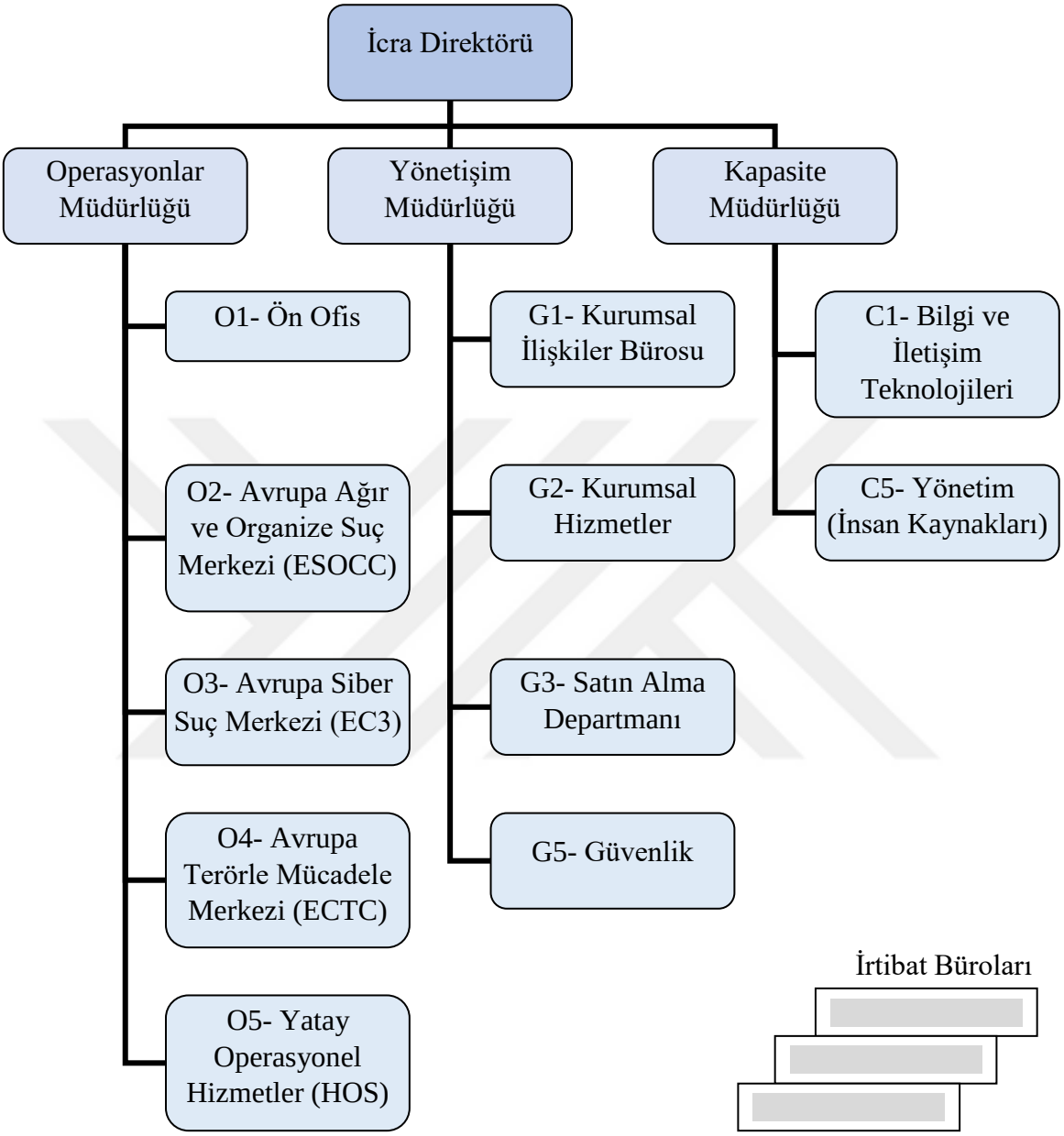
[411] Europol Tüzüğü, madde 10(1), 10(4).

[412] Europol Tüzüğü, madde 13(1), 13(2).

[413] Europol Tüzüğü, madde 14(3). Öte yandan, Yönetim Kurulu yılda ortalama dört kez bir araya gelmekte olup kurumsal konular (WGCM - Working Group Corporate Matters) ve bilgi yönetimi (WGIM – Working Group Information Management) hakkındaki iki farklı çalışma grubu yıl boyunca düzenli aralıklarla toplanmaktadır. Bkz. Europol, About Europol, Governance & Accountability, https://www.europol.europa.eu/about-europol/governance-accountability (erişim tarihi: 24.01.2020).

[414] Europol Tüzüğü, madde 15(1).

Tablo 4: Europol Kurumsal Yapılanması[415]



[415] Europol, 2018 Consolidated Annual Activity Report, 23 Mayıs 2019, s.84

Yönetim Kurulu'nun Tüzük doğrultusunda bir dizi fonksiyonu bulunmaktadır. Her yılın 30 Kasım tarihine kadar Europol'ün çok yıllı programlamasını ve yıllık çalışma programını içeren bir belgeyi kabul etmek, Europol'ün bütçesini kabul etmek, yıllık faaliyet raporunu kabul etmek ve bu raporu bir sonraki yılın 1 Temmuz tarihine kadar Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon, Avrupa Sayıştayı ve ulusal parlamentolara göndermek, İcra Direktörü ve yardımcılarının görevlendirilmesi noktasında aday listesi hazırlayarak Konsey'e öneride bulunmak, İcra Direktörü'nün performansını denetlemek, Veri Koruma Görevlisi atamak, bir muhasebe görevlisi atamak, bilgi işleme usullerini belirten yönetmelikler hazırlamak, özel uzmanlık merkezleri de dâhil olmak üzere Europol içerisinde iç yapıların kurulmasına karar vermek belli başlı fonksiyonları arasındadır.[416]

Direktör'ün Europol içerisindeki etkinliğini ve önemini vurgulamak için ismi, Tüzük ile İcra Direktörü olarak revize edilmiştir. İcra Direktörü, Europol'ün idaresinden sorumlu ve ajansın günlük faaliyetlerini icra ve organize eden en üst düzey idari yetkilidir. Bu bakımdan Europol'ün yasal temsilcisi sıfatıyla, Komisyon ve Yönetim Kurulunun yetkilerine halel getirmeksizin ve herhangi bir hükümet veya yapıdan talimat almaksızın bağımsız olarak faaliyet göstermektedir.[417] İcra Direktörü, Konsey tarafından, Europol Yönetim Kurulu'nun önerdiği adaylar içerisinden uzatılması mümkün olmakla birlikte dört yıllığına atanır.[418] Konsey tarafından atanmasına karşın faaliyetlerinde Yönetim Kurulu'na karşı sorumlu olmasının yanı sıra Konsey tarafından görev performansıyla ilgili rapor vermeye davet edilmesi mümkündür.[419] İcra Direktörü'nün en temel fonksiyonu, Tüzük ile Europol'e

[416] Europol Tüzüğü, madde 11(1).

[417] Europol Tüzüğü, madde 16(2), 16(4).

[418] Europol Tüzüğü, madde 54(2), 54(3), 54(4).

[419] Europol Tüzüğü, madde 16(1), 16(3).

verilen görevlerin uygulanmasıdır.[420] Tüzük ile İcra Direktörü'nün görevlerini yerine getirmesinde üç yardımcı görevlendirileceği ve bu yardımcıların atama usullerinin İcra Direktörü ile aynı olduğu da hüküm altına alınmıştır.[421]

2.5.2. Özel Uzmanlık Merkezleri

Europol Tüzüğü çerçevesinde Europol bünyesinde ajansın amaçları kapsamındaki belirli suç türleriyle mücadele için özellikle Avrupa Siber Suçlar Merkezi gibi özel uzmanlık merkezleri oluşturulabilecektir.[422] Söz konusu hüküm çerçevesinde Europol Operasyonlar Müdürlüğü'nün altında başlıca üç merkez birimi yapılandırılmıştır: Avrupa Siber Suçlar Merkezi *(European Cybercrime Centre - EC3),* Avrupa Terörizmle Mücadele Merkezi *(European Counter-Terrorism Centre - ECTC)* ve Avrupa Ağır ve Organize Suç Merkezi *(European Serious and Organised Crime Centre - ESOCC)*. Bu üç merkez birimi Europol'ün operasyonel kabiliyetini yansıtmaktadır.

Bu uzmanlık merkezlerinin başında, EC3 gelmektedir. İnternet kullanımının hızla yaygınlaşmasının menfi bir sonucu olarak internet ortamında işlenen suçlar türemeye başlamıştır. Gerek insan hayatına gerek kamu düzeni ve güvenliğine ciddi bir tehdit haline gelen siber suçlarla mücadele için Birlik nezdinde de birtakım girişimler bulunmaktadır. 2013 yılında Europol bünyesinde kurulan EC3, siber suçlarla mücadele için oluşturulan en önemli yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.

[420] Europol Tüzüğü, madde 16(5).

[421] Europol Tüzüğü, madde 55.

[422] Europol Tüzüğü, madde 4(1/l).

EC3, operasyonel, adli bilişim ve stratejik olmak üzere üç farklı boyutta faaliyet göstermektedir. Operasyonel boyutta, üç siber suç türüyle mücadeleye öncelikli olarak odaklanılmaktadır: Siber bağımlı suçlar[423], çocukların internet ortamında cinsel istismarı ve ödeme dolandırıcılığı. Bunun yanı sıra, terörizm, karanlık ağ *(dark web)* kullanımının istismarı vb. konularda da faaliyetleri bulunmaktadır. EC3'ün operasyonel boyuttaki görevlerini yerine getirmesinde 2014 yılında başlatılan, Europol'de bulunan üye devlet veya üye olmayan devletlerin siber irtibat görevlileri ile EC3 personelinden oluşan operasyonel Ortak Siber Suç Eylem Görev Gücü (J-CAT) önemli bir yer tutmaktadır.[424]

Adli bilişim boyutunda, operasyonel destek, araştırma ve gelişmelere odaklanan dijital adli bilişim ile evrak adli bilişim alanlarında iki ayrı ekip faaliyet göstermektedir. EC3, Birlik çapında siber suçlar mücadelede merkez noktası olarak, tehditler karşısında bilgi analiz ederek üye devletleri bilgilendirmesi gerekmektedir.[425]

Stratejik boyutta ise paydaş yönetimi, işbirliği ve internet yönetişimi ile analiz, politika geliştirme ve eğitim alanlarında iki ayrı ekip bulunmaktadır.[426] EC3 tarafından, stratejik bir hizmet olarak, her yıl, siber suçlar alanındaki gelişmeler, Birlik içerisinde devletleri, iş dünyasını ve vatandaşları etkileyen tehditler ve kolluk kuvvetlerine, politika

[423] Siber bağımlı suçlar, internet olmadan işlenemeyecek olan, yalnızca bilgisayar, bilgisayar ağları ve bilgi iletişim teknolojilerinin diğer türleri kullanılarak işlenebilecek olan suçlar olarak tanımlanmaktadır. Kötü amaçlı yazılım oluşturma ve yayma, hassas kişisel ve endüstri verilerini ele geçirme *(hackleme)* ve itibar veya finansal zarara neden olacak internet hizmetlerine saldırma faaliyetleri içermektedir. Bkz. Bkz. Europol, Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA), 2019, s.14.

[424] Europol, Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/joint-cybercrime-action-taskforce (erişim tarihi: 26.01.2020).

[425] FAHEY, Elaine, The Global Reach of EU Law, Routledge, 2017, s.123.

[426] Europol, European Cybercrime Centre - EC3, https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3 (erişim tarihi: 26.01.2020).

yapıcılarına ve düzenleyicilerine siber suçlara etkin ve ortak şekilde karşılık verebilmeleri için temel önerilerin yer aldığı İnternet Tabanlı Organize Suç Tehdit Değerlendirmesi (IOCTA) raporu hazırlanmaktadır.[427]

Bir diğer önemli uzmanlık merkezi, ECTC'dir. Terörizmle mücadele, Europol'ün kurulduğu andan beri yetkisi dâhilinde olan bir işbirliği alanıdır. Ancak, terörizmle ilgili bilgi paylaşımında bir türlü istenen düzeye erişilememiş olması önemli bir eksiklik olarak görülmekteydi. Nitekim Kasım 2015'te Fransa'da ve Mart 2016'da Belçika'da gerçekleştirilen terör saldırılarının faillerinin Suriye'deki çatışma bölgelerine geçme girişimi dâhil daha önce bulunan pek çok kriminal vakaları, bazı AB üyesi ülkelerin güvenlik birimlerince bilinmesine karşın, söz konusu birimler tarafından bu faillere ilişkin bilgi ve istihbaratın önceden diğer üye ülkelerle veya Europol ile paylaşılmaması söz konusu saldırılara karşı önceden önlem alınamamasına yol açmıştı.[428] ECTC, işte bu arka plan doğrultusunda 2016 yılında kurulmuştur. Terörizmle mücadelede işbirliğini kâğıt üzerinde kalan bir alan olmaktan çıkarma adına, ECTC'ye, Birlik çapında terörizme karşı güçlü bir yanıt verebilmek amacıyla bir operasyon ve uzmanlık merkezi olma fonksiyonu yüklenmiştir. ECTC'nin odaklandığı faaliyetler arasında, devam eden soruşturmalarda bir üye devletin talebi üzerine operasyonel destek sağlama, yabancı terörist savaşçılarla mücadele, terörizmin finansmanı noktasında istihbarat ve uzmanlık paylaşımı, internet

[427] Europol, İnternet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA), https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment (erişim tarihi: 26.01.2020).

[428] BUREŠ, Oldrich, "Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol", *European View*, Sayı: 15, 2016, s.58.

üzerinde terörizm ve aşırıcılık propagandası, yasadışı silah ticareti ve uluslararası işbirliği yer almaktadır.[429]

İnternette ve sosyal medyadaki kötü niyetli içeriklerin tespit edilip araştırılmasından sorumlu olan ve organizasyonel yapılanmada ECTC'nin altında yer alan AB İnternet Yönlendirme Birimi *(EU İnternet Referral Unit- EU IRU),* Europol nezdindeki terörizmle mücadelede önemli sacayaklarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle teröristlerin terör örgütüne eleman devşirmek, terör eylemlerini örgütlemek ve teşvik etmek ve terörizm propagandası yapmak için son yıllarda büyük ölçüde internet veya sosyal medya kullanmaları EU IRU'nun başlıca oluşturulma sebepleri arasındadır. EU IRU'nun temel görevleri arasında, stratejik ve operasyonel analizler yaparak yetkili AB otoritelerinin desteklenmesi, terörist ve radikalist internet içeriklerinin işaretlenmesi, göçmenleri ve mültecileri cezbetmek için kaçakçılık ağları tarafından kullanılan internet içeriklerinin tespit edilmesi ve zararlı internet içeriklerinin yer aldığı ilgili servis sağlayıcısıyla irtibata geçilerek internetten kaldırılmasının sağlanması, bilgi teknoloji endüstrisiyle yakın işbirliği içerisinde yönlendirme sürecinin desteklenmesi ve hızlı bir şekilde uygulanması yer almaktadır.[430]

Operasyonlar Müdürlüğü'nün altındaki merkezlerden kapasite bazında en büyüğü olan ESOCC, üye devletlere uyuşturucu kaçakçılığı, organize hırsızlık, silah kaçakçılığı, evrakta sahtecilik, mali ve çevresel suçlar ile insan ve göçmen kaçakçılığı konularında destek vermektedir.[431] 2015 yılında tüm Avrupa'yı etkileyen düzensiz göçmen akınının ardından bu

[429] Europol, European Counter Terrorism Centre – ECTC, https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc (erişim tarihi: 26.01.2020).

[430] Europol, EU İnternet Referral Unit - EU IRU, https://www.europol.europa.eu/about-europol/eu-internet-referal-unit-eu-iru (erişim tarihi: 26.01.2020).

[431] CIRLIG, Carmen-Cristina, *Europol: The EU law enforcement cooperation agency,* European Parliamentary Research Service, 2019, s.5.

Merkezin altında yapılandırılan Avrupa Göçmen Kaçakçılığı Merkezi *(European Migrant Smuggling Centre - EMSC),* son yıllarda büyük önem verilen uzmanlık merkezlerinden biri konumundadır. EMSC, polis ve sınır otoritelerinin sınır ötesi göçmen kaçakçılığıyla mücadele operasyonlarını koordine etmelerini destekleme görevi bulunmaktadır.[432]

Ön Ofis bünyesindeki Operasyonel Merkez, Europol, üye devletler ve üçüncü taraflar arasındaki operasyonel bilgi alışverişi açısından birincil merkez konumundadır. Buradaki Europol görevlileri, kesintisiz operasyonel hizmet sağlamak ve kriminal bilgi ve istihbarat alımını ve işlenmesini en üst düzeye çıkarmak için 7/24 esasına göre çalışmaktadır.[433]

HOS, diğer üç merkezi birimden farklı olarak belirli bir merkezi birim altında örgütlenmesi olmayan, ancak bu üç merkezi birim ile Ön Ofisin faaliyetlerine değer katan fonksiyonel bir yapılanmadır. Yatay hizmetlerden bazıları, kara para aklama ve terörizmin finansmanını tespit etme ve bunlarla mücadele etmede görevli Finansal İstihbarat Birimlerinin desteklenmesi, AB Arananlar Listesi hazırlanması, ağır ve organize suçlarla mücadele etmek için 2010 yılında başlatılan AB Politika Döngüsü'nün *(EU Policy Cycle)*, bir diğer ifadeyle Avrupa Kriminal Tehditlere Karşı Multidisipliner Platformu'nun *(European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats - EMPACT)*, koordine edilmesidir.[434]

---

[432] Europol, European Migrant Smuggling Centre – EMSC, https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc (erişim tarihi: 26.01.2020).

[433] WEBER, Julia & TÖTTEL, Ursula (Eds.), "Research Conferences on Organised Crime Vol. IV. Preventing Organised Crime: European Approaches and Responses in Practice and Policy 2017 in London", *Bundeskriminalamt Criminalistic Institute "Polizei + Forschung",* Cilt: 53, 2018, s.28.

[434] WEBER, Julia & TÖTTEL, Ursula (Eds.), 2018, s.28-29

2.5.3. Ulusal Bürolar ve İrtibat Görevlileri

Europol, bilgi ve istihbarat temelli klasik görevlerini yerine getirmesi, esasen üye devletlerin Europol'e yeterince ve doğru şekilde bilgi aktarmasına bağlıdır. Nitekim Europol'ün yıllar içerisinde etkinliğinin sorgulanmasına yol açan başlıca sebeplerden biri, gizli ulusal bilgi ve istihbaratın paylaşılmasında ulusal sakınca görülmesi nedeniyle üye devletlerden Europol'e doğru bilgi akışının yetersiz oluşudur. Tüzük ile bu konudaki sıkıntıların giderilmesi amaçlanmış ve Europol'ün adıyla müsemma Kolluk İşbirliği Ajansı olduğu teyit edilerek ve sıkı bir veri güvenliği yapısı tesis edilerek Europol'ün görevlerini eksiksiz şekilde uygulaması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, üye devletlerde kurulan ulusal Europol bürolarının Europol'ün etkinliğini ortaya çıkarmasında en önemli paydaşlardan biri olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

Tüzük uyarınca, her üye devletin, kendi devlet yapısı içerisinde tesis ettiği ve Europol ile ulusal yetkili otoriteleri arasında irtibat organı olarak görev yapan ulusal Europol büroları aracılığıyla, Europol'ün amaçlarını yerine getirmesi için gerekli olan bilgileri sağlaması, ilgili tüm ulusal yetkili otoritelerin Europol ile etkili iletişimini ve işbirliğini sağlaması ve Europol'ün faaliyetleri hakkında farkındalığı artırması gerekmektedir.[435] Europol ile paylaşılacak olan bilgi, eğer o üye devletin ulusal güvenliğiyle ilgili temel çıkarlarına aykırıysa, paylaşılması halinde devam eden bir soruşturmanın başarısını ya da bir bireyin güvenliğini tehlikeye atacaksa veya ulusal güvenlik alanındaki kurumlar veya özel istihbarat faaliyetlerini ifşa edecekse üye devletler tarafından söz konusu bilginin paylaşılmasına gerek bulunmamaktadır.[436]

[435] Europol Tüzüğü, madde 7(2), 7(6).

[436] Europol Tüzüğü, madde 7(7).

Her üye devlet, kendi yetkili otoriteleri ile Europol arasındaki irtibatı sağlama noktasında ulusal Europol bürosu oluşturmanın yanı sıra bu ulusal bürolar da büro ile Europol arasındaki irtibatı sağlamak için Europol bünyesinde irtibat görevlileri görevlendirmektedir.[437] İrtibat görevlileri, polisler arasında birimler arası işbirliğinin pratik bir biçimi olarak ortaya çıkmış olup polislerin doğrudan (yatay olarak), bazen gayri resmî şekilde, bilgi alışverişinde bulunmalarına ve çoğunlukla kriminal soruşturmalardaki işbirliği çabalarını koordine etmelerine imkân tanımaktadır.[438] Tüzük uyarınca, her üye devlet, Europol bünyesinde çalışacak en az bir irtibat görevlisi görevlendirmekle yükümlüdür.[439] Bu irtibat görevleri, Europol personeli olmasa da Europol yönetimine uygulanan hükümlere uygun davranarak mensubu olduğu üye devletin ulusal hukukuna tabi şekilde kendi devletinin çıkarlarını temsil etmektedirler.[440] İrtibat görevlilerinin esas itibarıyla kendi üye devletleri ile Europol arasındaki bilgi paylaşımını destekleme fonksiyonu bulunmakta birlikte Europol'ün amaçları dışındaki suçları da kapsayacak şekilde kendi üye devletlerinin çıkarı için Europol bünyesinde görevli diğer üye devletlerin, üçüncü ülkelerin ve uluslararası kuruluşların irtibat görevlileriyle ikili bilgi alışverişi yapabilmeleri de mümkündür.[441]

[437] Europol suçla mücadelede önem kazandıkça bünyesinde çalışan irtibat görevlisi sayısı da buna bağlı olarak artan bir seyir izlemiştir. Hâlihazırda Europol bünyesinde 262 irtibat görevlisi bulunmaktadır. Bkz. Europol, Statistics & Data, https://www.europol.europa.eu/about-europol/statistics-data (erişim tarihi: 12.02.2020).

[438] BLOCK, Ludo, "Bilateral Police Liaison Officers: Practices and European Policy", *Journal of Contemporary European Research*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2010, s.195-196.

[439] Europol Tüzüğü, madde 8(1).

[440] Europol Tüzüğü, madde 8(2).

[441] Europol Tüzüğü, madde 8(3), 8(4).

2.6. EUROPOL'ÜN BİLGİ İŞLEME FAALİYETLERİ

2.6.1. Bilgi İşleme Ortamı

Europol Konsey Kararı'nın 10 ila 16. maddeleri arasındaki hükümlerde, bilgi işleme sistemlerinin EBS, Analiz Çalışma Dosyaları, Dizin İşlevi ve muhtemel yeni sistemler olduğu açıkça zikredilmesine karşın Europol Tüzüğü'nde söz konusu sistemlerin mevcudiyetine ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.[442] Bir diğer ifadeyle, bilgi işleme sistemleri hakkında Konsey Kararı'nda öznel ifadeler kullanılırken Tüzükte nesnel ifadeler tercih edilmiştir. Tüzükte, bu sistemlerin bizzat kendisinden ziyade bilgi işleme eylemine odaklanıldığı ve verilerin ne tür amaçlar için işlenebileceğine vurgu yapıldığı görülmektedir.[443] Bu çerçevede, Tüzük ile ayrı ayrı tanımlanan bilgi sistemlerinin yerine tek bir "bilgi işleme ortamı" oluşturulmuştur.[444] Europol Tüzüğü'nde, "'işleme faaliyeti', otomatik yöntemlerle olsun veya olmasın, kişisel veri veya kişisel veri setleri üzerinde gerçekleştirilen toplama, kaydetme, düzenleme, yapılandırma, saklama, uyarlama veya değiştirme, elde etme, danışma, kullanma, iletim yoluyla açıklama, yayma veya kullanıma sunma, uyumlaştırma ya da birleştirme, kısıtlama, silme veya imha gibi herhangi bir işlem veya işlem dizisi anlamına gelmektedir." olarak tanımlanmıştır.[445] Tüzüğün Bilgi İşleme adlı 4. Başlığı altında ise Europol'e gelen bilgilerin kaynağı, bilgi işleme eyleminin amaçları,

[442] Europol, Processing of Personal Data, https://www.europol.europa.eu/processing-of-personal-data (erişim tarihi: 12.02.2020).

[443] DREWER, Daniel & MILADINOVA, Vesela, "The BIG DATA Challenge: Impact and Opportunity of Large Quantities of Information Under the Europol Regulation", *Computer Law & Security Review,* Cilt: 33 Sayı:3, 2017, s.301.

[444] CASAGRAN, Cristina Blasi, 2017, s.159.

[445] Europol Tüzüğü, madde 2(k).

Europol tarafından işlenen bilgilerin amacının ve kısıtlamaların belirlenmesi, Europol tarafından depolanan bilgilere üye devletler ve Europol personelinin erişimi konularında düzenlemeler yapılmıştır.

Europol, ancak üye devletler, Birlik yapıları, üçüncü ülkeler ve uluslararası kuruluşlar ile özel gerçek kişi ve özel tüzel kişilerden elde edeceği bilgileri işleyebilecektir.[446] Bunun yanı sıra, kamuya açık kaynaklarda kişisel veriler de dâhil olmak üzere bulunan bilgileri doğrudan alıp işleyebilecektir.[447] Tüzük ile birlikte getirilen yeniliklerden birisi, Europol'ün özel gerçek kişi ve özel tüzel kişilerden doğrudan bilgi alabilmesi ve doğrudan özel tüzel kişilerle veri paylaşımı yapabilmesidir.[448] Europol Konsey Kararı'nda Europol'ün üye devletlerdeki özel taraflardan bilgi alabilmek için özel taraflarla doğrudan irtibata geçemeyeceği, özel taraflardan alınan bilginin Europol bünyesinde işlenebilmesinin ancak üye devletteki ulusal birimler tarafından Europol'e iletilmesi halinde mümkün olabileceği öngörülmekteydi.[449] Europol Tüzüğü'nde ise, Europol'ün görevlerini yerine getirirken gerekli olduğu hallerde, özel taraflardan aldığı kişisel verileri işleyebileceği hüküm altına alınmıştır.[450]

Kişisel verileri işleme yetkisine sahip olan Europol bu verileri ancak aşağıda belirtilen dört amaç doğrultusunda işleme tabi tutabilecektir:

a) Europol'ün yetkili olduğu suçları işlediğinden ve bu suçlara katıldığından şüphelenilen veya böyle bir suçtan hüküm giymiş olan şahıslar ile Europol'ün yetkili olduğu suçları işleyeceğine dair hakkında somut göstergeler veya makul

[446] Europol Tüzüğü, madde 17(1).

[447] Europol Tüzüğü, madde 17(2).

[448] VERMEULEN, Gert & DE BONDT, Wendy, 2017, s. 150.

[449] Europol Konsey Kararı, madde 25(3/a).

[450] Europol Tüzüğü, madde 26(1), 27(1).

gerekçeler bulunan şahıslarla ilgili bilgiler arasındaki bağlantıları veya ilgili bağları tespit etmeyi amaçlayan çapraz kontrol yapmak,

b) Stratejik veya tematik nitelikte analiz yapmak,

c) Operasyonel analiz yapmak,

d) Üye devlet, Europol, diğer Birlik yapıları, üçüncü ülkeler ve uluslararası kuruluşlar arasında bilgi paylaşımını kolaylaştırmak.[451]

Söz konusu dört amaç etrafında işlenen kişisel verilerin neleri içerdiğine yönelik yanıt Tüzük ekinde yer almaktadır.[452] Çapraz kontrol amacıyla (a) fıkrasında zikredilen şahıslarla ilgili toplanıp işlenebilecek veri kategorileri arasında ad, soyad, eski soyad, takma ad, lakap, doğum yeri ve tarihi, uyruk, cinsiyet, ikamet yeri, meslek, kimlik belgesi, sürücü belgesi, pasaport verisi, sosyal güvenlik numarası, daktiloskopik (parmak izine dayanarak kimlik belirleme yöntemi) veri ve DNA profili bulunmaktadır.[453] (B), (c) ve (d) fıkrasında yer alan amaçlar doğrultusunda çok daha detaylı veriler toplanıp işlenebilecektir. Söz konusu amaçlar doğrultusunda, (a) fıkrasında zikredilen çapraz kontrole konu şahıslara ek olarak suçla bağlantılı soruşturmalarda veya cezai kovuşturmalarda ifade vermeye çağrılabilecek şahıslar, incelenmekte olan bir suçun mağduru olan veya mağdur olduğuna dair belirli göstergelere sahip olan şahıslar, suç irtibatları ve ortakları, incelenmekte olan suçlar hakkında bilgi verebilecek şahıslarla ilgili veriler toplanıp işlenecek olup bu şahıslarla ilgili toplanıp işlenebilecek veri kategorileri arasında ise her türlü kişisel bilgiler, fiziksel özellikler, kimlik tanımlamaya ilişkin belge ve araçlar, meslek ve yetenekler, ekonomik ve mali bilgiler, hayat tarzı ve davranışlar, irtibat ve ortaklar, iletişim ve ulaşım araçları, suç oluşturan davranışlar,

[451] Europol Tüzüğü, madde 18(2).

[452] Europol Tüzüğü, madde 18(5).

[453] Europol Tüzüğü, Ek II, madde A(2).

başkaca bilgi sistemlerindeki bilgiler ve ilişki içerisinde oldukları tüzel kişilerin bilgileri yer almaktadır.[454]

Europol'e bilgi sağlayan kaynaklar, gönderdikleri bilginin amacını ve hangi amaç doğrultusunda işleneceğini belirlemekle yükümlüdür.[455] Ayrıca, bu kaynaklar, gönderdikleri bilginin başka yerlere transferi, imha edilmesi, silinmesi de dâhil olmak üzere başkaları tarafından ilgili bilgiye erişimine veya bu bilginin kullanılmasına herhangi bir kısıtlama getirmekte serbesttir.[456] Diğer yandan, Europol Tüzüğü'nün getirdiği yeniliklerden biri olarak "isabetli/isabetsiz mekanizması" sayesinde üye devletlerin kişisel verilerin korunmasına daha fazla riayet etmesi amaçlanmaktadır. Bu sistem, bir üye devletin münferit olarak bir suçla ilgili bulduğu bilgiler ile Europol veritabanında depolanan bilgilerin eşleşip eşleşmediğini kontrol etmekte; isabet halinde o üye devletin Europol veritabanındaki bilgileri edinme talebi, o bilgiyi Europol'e sağlayan kaynağın kararıyla da uyumlu olmak kaydıyla olumlu olarak sonuçlandırılmaktadır.[457] Böylece, üye devletlerin sorumsuzca her türlü kişisel veriyi elde etmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

2.6.2. Veritabanı ve Bilgi Sistemleri

Tüzükte değinilmemiş olmakla birlikte bilgi işleme usulünü daha iyi anlayabilmek için halihazırda kullanılan temel bilgi işleme ve paylaşım sistemlerinin hangileri olduğuna kısaca göz atmakta fayda bulunmaktadır.

[454] Europol Tüzüğü, Ek II, madde B(1), B(2).

[455] Europol Tüzüğü, madde 19(1).

[456] Europol Tüzüğü, madde 19(2).

[457] Europol Tüzüğü, madde 20(2). Ayrıca bkz. CASAGRAN, Cristina Blasi, 2017, s.16.

2.6.2.1. Europol Bilgi Sistemi

EBS, Konvansiyon döneminden beri, Europol'ün en temel kriminal bilgi ve istihbarat veri tabanı olma özelliğine sahiptir. Kurulumu ancak 2005 yılında mümkün olabilen EBS, ağır suçlar, şüpheli ve hüküm giymiş şahıslar, suç yapıları ve suç aletlerine ilişkin bilgi ve istihbarat içeren, Europol personeli, üye devlet irtibat görevlileri, Europol'de görevli ulusal uzmanlar, üye devletlerin yetkili otoritelerinde ve ulusal Europol bürolarında çalışan personel ile Europol'ün işbirliği yürüttüğü bazı ortaklarının kullanabildiği bir sistemdir.[458] EBS'de bir kriminal olayın bütüncül resmini ortaya koyabilmek için birbiriyle bağlanması gereken söz konusu kriminal olayla ilgili şüpheliler, kimlik bilgileri, arabalar, cihazlar ve cihazlar gibi farklı nesneler depolanmaktadır.[459] EBS, daha önceden sadece belirli bir kişi ya da ilgilenilen başka bir nesne hakkındaki bilgilerin ulusal yetkilerin ötesinde kullanılabilir olup olmadığını doğrulamak için kullanılırken Tüzük sayesinde buna ek olarak hâlihazırda şüphelilerle ilgili bilgiler arasındaki bağlantıların ve diğer bağların tespit edilmesine imkân tanıyan çapraz kontrol amaçlarıyla veri işlenmesi amacıyla da kullanılabilmektedir.[460]

2.6.2.2. Europol Analiz Sistemi

Europol Analiz Sistemi, Europol paydaşlarının (üye devletler, üçüncü taraflar) katkıda bulunduğu verileri barındıran, bilgilerin merkezi olarak yönetilebildiği ve çok çeşitli analitik araçların Europol analistlerince kullanılmasına imkân tanıyarak Europol'ün stratejik

[458] Europol, Europol Information System (EIS) https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-information-system (erişim tarihi: 13.02.2020).

[459] COUDERT, Fanny, 2017, s.318.

[460] COUDERT, Fanny, 2017, s.318.

ve operasyonel analiz faaliyetlerinin mümkün olduğunca etkili olmasını sağlayan operasyonel bir bilgi sistemidir.[461] Europol Analiz Sistemi, teknik açıdan, analiz amacıyla operasyonel ve kişisel verilerin toplanmasına hizmet eden Analiz Çalışma Dosyaları'na dayanmaktadır.[462]

2.6.2.3. Güvenli Bilgi Değişim Ağı Uygulaması (SIENA)

Tüzük hükümlerinde yer almamakla birlikte dibace bölümde yer alan "Europol, özellikle üye devletler, Europol, diğer Birlik organları, üçüncü ülkeler ve uluslararası kuruluşlar arasında bilgi alışverişini kolaylaştırmayı amaçlayan güvenli bilgi alışverişi ağ uygulaması (SIENA) gibi veri alışverişi için güvenli bir ağ sağlayarak bir hizmet sağlayıcısı olarak hareket edebilmelidir." ifadesiyle SIENA'ya referans verilmiştir.[463] Ayrıca, Stockholm Programı'nda da hedeflerden biri olarak gösterildiği üzere, Europol, Birlik içerisinde bilgi alışverişi için bir merkez *(hub)* haline gelmesi gerektiği vurgulanmıştır.[464] Bu doğrultuda, SIENA, kolluk birimleri arasındaki işbirliği için önemli bir yer tutmaktadır.

SIENA, Europol paydaşları arasında haberleşmeyi sağlayan bir iletişim aygıtı olup aynı zamanda, bilgi ve istihbaratın hızlı ve güvenli bir şekilde paylaşılmasına imkân tanımaktadır. Sistem, Europol personeli, ulusal Europol büroları, yetkili ulusal otoriteler, Europol irtibat görevlileri, Europol'de görevli ulusal uzmanlar ve Europol ile işbirliği

---

[461] Europol, Intelligence Analysis, https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/intelligence-analysis; Europol, Strategic Analysis, https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/strategic-analysis (erişim tarihi: 20.02.2020).

[462] SAFJAŃSKI, Tomasz, "Conditions of Europol's Force in Combating Terrorist Threats", *Public Security and Public Order (Vısuomenės Saugumas ir Vıešojı Tvarka),* Cilt: 19, 2017, s.152.

[463] Europol Tüzüğü, Dibace Bölümü, paragraf 24.

[464] Europol Tüzüğü, Dibace Bölümü, paragraf 12.

anlaşması bulunan üçüncü tarafların kullanımına açıktır. 2009 yılında faaliyete geçen SIENA, esasında kullanımı daha dar kapsamlı olmak üzere sadece ulusal Europol büroları ile Europol irtibat görevlileri arasındaki iletişimi sağlayan ve 1996 yılında kurulan Info-Ex (Information Exchange) aygıtının modernleştirilmiş ve kullanımı genişletilmiş yeni bir versiyonudur.[465]

AB bünyesinde kolluk birimleri arasında yapılan bilgi değişim faaliyetleri ve sistemleri 2012 yılında bir Komisyon Tebliğiyle oluşturulan Avrupa Bilgi Değişim Modeli (*European Information Exchange Model - EXIM*) çatısı altına alınmıştır. Tebliğ, kolluk birimleri arasında Birlik çapında sürdürülen bilgi alışverişinin nasıl çalıştığını ve kullanılan bilgi değişim sistemlerini değerlendirmekte ve bu bilgi alışveriş ortamı ile iletişim kanallarının nasıl daha etkin kullanılacağı ve geliştirileceği konusunda önerilerde bulunmaktadır.[466] Üye devlet kolluk birimlerinin, SIRENE ve Europol Ulusal Bürolarına ilişkin yasal zorunluluklar dışında, aralarında gerçekleştirdikleri bilgi alışverişinde kullandıkları kanallar konusunda serbest olmaları, Birlik dışı farklı kanal kullanımlarına ve Birlik kanallarını kanalların kullanım amaçlarından farklı konularda kullanmalarına yol açmış ve ulusal uygulamaların yakınlaşmasına engel oluşturmuş; kimi devletler, Europol kanallarını daha sistematik bir şekilde kullanmaya yönelmesine karşın kimi devletler de polis işbirliğindeki geleneksel merkezi rolü ve kullanım kolaylığı açısından Interpol kanallarını

[465] CASAGRAN, Cristina Blasi, *Global Data Protection in the Field of Law Enforcement: An EU Perspective*, Routledge, 2017, s.128-129. Ayrıca bkz. Europol, Secure Information Exchange Network Application (SIENA), https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena (erişim tarihi: 21.02.2020).

[466] Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM), COM(2012) 735 final, 7.12.2012, s. 2.

veya başkaca ikili kanalları kullanmaya devam etmiştir.[467] EXIM sayesinde, işte tüm bu sorunların önüne geçmek amacıyla bilgi alışverişi konusunda tutarlı yaklaşım ortaya konulmuş; Europol'e merkezi bir rol verilmiş ve özel bir neden olmadıkça bilgi alışverişi için kural olarak SIENA'nın kullanılacağı teminat altına alınmıştır.[468] Bir diğer yandan, Tebliğ'de EXIM'in yasal enstrümanları olarak 18 Aralık 2006 tarihli ve 2006/960 sayılı Konsey Çerçeve Kararı (İsveç Çerçeve Kararı) ile 23 Haziran 2008 tarihli ve 2008/615 sayılı Prüm Konsey Kararı'na referans gösterilerek bu iki yasal tasarrufa sistematik bir çerçeve kazandırılmıştır.[469]

2.6.2.4. Diğer Europol Sistemleri

Europol Uzmanlar Platformu *(Europol Platform for Experts – EPE),* çeşitli kolluk birimleri alanındaki uzmanlar için güvenli bir işbirlikçi çalışma sağlayan bir internet ağı platformudur. Platform, en iyi uygulama örnekleri, yenilikler, suçla ilgili kişisel olmayan verilerin paylaşımını kolaylaştırmaktadır. EPE bünyesinde bulunan işlevler şu şekildedir: Çeşitli belge, fotoğraf ve videoların yüklenip paylaşılabileceği sanal bir kütüphane, kullanıcıların soru sorabileceği ve sorunları birbirleriyle tartışabilecekleri bir mesajlaşma forumu, kullanıcıların haber yayınlayabileceği, etkinlikleri tanıtabileceği ve kendi uzman topluluklarındaki değişiklikleri bildirebileceği bir internet günlüğü, kullanıcıların toplantı

[467] Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM), COM(2012) 735 final, 7.12.2012, s. 9.

[468] Communication From the Commission to the European Parliament and the Council: Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM), COM(2012) 735 final, 7.12.2012, s. 10.

[469] ZARZA, Angeles Gutierrez (Ed.), 2015, s. 34.

veya etkinlik planlayabileceği bir takvim, kullanıcıların kendi uzman topluluklarında bir bilgi tabanı oluşturmak için birlikte çalışabileceği bir herkesin üzerinde istediği gibi düzenlemeler yapmasına izin veren bilgi sayfası.[470]

EPE bünyesinde son dönemde tesis edilen en önemli girişimlerden biri SIRIUS projesidir. Son yıllarda yapılan cezai soruşturmalarla ilgili işbirliğinin yarısından fazlası, e-posta, mesajlaşma uygulamaları gibi sınır aşan elektronik delillere erişim talebini içermektedir. Bu bakımdan, AB kolluk birimlerinin internet tabanlı soruşturmalar için elektronik delillere erişim noktasında artan ihtiyacına yönelik olarak Ekim 2017'de SIRIUS projesi başlatılmıştır. SIRIUS, özellikle terörizmle mücadeleye odaklanmakla birlikte, internet destekli suç soruşturmaları alanında kolluk yetkililerine bilgi, en iyi uygulamalar ve uzmanlık paylaşımı sağlayan güvenli bir internet ağı platformudur. SIRIUS, soruşturmacılara farklı çevrimiçi hizmet sağlayıcıları tarafından alınan bilgileri analiz etmelerine yardımcı olacak araçların yanı sıra teknik bilgi *(know-how),* kılavuz ve tavsiyelerin hızlı ve etkili şekilde paylaşımını da sağlamaktadır.[471]

Üye devletlerin faaliyetlerini destekleyen bir diğer sistem FIU.net'tir. FIU.net, terörizmin finansmanı ve kara para aklamayla mücadelede üye devletlerin ulusal mali istihbarat birimlerini destekleyen bir bilgisayar ağıdır. FIU.net, Europol ve ulusal mali istihbarat birimlerine kapa para aklama ve terörizmin finansmanını tespit etmek ve bunlarla

[470] Europol, Europol Platform For Experts (EPE), https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-platform-for-experts (erişim tarihi: 21.02.2020).

[471] Europol, SIRIUS Project, https://www.europol.europa.eu/activities-services/sirius-project. Europol, Europol launches the SIRIUS platform to facilitate online investigations (Press Release) https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-sirius-platform-to-facilitate-online-investigations (erişim tarihi: 21.02.2020).

mücadele etmek için ihtiyaç duydukları tüm araçları sunmaktadır. FIU.net, Ocak 2016'dan bu yana Europol bünyesinde bulunmaktadır. [472]

Safjański ve James'ye göre, Europol'ün faaliyetlerinde büyük öneme sahip üç veri tabanı bulunmaktadır: EBS, Europol Analiz Sistemi ve AB Bomba Veri Sistemi.[473] Bu çerçevede, son olarak AB Bomba Veri Sisteminden de bahsedilebilir. AB Bomba Veri Sistemi, paylayıcılar, yanıcı ve patlayıcı cihazların yanı sıra kimyasal, biyolojik, radyoaktif ve nükleer malzemeleri içeren olaylarla ilgili bilgi ve istihbaratın zamanında paylaşılmasını sağlayan bir uzmanlık platformudur.[474]

2.6.2.5. Schengen Bilgi Sistemi

SBS, Europol'e ait bir bilgi sistemi olmamakla birlikte, Europol'ün faaliyetlerini yerine getirmesinde faydalandığı en önemli ajans dışı bilgi sistemidir.

SBS üç yapı üzerine kurulmuştur: Birincisi, bir veri tabanından oluşan yedekli bir teknik destek fonksiyonu ve ulusal arayüzden oluşan merkezi sistem, ikincisi merkezi sistemle iletişimi sağlayacak olan ulusal veri sistemlerinden müteşekkil her bir üye devletteki ulusal sistem, üçüncüsü ise SBS'ye özel bir şifreli sanal ağ sunan ve ulusal Sirene Büroları[475]

---

[472] CIRLIG, Carmen-Cristina, 2019, s.9. Ayrıca bkz. Europol, Financial Intelligence Units–FIU.net https://www.europol.europa.eu/about-europol/financial-intelligence-units-fiu-net (erişim tarihi: 21.02.2020).

[473] SAFJANSKI, Tomasz & JAMES, Adrian, *Europol's Crime Analysis System—Practical Determinants of Its Success, Policing: A Journal of Policy and Practice*, Oxford University Press, 2018, s.5.

[474] Europol, (Annual) Europol Review 2016-2017, 2017, s.34.

[475] Anlamı "Ulusal Girişlerde Ek Bilgi Talebi" olan Sirene, İngilizce "Supplementary Information Request at the National Entries" ifadesinin baş harflerinden oluşmaktadır. Sirene büroları, her bir üye devlette 7 gün/24 saat esasına göre çalışan tüm ek bilgilerin erişimi ve paylaşımı görevini üstlenen ulusal birimlerdir. Sirene bürolarının görevleri arasında, tehlike anında ek bilgi sunma, aranan şahıslar hakkındaki uyarıları teyit etme,

arasındaki bilgi paylaşımını sağlayan merkezi sistem içerisindeki iletişim altyapısıdır.[476] SBS sayesinde üçüncü ülke vatandaşları hakkında sisteme uyarıların girilmesi ve işlenmesi ile üçüncü ülke vatandaşlarının üye devlet topraklarına girişi ve kalışının reddedilmesi çerçevesinde ek bilgi ve veri paylaşımı yapılması mümkündür.[477] SBS'de şüphelilere ait tüm kimlik bilgileri ile parmak izi, fotoğraf gibi tanımlayıcı bilgiler, ne tür bir tehlike arz ettiklerine dair bilgiler bulunmaktadır.[478]

Hâlihazırda SBS'ye ilişkin aşağıda belirtilen 3 temel güncel yasal düzenleme bulunmaktadır:

- Yasadışı olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşleri için Schengen Bilgi Sisteminin kullanılmasına ilişkin 2018/1860 sayılı Tüzük,
- Sınır kontrolleri alanında Schengen Bilgi Sisteminin tesisi, işleyişi ve kullanımına ilişkin 2018/1861 sayılı Tüzük,
- Cezai konularda adli ve polis işbirliği alanında Schengen Bilgi Sisteminin tesisi, işleyişi ve kullanımına ilişkin 2018/1862 sayılı Tüzük.

2018/1861 ve 2018/1862 sayılı Tüzüklerde, SBS'nin amacı "üye devlet topraklarında güvenliğin korunması, kamu düzeni ve güvenliğinin sürdürülmesi dâhil, Birliğin özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içerisinde yüksek seviye güvenliğini sağlamlaştırma" olarak tanımlanmıştır.[479] Yapılan bu son düzenlemelerle birlikte Birlik çevrelerinde, SBS'nin

---

eylem gerektiren tehlike anlarında üye devletlerle iletişime geçme, Schengen Bilgi Sistemiyle ilgili sınır geçiş faaliyetlerini koordine etme gibi konular bulunmaktadır. Bkz. 2018/1861 sayılı Tüzük, madde 7(2); EU Commission, SIRENE Cooperation, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/sirene-cooperation_en (erişim tarihi: 06.01.2020).

[476] 2018/1861 sayılı Tüzük, madde 4(1/a), 4(1/b), 4(1/c).

[477] 2018/1861 sayılı Tüzük, madde 2(1).

[478] 2018/1861 sayılı Tüzük, madde 20(2); 2018/1862 sayılı Tüzük madde 20(3).

[479] 2018/1861 sayılı Tüzük, madde 1; 2018/1862 sayılı Tüzük, madde 1.

terörizmle ve ağır suçlarla mücadeleyi güçlendireceği, Birlik çapında yüksek düzeyde güvenliğin garanti altına alınacağı ve göç yönetimine yardımcı olacağı inancı hâkimdir.[480] SBS, polis, sınır koruma görevlileri gibi yetkili ulusal otoritelere belirli kategorideki aranan şahıslar, kaçırılan kişiler ve sahte pasaport, çalıntı araç gibi nesneler hakkında uyarı girişi yapmaya imkân tanımakta; bu sayede tehditlere karşı Schengen ülkelerinin iç güvenliklerini muhafaza etmesine yardımcı olmaktadır.[481] Öte yandan, Europol'e yetkisi dâhilindeki görevlerini yerine getirmesinde gerekli olduğu takdirde, SBS'de bulunan verilere erişim ve arama yapma hakkı verilmiştir.[482] Ayrıca, Europol'ün Sirene Kullanım Kılavuzu hükümleriyle uyumlu olmak kaydıyla üye devletlerle ek bilgi paylaşımında ve bilgi talebinde bulunması mümkündür.[483] Bir diğer yandan, üye devletlerin, terör suçlarıyla ilgili uyarılar hakkında ek bilgi paylaşımı yoluyla Europol'ü bilgilendireceği hüküm altına alınmıştır.[484]

SBS, günümüzde hem bir polis işbirliği aygıtı hem de sınır kontrol sistemi olup suç vakalarında üye devletlerin polis otoriteleri ve adli otoriteleri arasındaki operasyonel işbirliğini destekleme fonksiyonuna sahiptir. Güvenli bir Schengen alanı için oluşturulan SBS'nin etkin bir şekilde işleyişi, sıkı bir güvenlik işbirliğine ve dolayısıyla polis işbirliğine bağlıdır. Birlik çapında en yaygın kullanılan veritabanı olarak SBS[485], son yıllarda büyük bir

---

[480] European *Council, Schengen Information System: Council adopts new rules to strengthen security in the EU*, Press Release 19.11.2018,https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/19/schengen-information-system-council-adopts-new-rules-to-strengthen-security-in-the-eu/ (erişim tarihi: 06.01.2020).

[481] BOGENSBERGER, Wolfgang, "Police Cooperation", KELLERBAUER, Manuel & KLAMERT, Markus & TOMKIN, Jonathan (Eds.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights,* Oxford University Press, Oxford, 2019, s.927.

[482] 2018/1861 sayılı Tüzük, madde 35(1); 2018/1862 sayılı Tüzük, madde 48(1).

[483] 2018/1861 sayılı Tüzük, madde 35(1); 2018/1862 sayılı Tüzük, madde 48(1).

[484] 2018/1861 sayılı Tüzük, madde 35(8); 2018/1862 sayılı Tüzük, madde 48(8).

[485] 2019 yılında SBS'ye 6,6 milyar civarında erişimin yapılmış olup 2019 sonu itibarıyla veritabanında 983.124'ü gerçek kişilere ait veriler olmak üzere, çalıntı, kayıp veya geçersiz pasaport, kimlik kartı, sürücü

artış gösteren terörizm, yasadışı göç, insan ve göçmen kaçakçılığı gibi sınır aşan suçlarla mücadelede gerek suçun başlamadan önlenmesi gerek suçluların hızlı ve etkin bir şekilde tespiti noktasında kritik bir fonksiyon üstlenmektedir.

2.6.3. Veri Koruma Ortamı

Bilgi ve kişisel veri toplama ve bunları işleme faaliyeti, Europol tarafından yürütülen faaliyetlerin merkezi konumundadır. Europol Tüzüğünde, kişisel verinin tanımı şu şekildedir: "Kişisel veri, tanımlanmış veya tanımlanabilir bir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgidir. Tanımlanmış bir gerçek kişi özellikle bir isim, kimlik numarası, konum verileri, çevrim içi tanımlayıcı ya da söz konusu gerçek kişinin fiziksel, fizyolojik, genetik, ruhsal, ekonomik, kültürel veya toplumsal kimliğine özgü bir ya da daha fazla sayıda faktöre atıfta bulunularak doğrudan veya dolaylı olarak tanımlanabilen bir kişidir."[486]

Europol'ün faaliyetleri ve Europol'ün yasal dayanağının revize edilmesi hakkında temel tartışma konusu, kişisel verilerin nasıl ve ne şekilde korunacağına ilişkin olagelmiştir. Tartışmaların neticesinde, Europol Tüzüğü, güçlü bir veri koruma anlayışı getirmiştir. Veri korumayla ilgili bu anlayış doğrultusunda, Tüzükte bilginin kaynağı, bilgi işlemenin amaçları, toplanacak kişisel veri ve kişisel veriye konu bilgi kategorileri açıkça ve özel olarak tanımlanmıştır.[487] Zira Tüzüğün pek çok maddesi kişisel verilerin korunmasıyla yakından

belgesi, oturma izni, seyahat belgesi ve araç, araç plakası, para, sahte belge gibi kayıtların olduğu toplam 91.069.599 adet uyarı kaydı bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom Security and Justice (eu-LISA), *SIS II – 2019 Statistics*, 2020, s. 6, 8.

[486] Europol Tüzüğü, madde 2(h), 2(i).

[487] DREWER, Daniel & MILADINOVA, Vesela, 2017, s.305.

ilgilidir.[488] Nitekim Tüzükle beraber, verilerin belirli kurallarla yönetilen ayrı veri tabanlarında depolanmasını öngören "depo-temelli *(silo-based)*" yaklaşımdan verilerin belirli amaçlar için işlenmesini ve işleme faaliyetinin gereken minimum düzeyle sınırlı tutulmasını öngören "amaç sınırlama" *(purpose limitation)* yaklaşımına geçilmiştir.[489] Bu yaklaşım, entegre veri yönetimi konsepti (Integrated Data Managament Concept-IDMC) olarak adlandırılan kişisel mahremiyete dayalı güçlendirilmiş sağlam bir veri koruma rejimini garanti altına almaktadır.[490] IDMC ise hukuka uygunluk, verilerin doğruluğu ve güvenliği, amaç sınırlaması gibi genel veri koruma ilkeleri ile verilerin saklanması için zaman sınırlaması, özel veri koruma *(data protection by design)* uygulaması, önceden danışma, kayıt tutma ve belgeleme gibi koruyucu tedbirlere dayanmaktadır.[491]

Tüzükte belirlenen genel veri koruma ilkeleri aşağıdaki gibidir:

- Kişisel veriler, adil ve yasalara uygun olarak işlenmelidir.
- Kişisel veriler, belirlenmiş, açık ve meşru amaçlara yönelik olarak toplanacak ve bu amaçlara uygun olmayan bir şekilde işlenmeyecektir.
- Kişisel veriler, işlendikleri amaçlarla ilgili olarak yeterli, yerinde ve gerekli olanla sınırlıdır.
- Kişiler verileri, doğru ve güncel tutulmalı; işlendikleri amaçlar göz önünde tutularak, doğru olmayan kişisel verilerin gecikmeye mahal verilmeksizin silinmesi veya düzeltilmesinin sağlanmasıyla ilgili makul tüm adımlar atılmalıdır.

[488] Europol Konvansiyonunda 36 yerde, Europol Konsey Kararında 85 yerde, Europol Tüzüğünde ise 225 yerde "kişisel veri" kelimesi kullanılmıştır.

[489] CIRLIG, Carmen-Cristina, s.7. Ayrıntılı bilgi için bkz. COUDERT, Fanny, 2017.

[490] DREWER, Daniel & MILADINOVA, Vesela, 2017, s.304.

[491] Europol Data Protection Officer, *Freedom and Security: Fighting Serious Crime and Terrorism- Defending European Values*, E-Broshure, 2017, 3. Integrated Data Management Concept (IDMC).

- Kişisel veriler, veri sahiplerinin yalnızca kişisel verilerin işlenme amaçlarının gerektirdiği sürece teşhis edilmesini sağlayan bir şekilde tutulmalıdır.
- Kişisel veriler, verilerin güvenliğini sağlayacak şekilde işlenmelidir.[492]

Suç mağduru veya tanıkları, 18 yaşın altındaki küçükler, ırksal veya etnik köken ve genetik veriler gibi belirli kategorideki kişisel verilerin işlenmesi ve paylaşılmasına ancak Europol'un yetkisi dâhilindeki suçlarla mücadele ve bu suçların önlenmesi için kesinlikle gerekli ve orantılıysa izin verilecektir.[493] Zaman sınırlaması çerçevesinde, Europol, verileri sınırlı bir süre için saklayacak olup verilerin saklanması ile ilgili haklı bir karar alınmadıkça veriler üç yıl sonra otomatik olarak silinecektir.[494] Veri işlemenin hukukiliğini doğrulama, kendi kendini izleme, veri bütünlüğü ve güvenliğini sağlama amacıyla Europol, kişisel verilerin toplanması, değiştirilmesi, erişilmesi, ifşa edilmesi, birleştirilmesi veya silinmesine ilişkin kayıtları tutmakla yükümlüdür.[495] Bu kayıt ve belgeler, gerekli olmadıkça üç yıl sonra silinmektedir. Özel veri koruma çerçevesinde, Europol, veri işlemenin Tüzük hükümlerine uygun olacak ve ilgili veri sahiplerini koruyacak şekilde olmasına yönelik uygun teknik ve kurumsal tedbirleri uygulamakla yükümlüdür.[496] Kişisel veri ihlali durumunda Europol, Avrupa Veri Koruma Denetmeni ile ilgili üye devletin yetkili otoriteleri ve belirli koşullar altında kişilere bildirmekle yükümlüdür.[497]

Öte yandan, kişisel verilerin korunmasıyla ilgili en önemli düzenlemelerden biri de kişilere tanınan haklardır. Buna göre, herhangi bir veri sahibi, kendisiyle ilgili kişisel

[492] Europol Tüzüğü, madde 28(1).

[493] Europol Tüzüğü, madde 30(1).

[494] Europol Tüzüğü, madde 31(1), 31(2).

[495] Europol Tüzüğü, madde 40(1).

[496] Europol Tüzüğü, madde 33.

[497] Europol Tüzüğü, madde 34(1).

verilerin Europol tarafından işlenip işlenmediği hakkında bilgi edinme hakkına sahiptir.[498] Yine, veri sahiplerinin kendileriyle ilgili kişisel veriler hakkında düzeltme, silme ve kısıtlama hakları bulunmaktadır.[499] Öte yandan, herhangi bir veri sahibi, Europol tarafından kendisiyle ilgili kişisel verilerin Tüzük hükümlerine uygun olmadığı iddiasıyla Avrupa Veri Koruma Denetmenine şikâyette bulunabilmektedir.[500] Avrupa Veri Koruma Denetmeni'nin şikâyete ilişkin veri sahibi aleyhine verdiği karara karşı veri sahibi tarafından söz konusu uyuşmazlık Adalet Divanı'na taşınabilmektedir.[501] Europol'ün faaliyetlerinin adli denetime tabi olmaması yönündeki eleştiriler böylece Tüzükle beraber giderilmeye çalışılmıştır. Adalet Divanı'nın Europol tarafından imzalanan bir sözleşmedeki sorumluluğu doğrultusunda ve Europol birimlerinin veya çalışanlarının görevlerini yerine getirirken verdiği zararların tazminine ilişkin uyuşmazlıklarda yargılama yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.[502] Ayrıca, hukuka aykırı veri işleme eylemi sonucu mağdur olan ve zarar gören herhangi bir kişi, Europol'den veya zarara yol açan eylemin meydana geldiği üye devletten maruz kaldığı zarar için tazminat alma hakkına sahip olup aynı zamanda bu mağduriyeti nedeniyle Adalet Divanı veya ilgili üye devletin yetkili mahkemesi nezdinde Europol aleyhine dava açabilecektir.[503]

Tüzükte, Europol'ün veri koruma kurallarının özerk bir yapıya sahip olması gerektiği, ancak bu kuralların aynı zamanda Birlik içerisinde polis işbirliği alanında uygulanabilir ilgili diğer veri koruma enstrümanlarıyla da uyumlu olması gerektiği belirtilmekte; diğer veri

[498] Europol Tüzüğü, madde 36(1).

[499] Europol Tüzüğü, madde 37.

[500] Europol Tüzüğü, madde 47(1).

[501] Europol Tüzüğü, madde 48.

[502] Europol Tüzüğü, madde 49(2), 49(4).

[503] Europol Tüzüğü, madde 50(1).

koruma enstrümanları olarak da 2016/680 sayılı AB Veri Koruma Tüzüğü ve Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunmasına İlişkin 28 Ocak 1981 tarihli ve 108 sayılı Avrupa Konseyi Sözleşmesi ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin poliste kişisel verilerin kullanımına ilişkin 17 Eylül 1987 tarihli ve R (87) 15 sayılı Tavsiye Kararı sayılmaktadır.[504]

Kişisel verilerin korunmasıyla ilgili tüm bu hükümler, güçlü bir kurumsal korumayı da beraberinde getirmiştir. Bu kurumsal yapılanmalar şu şekildedir: Europol Veri Koruma Görevlisi, Ulusal Denetim Otoriteleri, Avrupa Veri Koruma Denetmeni, Ortak Parlamento İnceleme Grubu, İşbirliği Kurulu.

Europol Konsey Kararı'nın yeniliklerinden biri olan Veri Koruma Görevlisi, Europol Tüzüğü'nde de yer almıştır. Dört yıllık bir dönem için atanan, tamamen bağımsız şekilde faaliyet gösteren Veri Koruma Görevlisinin en temel görevi Europol çerçevesinde yapılan veri işleme faaliyetlerinin Tüzük hükümlerine uygun olmasını sağlamaktır.[505] Tüzük doğrultusunda her üye devlet, bir ulusal denetleme otoritesi kuracak olup bu otoriteler, ilgili üye devlet tarafından kişisel verilerin Europol'e aktarımına, Europol'den alınmasına ve herhangi bir iletişime izin verilmesi ve bu tür aktarım, geri alım, iletişimin veri sahiplerinin haklarını ihlal edip etmediğini izleme görevine sahiptir.[506]

Tüzüğün getirdiği yeniliklerden biri olarak, Europol'ün faaliyetleri, Avrupa Veri Koruma Denetmeni[507] tarafından denetlenmesinin önü açılmıştır. Avrupa Veri Koruma

[504] Europol Tüzüğü, Dibace Bölümü, Paragraf 40.

[505] Europol Tüzüğü, madde 41.

[506] Europol Tüzüğü, madde 42(1).

[507] Avrupa Veri Koruma Denetmeni, Aralık 2000 tarihli kişisel verilerin Topluluk kurumları tarafından işlenmesi hususunda bireylerin korunmasına ilişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü kapsamında Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından 5 yıllığına atanan ve Birlik çapında faaliyet gösteren Birlik

Denetmeni'nin kişisel verilerin Europol tarafından işlenmesi noktasında, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini koruyan Tüzük hükümlerinin uygulanmasını izleme ve garanti altına alma ile kişisel verilerin işlenmesiyle ilgili tüm konularda Europol'e tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olduğu ve Europol'ün faaliyetlerinin denetimi hakkında yıllık rapor hazırlayacağı öngörülmüştür.[508] Yine, veri korumaya ilişkin getirilen bir başka yenilik, her bir üye devletin ulusal denetleme otoritelerinden bir temsilci ile Avrupa Veri Koruma Denetmeni'nden oluşan ve danışma fonksiyonuna sahip bir İşbirliği Kurulu kurulması hakkındadır.[509] Gerektiği hallerde ve her halükarda yılda en az iki kez olmak üzere bir araya gelmesi öngörülen İşbirliği Kurulu, Europol'ün veri koruma denetimine ilişkin genel politikaları ve stratejileri tartışmak, Tüzüğün uygulanması ve yorumlanmasındaki zorluklar ile genel denetim problemlerini incelemek vb. görevlere sahiptir.[510]

Bir diğer yenilik ise, ABİHA 88. madde[511] hükmü doğrultusunda kurulan Ortak Parlamento İnceleme Grubu'dur.[512] Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamento üyelerinin

yetkilisidir. Europol Veri Koruma Görevlisi ise, sadece Europol faaliyetlerini denetleyen Europol çalışanları arasından atanan, ancak bağımsız olarak faaliyet gösteren bir yetkilidir.

[508] Europol Tüzüğü, madde 43(1), 43(5).

[509] Europol Tüzüğü, madde 45(1).

[510] Europol Tüzüğü, madde 45(3), 45(5).

[511] ABİHA, madde 88(2), "Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek, tüzükler vasıtasıyla, Europol'ün yapısını, işleyişini, eylem alanını ve görevlerini tespit eder. … Söz konusu tüzükler, Europol'ün faaliyetlerinin, Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentolar tarafından denetlenmesine ilişkin kuralları da belirler."

[512] Parlamento incelemesi ile parlamento kontrolü arasında yakın bir ilişki bulunmakla beraber ikisi temelde birbirlerinden farklı denetleme mekanizmalarıdır. Parlamento kontrolü, yönetim otoritesi hakkında atama, eleştirme, feshetme, güven oylaması gibi sert denetim araçları vasıtasıyla yapılırken parlamento incelemesi, daha çok yönetim otoritesinin faaliyetleri hakkında soru sorma, tartışma, tavsiye kararı alma gibi yumuşak denetim araçları vasıtasıyla yapılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. COOPER, Ian, "A New Form of Democratic Oversight in the EU: The Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol", *Perspectives on Federalism,* Cilt: 10, Sayı: 3, 2018, s.189.

bir araya gelmesiyle oluşan ve demokratik gözetim yapması istenen bahse konu grubun amacının Europol'ün görevlerini yerine getirme konusundaki faaliyetlerini, bu faaliyetlerin gerçek kişilerin temel hak ve özgürlükleri üzerindeki etkisi de dâhil olmak üzere siyasi olarak izlemek olduğu hüküm altına alınmıştır.[513]

2.7. EUROPOL'ÜN STRATEJİK VE OPERASYONEL ANALİZ FAALİYETLERİ

2.7.1. Europol Suç Analiz Sistemi

Europol'ün yetkili olduğu suç türleriyle mücadelede bizzat Europol'ün ön plana çıktığı faaliyetler stratejik ve operasyonel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.[514] Bu doğrultuda, hazırlanan stratejik ve operasyonel analizler, Europol'ün sadece üye devlet kolluk birimlerinin işbirliğini koordine eden bir platform olmadığını, aynı zamanda başlı başına bir kurumsal yapı olduğunu göstermekte ve Europol'ü Birlik çapında daha etkin ve görünür kılmaktadır.

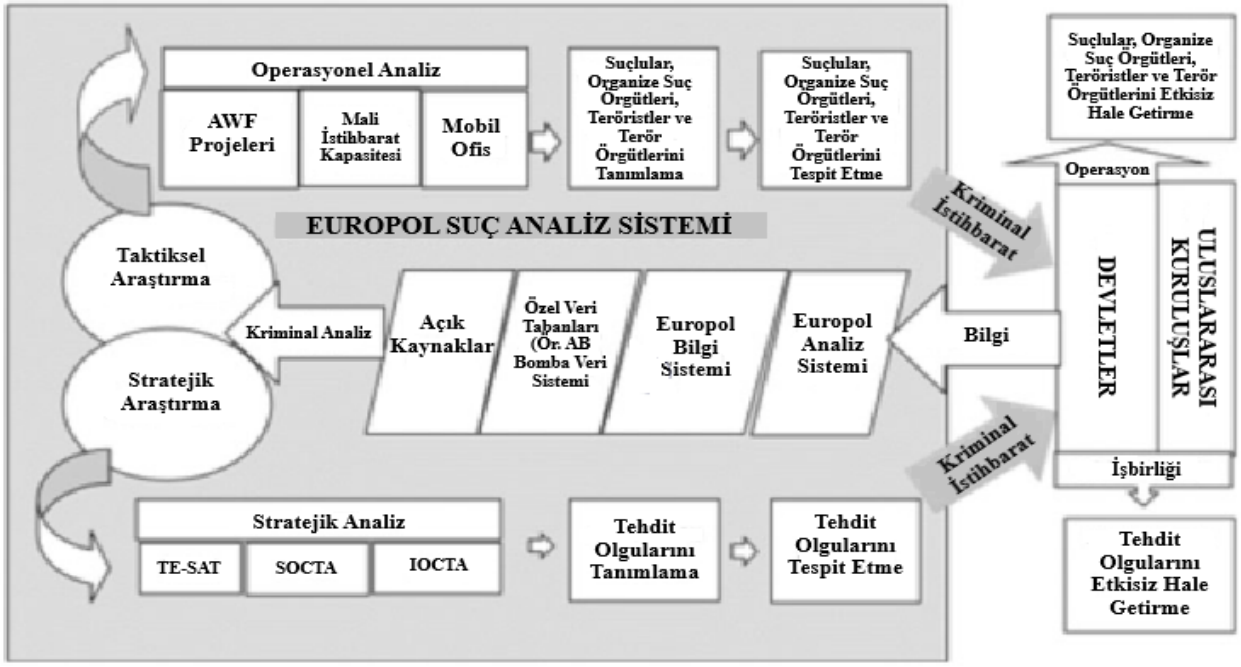
Europol'ün Suç Analiz Sistemi çerçevesinde ilk adım, üye devletler ve üçüncü ülkeler ile uluslararası kuruluşlardan Europol'e sağlanan bilgi akışıdır. Bu bilgiler, Tüzükte belirtildiği üzere kullanım amacına göre EBS, Europol Analiz Sistemi veya AB Bomba Veri Sistemi gibi özel veri tabanlarına girmektedir. Bu sistemlerdeki bilgiler ile açık kaynaklardan elde edilen bilgiler, stratejik ve operasyonel analiz amacıyla kullanılmaktadır. Stratejik analiz

[513] Europol Tüzüğü, madde 51(1), 51(2). Ayrıca bkz. VERMEULEN, Gert & DE BONDT, Wendy, 2017, s. 150.

[514] Europol Tüzüğü, madde 4(1/f); Europol'ün görevleri arasında "tehdit değerlendirmeleri, stratejik ve operasyonel analizler ve genel durum raporları hazırlamak" yer almaktadır.

doğrultusunda hazırlanan TE-SAT, SOCTA ve IOCTA raporları sayesinde öncelikle tehdit olguları tanımlanır; sonrasında bu olguların neler olduğu belirlenir ve belirlenen tehditler Europol tarafından üye devletlerde yürütülen soruşturmalara kriminal istihbarat olarak iletilir. Bu tehditler, üye devletler ve üçüncü tarafların işbirliğiyle etkisiz hale getirilir. Operasyonel analiz doğrultusunda, Europol'de açılan Analiz Çalışma Dosyaları çerçevesinde öncelikle suçlular, organize suç örgütleri, teröristler ve terör örgütleri tanımlanır; sonrasında bunların neler olduğu belirlenir ve belirlenen suçlular ve örgütler Europol tarafından üye devletlerde yürütülen soruşturmalara kriminal istihbarat olarak iletilir. Üye devletler tarafından yürütülen soruşturmalara Europol'den sağlanan kriminal istihbaratlar eklenerek üye devlet kolluk birimlerince yapılan operasyonlarla suçlular ve örgütler etkisiz hale getirilir.[515] Europol'ün suç analiz sisteminin işleyişi aşağıda tabloda gösterilmektedir.

Tablo 5: Europol Suç Analiz Sistemi[516]



[515] SAFJANSKI, Tomasz & JAMES, Adrian, 2018, s.3-4.

[516] SAFJANSKI, Tomasz & JAMES, Adrian, 2018, s. 4.

2.7.2. Stratejik Analizler

2.7.2.1. Genel Olarak

Europol'ün stratejik temelli faaliyetleri, stratejik analiz ve tehdit değerlendirmelerinden oluşmaktadır. *"Stratejik analiz, suçla mücadeleye ve suçun etkin ve verimli şekilde önlenmesine katkıda bulunan bir suç politikası geliştirmek ve desteklemek amacıyla bilgilerin toplandığı, depolandığı, işlendiği ve değerlendirildiği tüm yöntem ve teknikler anlamına gelmektedir."*[517] Europol tarafından hazırlanan stratejik analiz ürünleri, ağır ve organize suçlar ile terörizmle mücadelede öncelikli politikaları belirleyerek karar verici mercilerin bu çerçevede planlamalar yapabilmesine ve kolluk birimlerinin operasyonel faaliyetlerinde buna uygun hareket etmesine yardımcı olan ürünlerdir.[518] Başlıca stratejik analiz ürünleri arasında aşağıdaki raporlar bulunmaktadır:

- Ağır ve Organize Suçlar Tehdit Değerlendirmesi (Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA)
- İnternet Tabanlı Organize Suçlar Tehdit Değerlendirmesi (Internet Organised Crime Threat Assessment - IOCTA)
- Terörizm Durum ve Eğilim Raporu (EU Terrorism Situation and Trend Report - TE-SAT).

Bu üç raporun yanı sıra, ortaya çıkan ani tehditlere ilişkin erken uyarı bildirimleri raporları ve Europol'ün yetkisi dâhilindeki suç alanlarında bir önceki yılda yaşanan gelişmelerin özetlendiği yıllık faaliyet raporları hazırlanmaktadır.

---

[517] Europol Tüzüğü, madde 2(b).

[518] Europol, Strategic Analysis, https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/strategic-analysis (erişim tarihi: 28.02.2020).

2.7.2.2. Ağır ve Organize Suçlar Tehdit Değerlendirmesi (SOCTA)

SOCTA raporu, Europol stratejik analizleri ürünleri arasında en kült rapor olarak sayılmaktadır. Organize suçlarla ilgili Birlik çapında ilk rapor, 10-11 Aralık 1993 tarihinde Brüksel'de düzenlenen AB Zirvesi toplantısında AB içerisindeki organize suç olgusuna bir içgörü sağlamak amacıyla "Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından 1994 yılından itibaren organize suçlarla ilgili her yıl rapor hazırlanması" yönünde alınan karar gereğince Kasım 1994'te hazırlanan Organize Suçlar Durum Raporu'dur.[519] Bu rapor, organize suçları değerlendirmekten ziyade Avrupa'da organize suç durumunu tanımlamaya odaklanmıştı. Kolluk birimlerini desteklemek için organize suçların geleceğe yönelik olarak değerlendirilmesine duyulan ihtiyaca binaen ilk olarak 2006 yılında hazırlanan karmaşık ve çok yönlü organize suçlar olgusunun nitel değerlendirmesine odaklanan Organize Suç ve Tehdit Değerlendirmesi (OCTA) raporu, Organize Suçlar Raporunun yerini almıştır.[520] Europol Konsey Kararı'nın öngördüğü şekilde ağır ve organize suçların bir bütün halinde ele alınması çerçevesinde raporun ismi SOCTA olarak değiştirilmiş ve 2010 yılında başlatılan AB Politika Döngüsü ile uyumlu olacak şekilde çok yıllı raporun hazırlanması sürecine geçilmiştir.

AB Politika Döngüsü, 8-9 Kasım 2010 tarihli Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısında benimsenen ve organize ve uluslararası ağır suçların öncelikli tehditlerini ele almak amacıyla üye devletler, Birlik kurum ve ajansları, üçüncü ülkeler, uluslararası kuruluşlar ve diğer kamusal ve özel ortaklar için multidisipliner bir işbirliği platformu ve yönetim ortamıdır.[521]

---

[519] VAN DUYNE, P. C. & BEKEN, T. Vander, "The Incantations of the EU Organised Crime Policy Making", *Crime Law and Social Change*, Cilt: 51, 2009, s. 269.

[520] Europol, EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA), 2006, s.4.

[521] Europol, EU Policy Cycle – EMPACT, https://www.europol.europa.eu/empact (erişim tarihi: 28.02.2020).

Konsey toplantısında alınan karar gereği 2011-2013 yıllarını kapsayan geçiş dönemi sonrası ilk AB Politikası Döngüsü 2013 yılında başlatılacaktı. AB Politika Döngüsü, 4 adımdan oluşmaktadır:

1. Adım: AB'yi etkileyen kriminal tehditlerin tam ve kapsamlı bir resmi ortaya koyacak olan SOCTA raporu temelinde politika geliştirme. SOCTA raporu, Europol liderliğinde AB ajansları tarafından hazırlayacaktır.

2. Adım: Konsey tarafından belirlenecek sınırlı sayıdaki önceliğe dayanan politikalar belirleme ve karar alma. Her bir öncelik için Komisyon, ilgili AB ajanslarından ve üye devletlerden uzmanlarla birlikte çok yıllı stratejik plan hazırlayacaktır.

3. Adım: Çok yıllı stratejik planda belirlenen stratejik hedefler doğrultusunda yıllık operasyonel eylem planlarının uygulanması ve izlenmesi. Operasyonel eylem planları, Konseyin İç Güvenlik Komitesi (Internal Security Committee - COSI) tarafından onaylanacaktır.

4. Adım: Politika döngüsünün sonunda bir sonraki döngü için girdi görevi görecek kapsamlı bir değerlendirme yapılması. Komisyon, bu değerlendirmeyi yapacak ve sonuçları Konseye iletecektir.[522]

2018-2021 yıllarını kapsayan hâlihazırdaki AB Politika Döngüsü'nde öncelikli olarak mücadele edilmesi gereken ağır ve organize suç türleri arasında siber suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, yasadışı göçün kolaylaştırılması, mala karşı işlenen organize suçlar, insan ticareti, veri kaçırma ve topluluk içi kayıp tüccar kaçakçılığı (döngüsel kaçakçılık)[523],

[522] Council of the European Union, 3043rd Council (Justice and Home Affairs) meeting, Press Release 15848/10, 8- 9 November 2010, s. 10-11.

[523] Topluluk içi kayıp tüccar kaçakçılığı, özünde gümrük kaçakçılığı olan bir tür katma değer vergisi kaçakçılığıdır. Örnek vermek gerekirse, AB'de gümrük sınırlarının ve kontrollerinin kaldırılması ile birlikte

yasadışı ateşli silah ticareti, çevre suçları, mali suçlar ve kara para aklama, evrakta sahtecilik yer almaktadır.[524]

AB Politika Döngüsü'nde SOCTA raporunun önemi görülmektedir. Döngü ile uyumlu ilk SOCTA raporu 2013 yılında hazırlanmıştır. 2013 tarihli dört yıllık ilk SOCTA raporuna göre Europol, bu rapor çerçevesinde politik öncelikleri, stratejik amaçları ve operasyonel eylem planları oluşturmak için kullanılacak analitik bulgular sunmaktadır. SOCTA 2013 raporu, ayrıca AB'ye yönelik tehditleri tespit ederek değerlendirmekte ve güvenlik açıkları ile suç fırsatlarını analiz etmektedir.[525] İkinci SOCTA Raporu 2017 yılında hazırlanmıştır. 2017 tarihli SOCTA raporu, ağır ve organize suç yelpazesinde mevcut ve beklenen gelişmeleri ortaya koymakta, AB'deki suç faaliyetlerinde aktif olan kilit suç gruplarını ve bireyleri belirlemekte ve AB'de ağır ve organize suçları şekillendiren daha geniş ortamdaki faktörleri tanımlamaktadır. SOCTA 2017 raporu aynı zamanda, teknoloji çağında organize suçları harekete geçiren dinamikleri tanımlamakta ve organize suç gruplarının ve bireysel suçluların en son teknolojik yeniliklerden nasıl yararlanmaya çalıştıklarını ortaya koymaktadır.[526]

Birlik içerisinde hakkında soruşturma yürütülen uluslararası düzeyde faaliyet gösteren organize suç gruplarının sayısı, SOCTA 2013 raporunda 3.600 olarak kayıtlara geçmişken SOCTA 2017 raporuna göre bu sayı 5.000'e çıkmıştır. Bu artışa neden olarak,

---

bazı üye devletlerde altın için % 0 veya % 1 oranlı KDV uygulanması, o ülkelerden alınan altınların başka bir üye devlete satılması (KDV ile) ve ardından tüccarın ortadan kaybolması ile sonuçlanmaktadır. Bkz. AKDEMIR, Tuğçe, *Katma Değer Vergisinde Tersine Vergilendirme Mekanizması: Avrupa Birliği ile Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Analiz*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2018, s. 37-38.

[524] Council of the European Union, 3539th Council (Justice and Home Affairs) meeting, Outcome of the Council Meeting 9453/17, 18 May 2017, s.4.

[525] Europol, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), 2013, s.9.

[526] Europol, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA): Crime in the Age of Technology, 2017, s.8.

istihbarat sisteminin daha fazla gelişmiş olması ve işleyiş usulü son derece internet kullanıma bağlı olan suç alanlarında daha küçük suç şebekelerinin ortaya çıkması gösterilmektedir. 180'den fazla ülke vatandaşının AB çapındaki ağır ve organize suç olaylarına karıştığı, şüphelilerin %60'ının bir üye devletin vatandaşı olduğu ve 5.000 civarındaki organize suç grubunun çoğunluğunun birden fazla milliyete sahip olduğu; %70 oranında organize suç gruplarının 3'ten fazla ülkede aktif olarak faaliyet gösterdiği; organize suç gruplarının %76'sının 6 ve daha fazla elemana sahip olduğu; organize suç gruplarının %45'inin birden fazla suç alanında faaliyet gösterdiği; %75'ten fazla organize suç grubunun uyuşturucu kaçakçılığı, ticareti ve imalatında faaliyet gösterdiği; uyuşturucu ticaretinde bulunan organize suç gruplarının %65'inden fazlasının aynı zamanda sahte mal ticareti, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı alanlarında da faaliyet gösterdiği ve uyuşturucunun suç grupları arasında bir ödeme aracı olarak da kullanıldığı; suç gruplarının AB uyuşturucu piyasasından yıllık toplam 24 milyar Avro kazanç sağladığının tahmin edildiği yönündeki bilgiler SOCTA 2017 raporunun dikkat çeken ifadeleridir.[527]

Öte yandan, raporun dikkat çekici bir diğer değerlendirmesi terörizm ile ağır ve organize suçların bağlantısıyla ilgili kısımdır. Kasım 2015'te Paris'te ve Mart 2016'da Brüksel'de meydana gelen terör saldırılarına ilişkin yürütülen soruşturmaların bazı faillerin önceden uyuşturucu kaçakçılığı, ateşli silah kaçakçılığı ve evrakta sahtecilik gibi suç olaylarına da karıştıklarını ortaya çıkardığı, yapılan son araştırmaların terörist grupların AB'ye girmek için göçmen kaçakçılığı şebekelerinden yararlandığını gösterdiği belirtilmektedir. Ayrıca, rapora göre, ağır ve organize suçlar ile terörizm arasındaki bağlantılardan kaynaklanan tehdit iki yönlüdür. Bir yandan organize suç grupları tarafından

[527] Europol, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA): Crime in the Age of Technology, 2017, s.14-15, 34.

işlenen ateşli silah kaçakçılığı, evrakta sahtecilik, mal ve insan kaçakçılığı gibi suç olayları, terörist grupların eline ölümcül silahların geçmesine zemin hazırlamakta, diğer yandan ağır ve organize suçlar, teröristlerin terörizmle ilgili faaliyetlerini finanse etmek için fon üretmelerini sağlayabilmektedir.[528]

2.7.2.3. İnternet Tabanlı Organize Suçlar Tehdit Değerlendirmesi (IOCTA)

AB Politika Döngüsü'nde belirtilen öncelikli alanlardan biri olan siber suçlar, organize suçla mücadelede önemli bir yere sahiptir. Pek çok suç bilgisayar ve internet ortamında işlenebilmekte veya suç hazırlığı yapılabilmektedir. Europol, bu önemli olguyu yakın mercek altında inceleyerek mücadelesini sürdürmektedir. Europol'ün bu çabalarını yansıtan en önemli çıktı, EC3 Merkezi tarafından hazırlanan IOCTA raporudur. IOCTA raporu, siber suçlardaki gelişmeler, ortaya çıkan tehditler ve temel bulgular hakkında hazırlanan ve kolluk birimlerine ve politika yapıcılarına siber suçlara etkin ve ortak bir cevap verebilmeleri için temel öneriler sunan stratejik bir rapordur.[529]

2.7.2.4. Terörizm Durum ve Eğilim Raporu (TE-SAT)

Terörizm, Birlik için başlıca mücadele edilmesi gereken suç olayları arasındadır. Nitekim TREVI grubunun tesis edilmesindeki temel etkenlerden biri de terörizmle mücadele olmuştur. İspanya, Birleşik Krallık gibi bazı devletler, yıllar boyunca ayrılıkçı ETA ve IRA

[528] Europol, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA): Crime in the Age of Technology, 2017, s.55.

[529] Europol, İnternet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA), https://www.europol.europa.eu/iocta-report (erişim tarihi: 29.02.2020).

terör örgütleriyle mücadele yürütmüştür. Almanya, aşırı sol Kızıl Ordu Fraksiyonu, İtalya ise Kızıl Tugaylar terör örgütüyle mücadele içerisinde olmuştur.[530] 2000'li yıllarda El Kaide terör örgütünün Avrupa ülkeleri dâhil tüm dünya için büyük bir tehdit haline geldiği ve bu çerçevede Lahey Programı'nda güvenlik tedbirlerinin ön planda tutulduğu hatırlanmalıdır. Son yıllarda DEAŞ ve benzeri dini istismar eden terör örgütlerinin AB ülkelerinde düzenlediği terör saldırıları ve AB ülkeleri menşeli aşırı sağ terör gruplarının Avrupa'daki yabancılara yönelik gerçekleştirdiği terör eylemleri, AB politikalarına da yansımakta ve terörizmle mücadele alanında politika belirlemede başat bir rol oynamaktadır.

Ancak, terörizmle mücadelede AB'nin rolü birtakım çelişkiler barındırmaktadır. Üye devletler, terörist tehdidin sınır aşan doğası nedeniyle AB düzeyinde yürütülen işbirliğinin iyi olduğu yönünde hemfikirken inceleme, soruşturma vb. konularda ulusal egemenliklerine müdahale olarak düşünmeleri nedeniyle Birliğe yetki vermekten imtina etmektedir.[531] Bu çelişkiye rağmen yine de, Birlik bünyesinde ve üye devletler arasında terörizmle mücadele alanında pek çok platform ve yapı bulunmaktadır. Europol'ün bu konuda oynadığı rol de oldukça önemlidir.[532] Bu bakımdan Europol'ün hazırladığı TE-SAT raporu, terörizmle mücadelede stratejik bir öneme sahiptir.

TE-SAT raporu, 11 Eylül 2001 tarihli El-Kaide terör saldırısı sonrası, Adalet ve İçişleri Konseyi bünyesindeki Terörizm Çalışma Grubu *(Terrorism Working Group -TWG)* tarafından Avrupa Parlamentosu'na sunulmak üzere bir raporlama mekanizması olarak

[530] KEOHANE, Daniel, *The EU and Counter-Terrorism*, Centre for European Union, 2005, s.17.

[531] LUGNA, Lauri, "Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting", *Baltic Security & Defence Review*, Cilt: 8, 2006, s.107.

[532] Birlik bünyesinde ve üye devletler arasındaki terörizmle mücadele platform ve yapıları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. LUGNA, Lauri, 2006.

oluşturulmuştur.[533] Raporu hazırlama görevi 2006 yılında Europol'e devredilmiş ve bu doğrultudaki ilk TE-SAT raporu 2007 yılında yayınlanmıştır. Yıllık olarak hazırlanan rapor, kolluk birimlerine ve politika yapıcılarına AB'deki terörizme ilişkin sayısal gerçeklikler sunmakta ve üye devletlerin Europol'e sağladığı bilgilere dayanarak terörizm alanında gelişmekte olan eğilimleri belirlemektedir.[534]

TE-SAT 2019 raporunda, üye devletlerin bildirimlerine göre, 2015 yılında toplam 211, 2016 yılında 142, 2017 yılında 205, 2018 yılında ise 129 başarılı veya başarısız terör saldırısı gerçekleştirildiği; 2018 yılındaki saldırılardan 83'ünün etnik-milliyetçi ve ayrılıkçı, 24'ünün dini istismar eden, 19'u aşırı sol, 1'i aşırı sağ, 1'i tek konulu terör grupları tarafından düzenlendiği; 2018 yılında yapılan terör saldırılarında 13 kişinin hayatını kaybettiği, bu sayının 2017 yılında 62 olduğu önüne alınırsa 2018 yılında kayda değer bir azalışın söz konusu olduğu, bu saldırıların ateşli silahlar ve bıçak gibi sofistike olmayan, kolayca temin edilebilen silahlar kullanıldığı; 2018 yılında terörizm bağlantılı suçlardan şüphelenilen 1.056 şahsın tutuklandığı, bunlardan 511'inin dini istismar eden terörizmle bağlantılı olduğu ve 653 şahsın terör suçlarından dolayı hüküm giydiği raporda yer alan dikkat çekici güncel sayısal verilerdir.[535] Ancak, bu verilerin üye devletler tarafından Europol'e iletilen verilerin kümülatif hali olduğu; üye devletlerin gizlilik ve ulusal egemenlik kaygıları nedeniyle terörizmle ilgili eksik bilgiler verdiği ya da hiç vermediği hatırda tutulmalıdır.

Raporda bahsedilen terör örgütleri, motivasyon bakımından sınıflandırıldığı görülmektedir. Bu bakımdan beş farklı terör kategorisine yer verilmiştir: Dini istismar eden

[533] Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT), 2007, s.8.

[534] Europol, EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) https://www.europol.europa.eu/tesat-report (erişim tarihi: 29.02.2020).

[535] Europol, EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT), 2019, s.11, 12, 13, 15, 21.

terörizm, etnik-milliyetçi ve ayrılıkçı terörizm, aşırı sol terörizm, aşırı sağ terörizm ve tek konulu terörizm[536]. Raporda bu terör kategorilerinde yer alan örgütlerin eylemleri, propaganda faaliyetleri, internet ortamındaki faaliyetleri, finansman temini gibi faaliyetleri hakkında bilgi verilmekte ve durum değerlendirmesi yapılmaktadır.

2.7.2.5. Yıllık Faaliyet Raporu

Her ne kadar, Europol'ün hazırladığı stratejik analiz ürünlerinden biri olarak sayılmasa da Europol'ün bütün bir yıl boyunca yaptığı faaliyetler hakkında genel bir değerlendirmenin yapılması nedeniyle önem arz eden yıllık faaliyet raporlarından bahsetmek faydalı olacaktır.

Yıllık Faaliyet Raporu, bir önceki yıl içerisinde Europol ve ortaklarının suçla mücadelede kaydettiği ilerlemeyi gösteren bir rapordur. Rapor, Europol'ün üye devletlere sağladığı önemli istatistikler ve ürünler, operasyonel başarılar, Europol'ün analitik yetenekleri ve bu yeteneklerin soruşturmaları nasıl desteklediği, istatistiklerin kullanışlı istihbarata nasıl dönüştürüldüğü yönünde bilgiler içermektedir.[537] Son faaliyet raporu, 15 Eylül 2019 tarihinde yayınlanmış olup 2018 yılına ait gelişmeleri içermektedir. Son rapora göre, 2018 yılında başlıca göze çarpan güncel istatistiki veriler aşağıda sıralanmaktadır:

- Europol bünyesinde 1.294 personel istihdam edilmektedir.
- Europol'ün bütçesi 138 milyon Avro'dur.

[536] Europol, EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT), 2019, s.79; "Tek konulu terörizm, daha kapsamlı dini, sosyal ve siyasi bir değişim yerine belirli, tekil bir konuya odaklanan bir terörizm biçimidir. Tek konulu terörizm örnekleri arasında kürtaj karşıtları, hayvan hakları aktivistleri, çevreciler vb. kişiler tarafından işlenen şiddet eylemleri sayılabilir."

[537] Europol, Annual Review, https://www.europol.europa.eu/europol_review (erişim tarihi: 29.02.2020).

- Devam eden soruşturmalar ve operasyonlar için 43 ülkede kurulan mobil ofislerde 370 Europol yetkilisi görev yapmaktadır.
- 889'u siber suçlar, 1.837'si terörizmle mücadele, 4.636'sı ağır ve organize suçlar ve 1.033'ü mali istihbarat alanında olmak üzere toplam 8.266 operasyonel rapor üretilmiştir.
- 620'si terörizm, 257'si siber suçlar, 172'si uyuşturucu kaçakçılığı, 163'ü göçmen kaçakçılığı, 154'ü mali istihbarat ve 115'i mala karşı işlenen suçlar alanında olmak üzere üye devletlerdeki toplam 1.748 operasyon desteklenmiştir.
- Europol tarafından finanse edilen toplam 427 operasyonel toplantı düzenlenmiştir.
- Europol tarafından desteklenen toplam 93 ortak soruşturma takımı kurulmuştur. SIENA sistemine toplam 1.1 milyon mesaj girilmiştir.
- Europol Bilgi Sisteminde bir önceki yıla kıyasla %64 artışla 4 milyon kez arama yapılmıştır.
- 2018 yılsonu itibarıyla Europol Bilgi Sisteminde 213bini şahıs bilgileri olmak üzere toplam 1.3 milyon obje hakkında bilgi bulunmaktadır.
- Europol Bilgi Sisteminde kayıtlı 1.3 milyon objeden 666bini terörizmle ilgili olup bunun da 63bini şahıs bilgilerinden oluşmaktadır.[538]

[538] Europol, (Annual) Europol in Brief 2018 Raporu, 2019.

2.7.3. Operasyonel Analizler

2.7.3.1. Genel Olarak

Operasyonel analiz, "cezai soruşturmaları desteklemek amacıyla bilgilerin toplandığı, depolandığı, işlendiği ve değerlendirildiği tüm yöntem ve teknikler anlamına gelmektedir."[539] Operasyonel analiz, Europol Analiz Sisteminin bel kemiği olup Europol'ün operasyonel bir birim olduğunu gösteren sayılı unsurlardan biridir. Analiz Çalışma Dosyaları, aynı suçtan etkilenen tüm üye devletlerdeki suç bağlantılarının tespiti ve suç örgütünün tamamen yok edilmesi ve çökertilmesi için oldukça etkili bir çalışma olup Europol'ün üye devletlere sunduğu en etkili ve en önemli hizmettir.[540] Daha önce de belirtildiği üzere, Europol Analiz Sistemi dâhilinde yürütülen operasyonel analiz faaliyeti, esasında Analiz Çalışma Dosyaları'na dayanmaktadır. Bu yüzden, Analiz Çalışma Dosyaları'nın detaylarına değinmek gerekmektedir.

2.7.3.2. Analiz Çalışma Dosyaları

İlk olarak Europol Konvansiyonu'nda belirtilen Analiz Çalışma Dosyaları, Europol Tüzüğü'ne dek Europol bilgi sistemlerinden biri olarak sayılmaktaydı. Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere, Analiz Çalışma Dosyaları, 2005 yılına dek, yani EBS tam anlamıyla faaliyete geçene dek, EBS'ye has görevleri de yerine getirmekteydi.

[539] Europol Tüzüğü, madde 2(c).

[540] AKGÜÇ, Barış, *Europol: Avrupa Polis Ofisi*, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayını, 2010, s.43.

Safjański'ye göre Analiz Çalışma Dosyaları, teknik ve taktiksel açıdan iki boyutta ele alınabilir. Teknik açıdan, "analitik veri tabanı, analitik çalışma dosyaları, çalışma dosyaları, analiz amaçlı çalışma dosyaları, analiz dosyaları" gibi birbirlerinin yerine kullanılabilen bir veri tabanı parametreleri aygıtı anlamına gelmektedir. Taktiksel açıdan ise kriminal istihbarat alanında Europol'ün operasyonel faaliyetlerinin temel bir türü anlamına gelmekte ve bu çerçevede "analiz projeleri" tabirinin kullanımı daha doğru olmaktadır.[541] Analiz Çalışma Dosyaları, aslında bilgi depolayan bir veri tabanından ziyade, mevcut bilgiler üzerinde belirli bir konu hakkında analiz ve değerlendirmeler yapmaya yarayan fonksiyonel bir araçtır. Bu sebeple, Analiz Çalışma Dosyaları için veri tabanı yerine taktiksel açıdan "analiz projeleri" tabirinin kullanılması daha doğru bir ifadedir.

Zaman içerisinde uyuşturucu, terörizm, organize suçlar, kara para aklama, ödeme dolandırıcılığı, sahte para, çocukların cinsel istismarı, hırsızlık, insan ticareti vb. konularda Analiz Çalışma Dosyaları açılmıştır. 2012 yılında Analiz Çalışma Dosyalarında yeni bir konsept benimsenerek o zamana kadar 23 farklı konuda açılmış olan dosya sayısı 2'ye indirilmiştir: "Ağır ve Organize Suçlar AWF" ve "Terörizmle Mücadele AWF". Analiz Çalışma Dosyaları içerisinde uyuşturucu, para sahteciliği gibi emtia temelli, Arnavut organize suç örgütleri, katma değer vergisi kaçakçılığı gibi tematik veya Baltık bölgesinde suçlar gibi bölgesel açıdan belirli bir olguya odaklanan Odak Noktaları *(Focal Points -FP)* ile belirli bir hedefe karşı kriminal soruşturma ve operasyonları desteklemek için operasyonel bir proje olan etnik köken, mağdurlar gibi Hedef Grupları *(Target Group-TG)* belirlenmiştir.[542]

---

[541] SAFJAŃSKI, Tomasz, "The Impact of the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) on Combating Cross-Border Crime - Legal and Practical Aspects", *Law and Forensic Science*, Cilt: 14, Sayı: 2, 2017, s.55-56.

[542] Europol Operational Centre, *New AWF Concept Guide for MS and Third Parties*, 2012, s. 5, 7.

Günümüzde ise FP'ler yerine Analiz Projeleri *(Analysis Projects -AP)* bulunmaktadır. FP'ler gibi benzer yapıya sahip olan AP'ler, Europol tarafından üye devletlerde devam eden operasyonlara bilgi sağlamak için emtia temelli, tematik veya bölgesel açıdan yürütülen taktik ve adli bir girişimdir.[543] Günümüzde, organize suçlar, uyuşturucu, dolandırıcılık, insan kaçakçılığı, dini istismar eden terörizm vb. konularda 31 AP yürütülmektedir.[544]

Europol Tüzüğünde, operasyonel analiz amacıyla bilgi işleme faaliyetlerinin operasyonel analiz projeleri eliyle yapılacağı hüküm altına alınmıştır. İcra Direktörü, her bir analiz projesi için, özel amaç, kişisel veri kategorileri, veri sahibi kategorileri, katılımcılar, veri depolama süresi ve ilgili verilere giriş, verilerin transferi ve kullanımıyla ilgili koşulları belirleyecektir. Kişisel veriler belirli operasyonel analiz projesi amacıyla toplanıp işlenebilecektir. Kişisel verilerin başka analiz projeleri için de ilgili olduğu açıkça görülüyorsa, bu kişisel verilerin işlenmesi gerekli, orantılı ve İcra Direktörü'nün yapmakla yükümlü olduğu hususlarla uyumlu olduğu sürece söz konusu başka analiz projelerine işlenebilecektir. Öte yandan, analiz projesiyle ilgili verilere ancak yetkili personel erişebilmekte ve bu verileri işleyebilmektedir.[545]

2.8. EUROPOL'ÜN ORTAKLARIYLA İŞBİRLİĞİ

Europol, temel olarak üye devlet kolluk birimleri arasındaki işbirliğine dayalı bir yapıdır. İşbirliği olgusu, Europol'ün kuruluş felsefesini yansıtmaktadır. Uluslararası sınır

[543] SAFJAŃSKI, Tomasz, 2017, s.56. Ayrıca bkz. Europol, Europol Analysis Projects, https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects (erişim tarihi: 02.03.2020).

[544] Europol, Europol Analysis Projects, https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects (erişim tarihi: 02.03.2020).

[545] Europol Tüzüğü, madde 18(3).

aşan suçların sadece üye devletler arasındaki işbirliğiyle önlenemeyeceği ortadadır. Bu bakımdan, Europol için bu denli öneme sahip olan işbirliği, üye devletler arasındaki işbirliğiyle bağlı kalmamış, zaman içerisinde üçüncü taraflara doğru genişleme göstermiştir. Europol Tüzüğü'nde Europol'ün görevlerini yerine getirmesinde gerekli olduğu ölçüde, Birlik yapıları, üçüncü ülkeler, uluslararası kuruluşlar ve özel taraflarla işbirliği ilişkileri tesis edebileceği hüküm altına alınmıştır.[546] Bu çerçevede, Europol'ün işbirliği yaptığı tarafları üçe ayırmak mümkündür: Üye devletler, Birlik kurum ve ajansları, Üçüncü taraflar.

Öte yandan, Tüzükle beraber, Europol faaliyetlerinin ağırlıklı olarak veri korumaya dayalı hale getirildiği göz önünde bulundurulduğunda, Europol'ün işbirliği ilişkilerinin de temelini veri koruma teşkil etmektedir.

2.8.1. Üye Devletlerle İşbirliği

2.8.1.1. Genel Görünüm

AB Kolluk İşbirliği Ajansı olarak Europol görevlerini, doğası gereği, üye devletlerin kolluk birimleriyle işbirliği içerisinde yürütmektedir. Daha önce de değinildiği üzere, ulusal Europol büroları ve üye devletlerin Europol'deki irtibat görevlileri, bu işbirliğine aracılık eden yapılardır. Her üye devlet içerisinde farklı alanlarda görevli kolluk hizmet birimleri bulunmaktadır. Bu kolluk birimleri arasında polis, jandarma, sahil güvenlik, gümrük, sınır, mali ve vergi otoriteleri bulunmaktadır. Europol ile üye devletler arasında, ulusal Europol büroları ve irtibat görevlileri haricinde, bir diğer önemli işbirliği biçimi, ortak soruşturma

[546] Europol Tüzüğü, madde 23(1).

takımlarıdır.[547] Üye devletlerde kurulan ortak soruşturma takımlarına Europol'ün etkin katılımı, Europol'ün daha operasyonel bir birim olarak görülmesini sağlamaktadır. Ayrıca, Europol'ün amacı dâhilindeki suçlara ilişkin üye devletlerden soruşturma başlatma yönünde talepte bulunma yetkisi, Europol'ün dolaylı olarak operasyonel olduğunu gösteren bir başka etmendir.

Europol'ün başlı başına bir kolluk birimi olmadığı dikkate alınması halinde, Europol'ün yetkili olduğu alanlarda başarılı olabilmesinin üye devletlerle yaptığı sıkı işbirliklerine bağlı olduğu söylenebilir. Kendi veritabanları ve teknik araçlara sahip olmasına karşın Europol, bu veritabanlarında bulunan çoğu bilgiyi ulusal otoriteler, diğer Birlik kurumları gibi veri sağlayıcılarının rızasıyla elde etmesi nedeniyle bu bilgilerin gerçek sahibi değildir.[548] İplerin üye devlet kolluk birimlerinin elinde olduğu ve Europol'ün etkisiz olmasına yol açan bu durum, Tüzük ile Europol lehine düzeltilmiş olsa da Europol'ün etkinliği halen ağırlıklı ölçüde üye devlet kolluk birimlerinin Europol ile işbirliğine bağlıdır.[549] Üye devletler, eski saiklerle Europol'e hükümetlerarası bir yapı olarak davransa da Birlik çevrelerinde Europol'ün hukuken ulusüstü bir yapıda olmasının da etkisiyle üye devletler üzerindeki etkinliğini peyderpey artıracağı da düşünülmektedir.[550]

Öte yandan, ABA ve ABİHA'ya ek Danimarka'nın Pozisyonu hakkındaki 22 no.lu Protokol çerçevesinde, AB üyesi olmasına karşın Danimarka, Europol Tüzüğü'nün kabul edilmesinde yer almamış olup Tüzüğe ve Tüzük hükümlerinin uygulanmasına bağlı

[547] BIRZU, Bogdan, "Cooperation Between Member States and Europol", *Juridical Tribune*, Cilt: 9, Sayı: 1, 2019, s.35.

[548] BRIÈRE, Chloé, *Cooperation of Europol and Eurojust with external partners in the fight against crime: what are the challenges ahead?,* DCU Brexit Institute, Working Paper No.1, 2018, s. 11, 12.

[549] BRIÈRE, Chloé, 2018, s. 12.

[550] OCCHIPONTI, John D., 2015, s. 258.

değildir.[551] Ancak, Europol ile Danimarka arasında, Nisan 2017'de üçüncü taraflarla yapılan işbirliği anlaşmaları gibi bir "Operasyonel ve Stratejik İşbirliği Anlaşması" imzalanmıştır. Benzer şekilde, AB ve ABİHA'ya ek ÖGA alanıyla ilgili Birleşik Krallık ve İrlanda'nın Pozisyonu hakkındaki 21. Nolu Protokol çerçevesinde Birleşik Krallık, Europol Tüzüğü'nün kabul edilmesinde yer almamış ve Tüzüğün başlangıç bölümünde Birleşik Krallık'ın Tüzüğe ve Tüzük hükümlerinin uygulanmasına bağlı olmadığı ifade edilmiş olmasına karşın Kasım 2016'da Birleşik Krallık tarafından Europol Tüzüğü'ne katılma kararı alınmıştır.[552] İrlanda ise baştan Tüzüğün kabulünde ve Tüzük hükümlerinin uygulanmasında yer alma isteğini bildirmiştir.[553] Ancak, Birleşik Krallık'ın AB'den çekilmesinin (Brexit) Europol işbirliğinde nasıl bir dönüşüme yol açacağı tam anlamıyla kesinlik kazanmamış olup AB tarafından Birleşik Krallık'a sıradan bir üçüncü ülke gibi muamele yapılacak olması halinde Europol ile Birleşik Krallık arasında Europol'ün üçüncü taraflarla imzaladığı işbirliği anlaşmaları gibi bir anlaşmaya ihtiyaç duyulması muhtemel gözükmektedir.[554]

2.8.1.2. Europol'ün Üye Devletlerdeki Ortak Soruşturma Takımlarına Katılımı

Sınır aşan suçların tespit edilmesi, incelenmesi ve soruşturulması bağlamında, üye devletler arasındaki en önemli işbirliği biçimi ortak soruşturma takımlarıdır. Aynı zamanda, ortak soruşturma takımları, ülkeler arasındaki adli ve polis işbirliğinin en somut örneğini teşkil etmektedir. AB bünyesinde siyaset sahnesinde ilk olarak 1994 yılında tartışılmaya başlanan ortak soruşturma takımları, sınır aşan suçlarla mücadelede uluslararası işbirliğinin

[551] Europol Tüzüğü, Dibace bölümü, Paragraf 74.

[552] Europol, Tüzüğü, Dibace bölümü, Paragraf 73. BRIÈRE, Chloé, 2018, s.13.

[553] Europol Tüzüğü, Dibace bölümü, Paragraf 72.

[554] BRIÈRE, Chloé, 2018, s.14.

yenilikçi bir modeli olarak ortaya çıkmıştır.[555] Bu tartışmalar, 2000 yılında imzalanan Üye Devletler Arasında Kriminal Olaylarda Karşılıklı Yardımlaşma Sözleşmesi'yle sonuçlanmıştır.[556] Sözleşmenin 13. maddesi, bütünüyle ortak soruşturma takımlarıyla ilgili hükümleri içermekteydi. Sözleşme, tüm üye devletlerin iç onay mekanizmalarından geçmesiyle birlikte yürürlüğe girecekti. Ne var ki, Europol Konvansiyonu ve benzeri eski üçüncü sütun konularına ilişkin konvansiyonların üye devletlerdeki iç onaylarının uzun sürmesi, bu Sözleşme için de geçerli olmuştur. 11 Eylül 2001 terör saldırılarının da etkisiyle, sınır aşan suçlarla mücadelede ortak soruşturma takımlarına duyulan ihtiyacın had safhaya çıkması, Birlik içerisinde bu modelin süratle hayata geçirilmesini mecbur hale getirmiş ve çalışmalar sonucu en geç 2003 yılının sonunda tüm üye devletlerde uygulamaya geçecek şekilde 2002 yılında ortak soruşturma takımlarına ilişkin 2002/465/JHA sayılı Konsey Çerçeve Kararı benimsenmiştir.[557] Çerçeve Karar, ortak soruşturma takımlarının ne zaman ve nasıl tesis edileceği ve ne şekilde faaliyet göstereceğine ilişkin Sözleşmenin 13. maddesi ile yetkililerin hukuki ve cezai sorumluluklarını içeren Sözleşmenin 15. ve 16. maddelerinin bir nevi kopyasını teşkil etmektedir.[558] Çerçeve Karar, Sözleşmenin tüm üye devletler tarafından kabul edilmesi halinde yürürlükten kalkacak olup hâlihazırda henüz Sözleşmeyi kabul etmeyen bazı üye devletler olması nedeniyle ortak soruşturma takımlarının yasal dayanağı 2000 tarihli Kriminal Olaylarda Karşılıklı Yardımlaşma Sözleşmesi ve 2002 tarihli

[555] BLOCK, Ludo, "EU Joint Investigation Teams: Political Ambitions and Police Practices", HUFNAGEL, Saskia & BRONIT, Simon & HARFIELD, Clive (Eds.), *Cross-Border Law Enforcement Regional Law Enforcement Cooperation – European, Australian and Asia-Pacific Perspectives*, Routledge, 2011, s.89.

[556] Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197, 12.7.2000, s. 3-23.

[557] BLOCK, Ludo, 2011, s.91.

[558] RIJKEN, Conny, "Joint Investigation Teams: Principles, Practice, and Problems Lessons Learnt From the First Efforts to Establish a JIT", *Utrecht Law Review*, Cilt: 2, Sayı:2, 2006, s.100.

Ortak Soruşturma Takımlarının Kurulmasına İlişkin Konsey Çerçeve Kararı olmak üzere iki ayaklıdır.[559] Ancak, birkaç üye devlet dışında Sözleşme üye devletlerce kabul edilmiş olup bu yüzden, ortak soruşturma takımlarından Sözleşme çerçevesinde bahsetmek gerekir.[560]

Ortak soruşturma takımları, bir veya daha fazla üye devlette kriminal soruşturmalar yürütmek amacıyla belirli bir amaç ve karşılıklı anlaşmayla uzatılabilmesi mümkün olan sınırlı bir dönem için iki ya da daha fazla üye devletin adli ve kolluk gibi yetkili otoriteleri tarafından kurulan bir uluslararası işbirliği aygıtıdır.[561] Ortak soruşturma takımları, bir üye devletin diğer üye devletlerle bağlantıları olan suçlar hakkında ve suç olaylarına yönelik üye devletler arasında koordineli ve uyumlu eylem gerektiren suçlar hakkında kurulabilmekte ve ilgili üye devletlerden biri tarafından ortak soruşturma takımı kurulması talep edilebilmektedir.[562] Ortak soruşturma takımları, ilgili üye devletlerden kolluk görevlileri, hâkimler, savcılar ve diğer ilgili görevlilerin katılımıyla oluşmaktadır.[563]

Suçların ortaya çıkarılmasında oldukça önemli bir konuma sahip olan ortak soruşturma takımları ile Europol arasındaki ilişki, Kasım 2002 tarihli Europol yetkililerinin ortak soruşturma takımlarına katılabilmesine imkân tanıyan Konsey Kararı ile başlamıştır.

---

[559] 2002/465/JHA sayılı Konsey Çerçeve Kararı, madde 5. Ayrıca bkz. RIJKEN, Conny, 2006, s.101.

[560] Şimdiye dek Sözleşmeyi kabul eden ülkelerin genel tablosunu gösteren liste için bkz. European Judicial Network, Ratification details of Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_RatificationsByCou/EN (erişim tarihi: 08.03.2020).

[561] Europol, Joint Investigation Teams, https://www.europol.europa.eu/activities-services/joint-investigation-teams (erişim tarihi: 08.03.2020); Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197, 12.7.2000, s. 3-23, madde 13(1).

[562] Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197, 12.7.2000, s. 3-23, madde 13(1).

[563] Europol, Joint Investigation Teams, https://www.europol.europa.eu/activities-services/joint-investigation-teams (erişim tarihi: 08.03.2020).

Daha önce de belirtildiği üzere, bu katılım ancak söz konusu Konsey Kararı'nın 2007 yılında yürürlüğe girmesi sonrası gerçekleşmeye başlamıştır. Europol yetkililerinin ortak soruşturma takımları içerisinde yer alması, Europol'ün operatif yönünü ortaya çıkaran en önemli gelişmelerden biridir. Europol Tüzüğü'nün 5. maddesinde de Europol'ün ortak soruşturma takımlarına katılımı teminat altına alınmıştır. Buna göre, Europol personeli, Europol'ün amaçları dâhilindeki suçlarla ilgili kurulan ortak soruşturma takımlarının faaliyetlerine katılabilecektir.[564] Burada önemli olan nokta, önceki uygulamaların aksine, bundan böyle Europol'ün bir ortak soruşturma takımına katılmasına ilişkin önceden izin almasına gerek olmamasıdır.[565]

Yine, Europol, ortak soruşturma takımı kurulmasının bir soruşturmaya değer katacağına inandığı bir neden olduğu takdirde üye devletlere ortak soruşturma takımı kurulmasını teklif edebilecek ve kurulması yönünde üye devletlere yardımcı olacak tedbirler alacaktır.[566] Europol'ün bu rolü, her ne kadar, biraz sembolik olarak görünse de AB adına ortak soruşturma takımlarındaki varlığını artırma arzusunu yansıtmaktadır.[567]

Europol'ün ortak soruşturma takımları çerçevesindeki görevleri kabaca, ilgili suç vakaları ile soruşturmalar arasındaki bağlantıları tanımlayarak büyük resmi göstermek, ortak soruşturma takımı mensuplarıyla doğrudan irtibat sağlamak, sahip olduğu bilgileri ortak soruşturma takımlarının istifadesine sunmak, analitik ve lojistik destek ile teknik ve adli tıp uzmanlığı sağlamak ve güvenli bilgi paylaşımını desteklemektir.[568]

---

[564] Europol Tüzüğü, madde 5(1).

[565] CASAGRAN, Cristina Blasi, 2017, s.152.

[566] Europol Tüzüğü, madde 5(5).

[567] CASAGRAN, Cristina Blasi, 2017, s.152.

[568] Europol, Joint Investigation Teams – JITs, https://www.europol.europa.eu/activities-services/joint-investigation-teams (erişim tarihi: 10.03.2020).

2.8.1.3. Europol'ün Üye Devletlerden Soruşturma Talep Etmesi

Europol'ün operatif yönünü ortaya koyan bir başka rolü, bir kriminal vakayla ilgili üye devletlerden soruşturma başlatmalarını istemesidir. Buna göre, Europol, amaçları kapsamındaki bir suçla ilgili soruşturma başlatılması gerektiğini düşündüğü belirli durumlarda, ulusal Europol büroları aracılığıyla ilgili üye devletin yetkili otoritelerinden böyle bir soruşturma başlatmasını, yürütmesini veya koordine etmesini talep edebilmektedir.[569] Üye devletler, ulusal Europol büroları aracılığıyla Europol'ün bu talebine ilişkin görüşlerini, gecikmeksizin Europol'e bildirecek; talebin kabul edilmemesi halinde talebin yapıldığı andan itibaren bir ay içerisinde nedenleriyle birlikte iletecektir.[570] İlgili üye devletin temel güvenlik çıkarlarına aykırı olması ile devam eden bir soruşturmanın başarısını ve bir bireyin güvenliğini tehlike atacak olması halinde o üye devlet, Europol'ün talebini reddetme nedenlerini açıklamayabilecektir.[571]

2.8.2. Birlik Kurum ve Ajanslarıyla İşbirliği

2.8.2.1. Birlik Kurumları

LA, üç sütunlu yapıya son vererek hükümetlerarası işbirliği zemininde devam eden cezai konularda adli ve polis işbirliği konularına ulusüstü karakter kazandırmıştır. Bu işbirliği konuları arasında bulunan Europol de haliyle ulusüstü yönetişimin bir parçası haline gelmiştir. Öte yandan, LA, Europol gibi yasal dayanağı önceki kurucu antlaşmalara dayanan

[569] Europol Tüzüğü, madde 6(1).

[570] Europol Tüzüğü, madde 6(2), 6(3).

[571] Europol Tüzüğü, madde 6(3/a), 6(3/b).

Birlik ajanslarının, LA'nın öngördüğü doğrultuda uyarlanmasını öngörmektedir. Europol Tüzüğü de bu çerçevede şekillenmiştir. Daha önceki bölümlerde de değinildiği üzere, Europol üzerinde Konsey'in egemen bir güce sahip olduğu, Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Adalet Divanı gibi ulusüstü niteliği ağır basan Birlik kurumlarının Europol üzerindeki etkisinin kısıtlı olduğu görülmekteydi. Ancak, olağan yasama usulü kapsamında, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon'un da yasama sürecinde aktif bir rol oynaması, bu kısıtlılığı ortadan kaldırma yolundaki ilk önemli adım olmuştur. Ayrıca, Tüzüğün Birlik kurumlarıyla ilgili öngördüğü hükümler sayesinde daha önceden kısıtlı etkiye sahip olan kurumların Europol üzerindeki etkisini önemli ölçüde artırdığı söylenebilir. Bir diğer ifadeyle, Europol Tüzüğü, Konsey'in Europol üzerindeki merkezi rolünü korurken Avrupa Parlamentosu ve Komisyon'un rolünü artırma eğilimdedir.[572]

Avrupa Parlamentosu'nun ortak yasa koyuculardan biri haline gelmesinin yanı sıra, Europol Yönetim Kurulu'nun yıllık programla ilgili olarak Avrupa Parlamentosu'na danışma zorunluluğu; Europol'den stratejik analiz ve gizli olmayan tehdit değerlendirmeleri raporları alma yetkisi; Europol'den gizli bilgi talep etme yetkisi, Europol İcra Direktörü'nden Europol'ün tüm faaliyetleri hakkında rapor alma yetkisi ve Ortak Parlamento İnceleme Grubu'ndaki mevcudiyeti Avrupa Parlamentosu'nun Europol üzerindeki kontrolünü artırmıştır.[573] Komisyonun Europol Yönetim Kurulu toplantılarında oy hakkına sahip olması ve Komisyonun talebi üzerine Yönetim Kurulu'nun olağanüstü olarak toplanması, Komisyon'un Europol üzerinde öne çıkan yetkileri olarak göze çarpmaktadır.[574]

[572] PIQUET, Agathe, 2017, s.1194.

[573] CASAGRAN, Cristina Blasi, 2017, s.165.

[574] Europol Tüzüğü, madde 10(1), 14(3).

Europol ile Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı arasındaki ilişkiler Europol Tüzüğü'nden önceki dönemde sınırlılık arz etmekteydi. Europol'ün hükümetlerarası yapıya sahip olması buna neden olan başlıca etkenler arasındaydı. Elbette Konsey Kararı ile birlikte Europol, Birlik yapısı haline gelmiş olsa da Konsey Kararı'nın hükümetlerarası düzeydeki işbirliği mekanizmalarına ilişkin bir yasal tasarruf olması nedeniyle bahse konu Birlik kurumlarının Europol üzerindeki kısıtlılığı Europol Tüzüğü'ne dek devam etmiştir. Tüzük ile ulusüstü Birlik yapısının bir parçası haline gelen Europol üzerinde Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı'nın yetkileri ulusüstü çerçeveye oturtulmuştur. Adalet Divanı, "Veri Koruma" başlıklı kısımda da ele alındığı üzere, veri işlemeyle ilgili uyuşmazlıkların giderilmesinde önemli bir çözüm merkezi haline gelmiştir.

2.8.2.2. Birlik Ajansları

Europol Tüzüğü çerçevesinde, Europol, Birlik yapılarıyla bu yapıların amaçlarına uygun olmak kaydıyla işbirliği yapabilecektir. Daha önceki Europol Konvansiyonu ve Konsey Kararı'nda da Europol'ün Birlik yapılarıyla işbirliği yapabileceği belirtilmiştir.[575] Bu çerçevede, Europol'ün Tüzük yürürlüğe girene dek Birlik yapılarıyla yaptığı anlaşmalar kronolojik olarak aşağıdaki gibidir:

- 18 Şubat 2003 tarihli Europol ile Avrupa Komisyonu Arasında İdari İşbirliği Anlaşması,
- 8 Nisan 2004 tarihli Europol ile Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi (OLAF) Arasında İdari Düzenleme,

[575] Europol Konsey Kararı, madde 22; Europol Konvansiyonu, madde 42.

- 19 Ekim 2007 tarihli Europol ile AB Kolluk İşbirliği Eğitim Ajansı (CEPOL) Arasında Stratejik Anlaşma,
- 1 Ekim 2009 tarihli Europol ile Eurojust Arasındaki Anlaşma,
- 25 Ekim 2011 tarihli Europol ile Avrupa Salgın Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi (ECDC) Arasında Stratejik İşbirliği Anlaşması,
- 4 Kasım 2013 tarihli Europol ile Avrupa Birliği Fikri Mülkiyet Ofisi (EUIPO) Arasında Stratejik İşbirliği Anlaşması,
- 26 Haziran 2014 tarihli Europol ile Avrupa Birliği Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı (ENISA) Arasında Stratejik İşbirliği Anlaşması,
- 2 Aralık 2014 tarihli Europol ile Avrupa Merkez Bankası Arasında Anlaşma,
- 4 Aralık 2015 tarihli Europol ile Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEKS) Arasında Operasyonel İşbirliği Anlaşması.

Europol Tüzüğü'nün yürürlüğe girmesi sonrası Europol'ün Birlik yapılarıyla yaptığı anlaşmalar aşağıdaki gibidir:

- 6 Aralık 2018 tarihli Europol ile Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi Arasında İşbirliği Tesis Eden Çalışma Sözleşmesi,
- 21 Aralık 2018 tarihli Europol ile EUNAVFOR MED Operation Sophia (AB Deniz Kuvvetleri) Arasında İşbirliği Tesis Eden Çalışma Sözleşmesi.

Europol'ün yukarıda belirtilen işbirliği anlaşmaları imzaladığı Birlik yapıları içerisinde özellikle Eurojust, CEPOL ve Frontex ile yaptığı işbirliği önem açısından diğerlerinden ayrılmaktadır. Söz konusu ajanslarla Europol arasındaki işbirliği, Birlik belgelerine de yansımıştır. 1 Ekim 2009 tarihindeki gayrı resmi Konsey toplantısında, İsveç'in Konsey dönem başkanlığında dört İçişleri ajansından (Europol, Eurojust, CEPOL ve Frontex) aralarındaki işbirliğinin daha fazla nasıl geliştirilebileceği yönünde bir rapor

hazırlaması istenmişti.[576] Bu çerçevede, İç Güvenlik Alanında Operasyonel İşbirliği Daimi Komitesi (COSI)[577] koordinesinde hazırlanan rapor, söz konusu dört ajansın ikili olarak yaptıkları mevcut işbirliğinin daha çok nasıl etkili olabileceğine ve hangi yeni işbirliği alanları geliştirilebileceğine dair birtakım somut öneriler getirmiştir.[578]

Eurojust, yetkili olduğu suç alanlarında iki ya da daha fazla üye devleti ilgilendiren ağır suç olaylarında ulusal soruşturma ve kovuşturma otoriteleri arasındaki koordinasyonu ve işbirliği destekleme ve güçlendirme görevine sahiptir.[579] Europol ile Eurojust, sınır aşan suçlarla mücadelede üye devletler arasındaki işbirliğini kolaylaştırıcı AB yapıları olmaları bakımından özünde iki kardeş ajans olarak tanımlanması mümkündür.[580] Suçla mücadelede Europol, üye devletlerin kolluk kuvvetleri arasındaki işbirliğini güçlendirmeye odaklanırken Eurojust üye devletlerin adli makamları arasındaki işbirliğini güçlendirme amacı taşımaktadır. Europol ile Eurojust arasında Ocak 2010'da yürürlüğe giren işbirliği anlaşması,

---

[576] PARKIN, Joanna, "EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security", *The Liberty and Security in Europe, CEPS Papers,* Sayı: 53, 2012, s.30.

[577] COSI, ABİHA 71. maddesi çerçevesinde oluşturulan, her üye devletin İçişleri ve Adalet Bakanlıklarından yüksek düzeyli yetkili, Komisyon ve Avrupa Dış Eylemler Servisi (EEAS) temsilcilerinden oluşan, yaptıkları toplantılara gözlemci olarak Europol, Eurojust, Frontex ve CEPOL'ün de davet edilebildiği, kolluk, sınır kontrolü ve adli işbirliği de dâhil olmak üzere AB iç güvenlik konularında etkili operasyonel işbirliğini sağlayarak üye devletlerin bu alandaki operasyonel faaliyetlerinin koordinasyonu kolaylaştıran ve güçlendiren Konsey bünyesindeki bir Daimi Komitedir. Bkz. Council of the European Union, Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI), https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/ (erişim tarihi: 12.03.2020).

[578] Council of the European Union, Final report on the cooperation between JHA Agencies (doc 8387/10 JAI 287 COSI 17), 9 April 2010.

[579] Eurojust Tüzüğü, madde 2(1).

[580] WEYEMBERGH, Anne & ARMADA, Inés & BRIÈRE, Chloé, "Competition or Cooperation?: State of Play and Future Perspectives on the Relations Between Europol, Eurojust and the European Judicial Network", *Journal of European Criminal Law*, Cilt: 6 Sayı:2, s.261.

iki ajans arasında bilgi alışverişini artırmayı, stratejik ve operasyonel işbirliğini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Anlaşma ayrıca, her iki ajansın temsilcilerinin diğerinin tesisine geçici olarak görevlendirilmesi, ortak soruşturma takımlarına katılım konusunda iki ajansın birbirini bilgilendirmesi yükümlülüğü getirmektedir.[581] İki ajans arasındaki düzenli bilgi alışverişi yapılması, Eurojust'un SOCTA ve TE-SAT raporlarına katkı sunması, Eurojust'un Europol'ün analiz çalışma dosyalarına katılımı, düzenli şekilde çalışma koordinasyon toplantıları organize edilmesi, Europol ile Eurojust arasındaki temel işbirliği alanları olarak göze çarpmaktadır.[582] Ayrıca, iki ajans arasında, üye devletlerde kurulan ortak soruşturma takımlarının mali açıdan Europol ve Eurojust'un daha fazla rol üstlenmesini teminen Haziran 2018'de bir mutabakat muhtırası imzalanmış olup bu muhtırada da iki ajans arasındaki etkili bilgi alışverişine olan ihtiyaç vurgulanmış ve ortak endişe konularında yakın işbirliğinin altı çizilmiştir.[583]

CEPOL, üye devlet kolluk birimlerinde görevli yetkilileri için eğitim programları geliştirilmesi, uygulanması ve koordine edilmesi görevini üstlenmektedir.[584] Europol ile CEPOL, kolluk birimlerine vurgu yapılan iki temel AB ajansı olup bu bakımdan ikisi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Öyle ki, başarısızlığa uğramış olsa da Europol Tüzüğünün hazırlık sürecinde Europol ile CEPOL'ün birleştirilmesi gündemde önemli bir

[581] Eurojust, EU Institutions, Agencies and Bodies, http://www.eurojust.europa.eu/about/Partners/Pages/eu-institutions-agencies-and-bodies.aspx (erişim tarihi: 12.03.2020).

[582] BUSUIOC Madalina & CURTIN, Deirdre, *The EU Internal Security Strategy, the EU Policy Cycle and the Role of (AFSJ) Agencies: Promise, Perils and Pre-requisites*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2011, s.8.

[583] Eurojust, EU Institutions, Agencies and Bodies, http://www.eurojust.europa.eu/about/Partners/Pages/eu-institutions-agencies-and-bodies.aspx (erişim tarihi: 12.03.2020).

[584] CEPOL, About Us, https://www.cepol.europa.eu/who-we-are/european-union-agency-law-enforcement-training/about-us (erişim tarihi: 12.03.2020).

yer edinmişti. İki ajans arasında 19 Ekim 2007 tarihinde imzalanan stratejik işbirliği anlaşmasıyla, kurs, seminer ve konferans düzenlenmesinde ve ortak eğitim müfredatı ile kurs materyalleri geliştirilmesinde işbirliği yapılarak kıdemli polis memurlarının eğitiminin güçlendirilmesini amaçlanmıştır.[585] Günümüzde iki ajans arasında, elektronik eğitim faaliyetleri geliştirilmesi konusunda yakın bir işbirliği bulunmakta; bilgi yönetiminin standardizasyonu hakkında bir işbirliği projesi yürütülmekte; AB Politika Döngüsü temelinde ağır ve organize suçlarla mücadele hakkında yeni kurs programları geliştirilmekte; Avrupa değişim programı çerçevesinde üye devlet kolluk görevlilerinin katılımıyla düzenli çalışma haftaları organize edilmektedir.[586]

Frontex, bir diğer ifadeyle Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı, pek çok görevi bulunmakla birlikte temel olarak, AB dış sınırlarında entegre sınır yönetiminin sağlanması, göç sorunları ve dış sınırlardan gelebilecek muhtemel tehlikelerin bertaraf edilmesi amacını taşımaktadır.[587] Europol ile Frontex arasında 4 Aralık 2015 tarihinde imzalanan operasyonel işbirliği anlaşmasının iki temel amacı bulunmaktadır. Birincisi, her iki ajansın yasal çerçevelerinin elverdiği ölçüde bilgi alışverişi yoluyla işbirliği yapmak; ikincisi de üye devletlerin yasadışı göç, insan kaçakçılığı, terörizm gibi sınır aşan kriminal faaliyetlere karşı mücadelesini desteklemektir.[588] Her iki ajans arasındaki işbirliği pek çok farklı alana yayılmış vaziyettedir. Her iki ajans, SOCTA, Frontex Yıllık Risk Analizi *(Annual Risk Analysis-ARA)* gibi birbirlerinin raporlarına katkıda bulunmakta; Frontex tarafından düzenli olarak göçmen ve insan kaçakçılığı, terörizm ve diğer sınır aşan ağır ve organize suç türlerine

[585] Strategic Agreement Between CEPOL and Europol, madde 1.

[586] Europol, European Police College (CEPOL), https://www.europol.europa.eu/agreements/european-police-college-cepol (erişim tarihi: 13.03.2020).

[587] 2019/1896 sayılı Tüzük, madde 1.

[588] Agreement on Operational Cooperastion Between Europol and Frontex, madde 1(1), 1(2), 3(1).

karıştığı şüphelenilen şahıslarla ilgili kişisel veriler de dâhil olmak üzere tüm bilgileri Europol'e iletmekte; Yunanistan ve İtalya gibi Birliğe yönelik düzensiz göç akınlarının fazla olduğu sıcak noktalarda yakın bir işbirliği içerisinde birlikte çalışmaktadır.[589]

Öte yandan, Europol, 9 AB ajansından[590] oluşan "Adalet ve İçişleri Ajansları Ağı" içerisinde yer almaktadır. Bu Ağın çalışmaları, AB'nin güvenlik, adalet, temel haklar alanında çok daha iyi bir donanıma sahip olmasını sağlamaya yardımcı olmaktadır. Söz konusu ajansların direktörleri tarafından Ağın gelişimi ve başarıları hakkında COSI'ye rapor sunulmaktadır. Adalet ve İçişleri Ajansları Ağı toplantılarına her yıl sırayla bir ajans tarafından başkanlık edilmekte olup 2019 yılındaki başkanlığı Europol üstlenmiştir.[591]

2.8.3. Üçüncü Taraflarla İşbirliği

2.8.3.1. Genel Hatlarıyla

Europol Tüzüğü yürürlüğe girmeden önce, Europol, üçüncü ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla stratejik ve operasyonel olmak üzere iki farklı zeminde işbirliği yapmaktaydı. Stratejik işbirliği anlaşmaları, taraflar arasında en iyi uygulamalar, stratejik bilgi ve teknik uzmanlık bilgisi paylaşımı ile irtibat görevlisi görevlendirilmesi gibi temel işbirliği

[589] Frontex, EU Partners, https://frontex.europa.eu/partners/eu-partners/eu-agencies/e (erişim tarihi: 13.03.2020).

[590] Söz konusu 9 ajans, Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, eu-LISA, EASO (European Asylum Support Office- Avrupa Iltica Destek Ofisi), EIGE (European Institute for Gender Equality- Cinsiyet Eşitliği Avrupa Kurumu), EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction- Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi), FRA (Fundamental Rights Agency- Temel Haklar Ajansı)'dır.

[591] Europol, Justice And Home Affairs (JHA) Agencies' Network, https://www.europol.europa.eu/activities-services/justice-and-home-affairs-jha-agencies-network (erişim tarihi: 13.03.2020).

biçimleriyle sınırlıyken; operasyonel işbirliği anlaşmaları, taraflar arasında stratejik işbirliği biçimlerine ek olarak kişisel veriler de dâhil olmak üzere her türlü bilgi paylaşımını içermektedir.[592] Europol, üçüncü taraflarla ancak bu tarafların AB veri koruma standartlarını kabul etmesi halinde bilgi paylaşımında bulunmaktadır.[593] Europol Tüzüğü yürürlüğe girene dek, Dünya Gümrük Örgütü (2002), BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi (2004), Rusya (2003), Türkiye (2004), Birleşik Arap Emirlikleri (2016), Çin Halk Cumhuriyeti (2017) ile stratejik işbirliği anlaşmaları; Interpol (2001), İzlanda (2001), Norveç (2001), Amerika Birleşik Devletleri (2001), Sırbistan (2004), İsviçre (2004), Avustralya (2007), Kolombiya (2010), Fas (2011), Arnavutluk (2013), Kanada (2013), Kuzey Makedonya (2013), Lihtenştayn (2013), Moldova (2014), Karadağ (2014), Ukrayna (2016), Bosna Hersek (2016), Gürcistan (2017) ile operasyonel işbirliği anlaşmaları imzalanmıştır.

Europol Tüzüğünde stratejik işbirliği anlaşmaların yerini çalışma sözleşmeleri almıştır. Çalışma sözleşmeleri, kişisel verilerin paylaşımını içermeyen bilgi alışverişine imkân tanıyan yeni bir işbirliği türü olarak ortaya çıkmıştır.[594] Bu doğrultuda İsrail (2018), Japonya (2018) ve Yeni Zelanda (2019) ile çalışma sözleşmeleri imzalanmıştır. Operasyonel işbirliği anlaşmaları, daha önce imzalanan anlaşmalardan doğan haklar saklı kalmak kaydıyla, Tüzükle beraber kaldırılarak bundan böyle Europol'ün görevlerini yerine getirmesinde gerekli olmak kaydıyla kişisel veriler de dâhil olmak üzere üçüncü taraflarla paylaşılması, üç zeminde mümkün olacak şekilde düzenlenmiştir. Birincisi, 2016/680 sayılı Direktif'in 36. maddesi uyarınca üçüncü ülke veya uluslararası kuruluşunun yeterli düzeyde

[592] KAUNERT, Christian & ANAGNOSTAKIS, Dimitrios & ILBIZ, Ethem, "The Counterterrorism Agreements of Europol with Third Countries: Data Protection and Power Asymmetry", *Terrorism and Political Violence*, Cilt: 29, Sayı:6, 2015, s.970. Ayrıca bkz. Europol, Partners & Agreements, https://www.europol.europa.eu/partners-agreements (erişim tarihi: 13.03.2020).

[593] KAUNERT, Christian & ANAGNOSTAKIS, Dimitrios & ILBIZ, Ethem, 2015, s. s.970.

[594] Europol Tüzüğü, madde 23(1), 23(2), 23(4).

veri koruma sağladığına yönelik Komisyon tarafından alınan "yeterlilik kararı", ikincisi ABİHA 218. madde uyarınca Birlik ile üçüncü ülke veya uluslararası kuruluşlar arasında imzalanan temel hak ve özgürlükler ile kişisel mahremiyetin korunması ile ilgili yeterli güvenceler içeren "uluslararası anlaşma", üçüncüsü de Europol Tüzüğü'nün yürürlüğe girmesinden önce Europol Konsey Kararı'nın 23. maddesi çerçevesinde imzalanan operasyonel işbirliği anlaşmalarıdır.[595] Öte yandan, Tüzük öncesi imzalanan operasyonel işbirliği anlaşmaları, 14 Haziran 2021 tarihine kadar Komisyon tarafından değerlendirilecek ve gerek görülmesi halinde bu anlaşmaların mevcut hükümler çerçevesinde güncellenmesi amacıyla taraflarla tekrar müzakere edilmesi için tavsiye kararı alınabilecektir.[596]

Son olarak, Europol görevlerini yerine getirme noktasında gerekli olduğu takdirde, özel tüzel kişiler ve özel gerçek kişilerden elde ettiği bilgileri de işleyebilecektir.[597]

2.8.3.2. Türkiye ile İşbirliği

Europol ile Türkiye arasındaki ilişkiler, 18 Mayıs 2004 tarihinde imzalanan stratejik işbirliği anlaşmasına dayanmaktadır. Türkiye tarafında imzacı taraf, Emniyet Genel Müdürlüğü olup Anlaşma 28 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[598] Anlaşma'nın amacı, stratejik ve teknik bilgi paylaşımı yoluyla ağır uluslararası suç biçimlerini önlemek, tespit etmek, bastırmak ve soruşturmak için Türkiye ile Europol koordinesinde hareket eden

[595] Europol Tüzüğü, madde 25(1).

[596] Europol Tüzüğü, madde 25(4).

[597] Europol Tüzüğü, madde 26, 27.

[598] T.C. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Interpol-Europol Dairesi Başkanlığı, Türkiye - Europol İlişkileri, https://www.egm.gov.tr/interpol/turkeuropoliliski-13-02-201341 (erişim tarihi: 15.03.2020).

üye devletler arasındaki işbirliğini artırmaktır.[599] Yapılabilecek işbirliği biçimleri 4 madde halinde sıralanmaktadır:

- Karşılıklı çıkarlara dayalı stratejik ve teknik bilgi paylaşımı,
- Bilimsel ve uygulamaya dönük konferanslar, stajlar, istişareler ve seminerler düzenlenmesi de dâhil olmak üzere kolluk tecrübelerinin paylaşımı,
- Mevzuat, el kitabı, teknik literatür ve diğer hukuki materyallerin paylaşımı,
- Eğitim.[600]

Anlaşma ile ayrıca, Türkiye tarafında Anlaşmanın uygulanmasından sorumlu irtibat noktası ve yetkili otoriteler belirlenmiştir. Buna göre, irtibat noktası, Emniyet Genel Müdürlüğü Interpol Dairesi Başkanlığı; yetkili otoriteler de Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı (yeni adıyla Gümrükler Genel Müdülüğü)'dır.[601]

Türkiye ile Europol arasında kişisel verilerin paylaşımını da içeren bir operasyonel işbirliği anlaşması, Türkiye'nin AB veri koruma kriterlerini kabul etmesine veya buna uygun bir mevzuatın benimsemesine bağlıdır.[602] Türkiye'de kişisel verilerin korunmasına ilişkin 2016 yılına dek bu yönde bir girişimde bulunulmaması, haliyle Türkiye ile Europol arasında bir operasyonel işbirliğinden bahsetmenin de mümkün olmaması anlamına gelmektedir. Türkiye'de kişisel verilerin korunması yönündeki girişimlerin evveliyatı bulunmakla birlikte bu konu özellikle 16 Aralık 2013 tarihinde başlatılan Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyaloğu Sürecinde (VSDS) en önemli konu başlıkları arasında yer almıştır. Komisyon tarafından

[599] Agreement on Cooperation Between The European Police Office and the Republic of Turkey, madde 1.

[600] Agreement on Cooperation Between The European Police Office and the Republic of Turkey, madde 3.

[601] Agreement on Cooperation Between The European Police Office and the Republic of Turkey, Annex 1.

[602] KAUNERT, Christian & ANAGNOSTAKIS, Dimitrios & ILBIZ, Ethem, 2015, s.975.

belirlenen Meşruhatlı Yol Haritasında yer alan ve Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken 72 kriterden en az 10'u Türkiye'nin veri güvenliği alanında Avrupa standartlarına ulaşabilmesiyle ilgiliydi.[603] Yol Haritasının özellikle 55. ve 56. Kriterleri, doğrudan kişisel verilerin korunmasına yönelik Türkiye'nin yerine getirmesi gereken hususları içermekteydi:

- 55. Kriter: Özellikle, 1981 tarihli Kişisel Verilerin Otomatik Olarak İşlenmesine İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve 181 no.lu ek Protokolü olmak üzere ilgili uluslararası sözleşmeleri imzalamak, onaylamak ve uygulamak,
- 56. Kriter: Özellikle kişisel verilerin korunmasını sağlamaktan sorumlu otoritenin bağımsızlığı konusunda, kişisel verilerin AB standartlarına uygun olarak korunmasına ilişkin bir yasal mevzuatı kabul etmek ve uygulamak.[604]

Öte yandan, VSDS çerçevesinde Türkiye'nin Europol ile ilişkisine yönelik yapması gereken birtakım kriterler belirlenmiştir:

- 53. Kriter: Europol ile mevcut stratejik anlaşmanın uygulanmasını sürdürmek,
- 54. Kriter: Europol ile tam ve etkili bir operasyonel işbirliği anlaşması imzalamak.

VSDS çerçevesinde, Türkiye ile Europol arasında bir operasyonel işbirliği anlaşması imzalamak gerekmekteydi. Zira operasyonel işbirliği anlaşmasının yolu da Türkiye'nin AB standartlarına uygun kişisel veri mevzuatına sahip olmasından geçmekteydi.

Bu doğrultuda, farklı dinamikler bulunmakla birlikte özellikle VSDS'ye uyum bağlamında olmak üzere Türkiye'de kişisel verilerin korunmasına ilişkin çalışmalar,

[603] CERAN, Ahmet, *Türkiye'de ve AB'de Kişisel Verilerin Korunması*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Sayı: 278, s.55.

[604] European Commission, Roadmap Towards s Visa-Free Regime with Turkey, 16 December 2013.

Türkiye'nin Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nu (KVKK) kabul etmesiyle sonuçlanmıştır. Türkiye'de 24 Mart 2016 tarihinde kabul edilen ve 7 Nisan 2016 tarihinde yürürlüğe giren 6698 sayılı KVKK ile birlikte bundan böyle Türkiye ile Europol arasında bir operasyonel işbirliği anlaşması imzalanması mümkün hale gelmiştir.[605] Ancak, Vize Serbestisi Yol Haritası çerçevesinde Türkiye'nin ilerlemesine dair Komisyon tarafından hazırlanan 4 Mayıs 2016 tarihli son raporda 53 ve 55. Kriterlerin karşılandığı, 54 ve 56. Kriterler hakkında halen çalışmaya ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Burada dikkat çeken nokta, 56. Kriter özelinde Türkiye'nin KVKK'da özellikle veri koruma otoritesinin bağımsız bir şekilde hareket edebilmesini ve kolluk kuvvetlerinin faaliyetlerinin de yasa kapsamına alınmasını sağlamak için değişikliklerin yapılması gerektiğinin belirtilmiş olmasıdır.[606] 2019 Türkiye İlerleme Raporu'nda da Türkiye ile AB'nin Kasım 2018'de Europol ile Türk otoriteleri arasında kişisel verilerin paylaşımını içeren bir anlaşma üzerinde müzakerelerin başlatıldığı, ancak Türkiye'nin henüz veri koruma mevzuatını gözden geçirmediği belirtilmiştir.[607] Türkiye ile Europol arasında bir operasyonel işbirliği anlaşması imzalanmasının önündeki en büyük engellerden biri halen Türkiye'nin kişisel veriler mevzuatıyla doğrudan ilgili olmaya devam etmektedir.

2.9. EUROPOL'ÜN GELECEĞİ

Europol, kurulduğu günden bu yana yasal çerçevesinde yapılan değişikliklerle kendini sürekli olarak yenilemiş, uluslararası terörizm, sınır aşan ağır suç ve organize suçla

[605] T.C. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Interpol-Europol Dairesi Başkanlığı, Türkiye - Europol Ilişkileri, https://www.egm.gov.tr/interpol/turkeuropoliliski-13-02-201341 (erişim tarihi: 15.03.2020).

[606] European Commission, Turkey's Progress on the Visa Liberalisation Roadmap, 4 May 2016.

[607] European Commission, Commission Staff Working Document: Turkey 2019 Report, COM(2019) 260 final, 29.05.2019, s.49.

mücadelede daha aktif roller üstlenen bir yapı haline gelmiştir. 1990'lı yıllarda ağırlıkla uyuşturucuyla mücadele alanında faaliyet göstererek Birlik sahnesine çıkan Europol, zaman içerisinde gerek yetkili olduğu suç türlerindeki niceliksel artış gerek görev ve yetkilerindeki niteliksel genişleme sayesinde günümüzde Birlik güvenliğinin sağlanması bakımından en kritik yapılardan biri konumundadır. Gelecekte de bu durumu muhafaza etmek ve daha da güçlü bir kurumsal yapı haline gelmek amacı doğrultusunda "Europol Strateji 2020+" adlı hedef tayin eden bir stratejik rehber hazırlanmıştır.

Söz konusu rehberde, gelecek yıllarda 5 konu öncelikli alan olarak tayin edilmiş ve aşağıda belirtilen ulaşması gereken hedefler belirlenmiştir:

- AB kriminal bilgi merkezi olmak,
- Çevik bir operasyonel destek sunmak,
- Avrupa polis çözümleri için bir platform olmak,
- Kolluk araştırmaları ve yeniliklerinde ön planda olmak,
- Örnek bir AB kolluk kuruluşu olmak.[608]

"AB kriminal bilgi merkezi olmak" önceliği doğrultusunda, Europol'ün, ortaklarının ve bilgi kaynaklarının artırılması sayesinde ağ örgüsünü zenginleştirmesi; Europol'ün bilgi toplayan bir yapıdan bilgiler arasında bağlantı sağlayan bir yapıya evirilmesi; yeni yöntem ve teknolojileri hızla benimsenerek Europol bilgi yönetim yapısının geliştirilmesi hedeflenmektedir.[609]

"Çevik bir operasyonel destek sunmak" önceliği doğrultusunda, Europol'ün Ortak Siber Suçlar Eylem Görev Gücü gibi mevcut tecrübelerinin üzerine inşa ederek çevik bir

[608] Europol, Europol Strategy 2020+, 2018, s.3.

[609] Europol, Europol Strategy 2020+, 2018, s. 4.

operasyonel destek modeli geliştirmesi; zenginleştirilmiş analitik kabiliyetin Europol'ün sunacağı operasyonel desteğinin merkezinde yer alacağı hedeflenmektedir.[610]

"Avrupa polis çözümleri için bir platform olmak" önceliği doğrultusunda, Europol'ün kademeli olarak bilgi işleyen sistem tabanlı bir kuruluştan bilgi üreten uzman kolluk hizmeti sağlayıcısı bir kuruluş haline gelmesi hedeflenmektedir.[611]

"Kolluk araştırmaları ve yeniliklerinde ön planda olmak" önceliği doğrultusunda, yeni teknolojilerin ortaya çıkması, suçların daha karmaşık hale gelmesi, veri türlerinin ve hacminin katlanarak büyümesinin kolluk kuvvetlerinin karşılaştığı en büyük zorluklar arasında yer aldığı belirtilerek Europol'ün kolluk kuvvetlerinin ihtiyaçlarına göre uyarlanmış yenilikçi bir ağ inşa etmek için en uygun ortakları bir araya getirerek kolluk alanındaki yeniliklerin merkezi bir iletişim noktası olması; Europol tarafından kolluk kuvvetlerinde uygulanması için yeni yöntemlerin geliştirilmesi, test edilmesi ve barındırılması hedeflenmektedir.[612]

"Örnek bir AB kolluk kuruluşu olmak" önceliği doğrultusunda, Europol'ün kaynaklarının en etkin ve verimli şekilde kullanımını sağlayan birliktelikler geliştirmek için tüm ortaklarıyla yakın çalışması; çalışmalarının AB vatandaşları tarafından görülebilir olmasını sağlaması; şeffaflık, iletişim, yaratıcılık ve çeşitlilik ortamını besleyerek yenilikçi bir kültürün koşullarını oluşturması hedeflenmektedir.[613]

[610] Europol, Europol Strategy 2020+, 2018, s. 4.

[611] Europol, Europol Strategy 2020+, 2018, s. 5.

[612] Europol, Europol Strategy 2020+, 2018, s. 5.

[613] Europol, Europol Strategy 2020+, 2018, s. 6.

SONUÇ

AB üyesi devletler, 1970'li yıllardan bu yana, güvenlik alanında işbirliğini geliştirici politikalar izlemektedir. Bu alandaki işbirliğini tetikleyen nedenlerin başında, o yıllarda ortaya çıkan uluslararası terörizm olaylarıyla mücadelenin ortak bir zeminde yürütülmesi gerekliliği yer almaktadır. 1975 yılındaki Roma Zirvesi toplantısında, başlıca rolü terörizmle mücadele olmakla birlikte daha sonraki yıllarda farklı suç türleri ve güvenlik riskleriyle mücadele alanlarında da faaliyet gösteren, üye devletlerin Adalet ve İçişleri Bakanları ile bu Bakanlıkların yetkililerinden oluşan TREVI adında bir işbirliği platformu kurulmuştur. TREVI, kurumsallaşmış bir uluslararası yapı olmaktan oldukça uzak bir görüntüye sahipti. Bu bakımdan TREVI, oldukça esnek ve gevşek bir hükümetlerarası işbirliği ağı olarak nitelendirilmektedir. Bir diğer yandan, TREVI mekanizması, AB bütünleşmesinden ayrı tutulmuş ve Birlik hukukundan etkilenmemiştir. Ancak, AB güvenlik ve polis işbirliği alanındaki ilk referans kaynağı TREVI mekanizmasıdır. Bunun iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi, TREVI'yi örgütleyen ve uygulayan aktörlerin, o dönemdeki Birlik üyesi devletlerden müteşekkil olması; ikincisi ise zaman içerisinde oluşan TREVI tecrübesinin MA ile AB çatısına aktarılması ve TREVI faaliyetlerinin AB çatısı altında güvenlik ve polis işbirliği alanında yeni kurulan Europol vb. yapılar için yol gösterici olmasıdır.

Ekonomik bütünleşme, AB politikalarının en temel motivasyon kaynağı olmakla birlikte bu durum MA ile öngörülen "AB vatandaşlığı" temelinde değişime uğramış; Birlik temel hak ve özgürlüklere odaklanan, faaliyetlerinin merkezine bireyi koyan ve üye devletler arasında serbest dolaşımı esas alan bir yapıya evirilmeye başlamıştır. MA ile kurumsallaştırılan bu politikanın ortaya çıkmasında iki temel faktör rol oynamıştır.

Bunlardan birincisi, iç sınırların olmadığı bir alan yaratma hedefi doğrultusunda iç pazar kurulmasını teminen gerekli olan ve dört temel serbestiden biri olan "kişilerin serbest dolaşımı" politikası, ikincisi de başlangıçta hükümetlerarası düzeyde bazı üye devletler arasında geliştirilen ve daha sonra AA ile Birlik bütünleşmesine dâhil edilen iç sınır kontrollerinin kaldırılmasını öngören Schengen sistemidir. Üye devletler arasındaki ortak sınırların anlamını yitireceği bu durumun büyük güvenlik risklerine neden olması muhakkaktı. Bu yüzden, bir yandan özgürlükleri genişletici politikalar geliştirilirken diğer yandan suiistimalle açık hale gelecek bu özgürlük ortamını korumak amacıyla güvenlik alanında işbirliğini geliştirmeye de önem verilmiştir. Bu işbirliği ihtiyacı ise 1980'li yılların sonunda ve 1990'lı yılların başında TREVI mekanizmasıyla giderilmeye çalışılmıştır. TREVI bünyesinde pek çok alanda kurulan alt çalışma grupları, özgürlük ortamının güvenliğinin nasıl sağlanacağı yönünde çalışmalar yürütmüş, güvenlik risklerini bertaraf edecek yaklaşımlar ortaya koymuş ve AB nezdinde alınan tedbirlere zemin hazırlamıştır.

Öte yandan, AB polis işbirliğinin gelişimini, sadece özgürlükçü politikaların dolaylı bir sonucu olarak değerlendirmek hatalı olur. Özgürlükçü politikaların yol açtığı güvenlik açığını telafi etme çabalarının yanı sıra, başta uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere son yıllarda artış gösteren sınır aşan organize suçlarla ve terörizmle mücadele amacıyla tamamen güvenlik perspektifinden doğan bir polis işbirliği yaklaşımı da vücut bulmuştur. Hatta özgürlükçü perspektiften çıkan Schengen sistemini çevreleyen müktesebatın güvenlik yönünün ağır bastığı yönünde tartışmalar da bulunmaktadır.[614] Gerek özgürlükçü politikaların dolaylı bir sonucu olarak özgürlük-güvenlik dengesini sağlamak için gerek sınır

[614] Kranja, SAUS'un ana özelliği olarak güvenlik paradigması olduğunu belirtmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. KARANJA, Stephen, *Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, s.50-57

aşan güvenlik risklerini bertaraf etmek için bir ihtiyaç, hatta bir mecburiyet haline gelen polis işbirliği, AB nezdinde iki temel zeminde yürütülmektedir: Bunlardan birincisi, kurucu antlaşma ve ikincil mevzuat çerçevesinde yürütülen bizzat polis işbirliği fiiline odaklanan faaliyetler, ikincisi ise Europol çerçevesinde yürütülen kurumsal alandaki faaliyetlerdir.

"Polis işbirliği" kavramına ilk olarak MA'da yer verilmiş, MA ile kurulan hükümetlerarası çalışma prensibine sahip Aİİ adlı üçüncü sütunda yer alan işbirliği alanlarından biri olarak sayılmıştır. Polis işbirliği, AA ile ismi "Cezai Konularda Adli ve Polis İşbirliği" olarak değiştirilen üçüncü sütundaki varlığını sürdürmüş ve polis işbirliğine "cezai" bir kimlik kazandırılmıştır. Ayrıca, AA ile oluşturulan ÖGA alanının temel bileşenlerinden biri haline gelmiştir. Birlik yapısında köklü değişiklikler öngören LA ile üç sütunlu yapıya son verilerek üçüncü sütundaki konular Birlik hukukuna aktarılmış ve böylece polis işbirliği, ulusüstü işbirliği alanlarından biri haline gelmiştir. Ancak, gerek ABİHA'da polis işbirliğiyle ilgili eski hükümetlerarası çalışma prensibini andıran birtakım hükümlerin yer alması gerek uygulamada üye devletlerin polis işbirliği alanında kontrolü elinde tutma gayretleri nedeniyle bu aktarımın, polis işbirliği alanında Birlik bünyesinde bir egemenlik yoğunlaşması/merkezileşmesine yol açmadığını belirtmek gerekir.[615] Zira üye devletler, MA'dan bu yana AB polis işbirliği çerçevesindeki faaliyetlerin ulusal egemenliklerine halel getireceği endişesi içerisinde olagelmiş ve bu alanla ilgili münhasır ulusal yetkilerini Birlik yapısına aktarmada çekingen davranmışlardır. Ancak, sınır aşan suçlarla mücadele için polisiye alanda işbirliği yapılmasının bir mecburiyet olduğu düşünülerek polis işbirliğinin

[615] AB çapında egemenlik pek çok temel alanda yeniden ölçeklendirilmesine karşın ortak aidiyet (vatandaşlık), güvenlik (polis ve ordu) ve daha ötesi alanlarda bir bütünleşmenin mümkün olup olmadığı tartışmalıdır. Bkz. DENK, Erdem, "Egemenliğin Yeniden Ölçeklendirilmesi Girişimi Olarak AB", BAYKAL, Sanem & AKGÜL AÇIKMEŞE, Sinem & AKÇAY, Belgin & ERHAN, Çağrı, *Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Sayı: 615, s.58

tedricen ve kontrollü bir şekilde gelişmesi yaklaşımı benimsenmiştir. Üstelik AB nezdindeki polis işbirliği, sürdürülen işbirliği türlerinden sadece biridir. Ülkeler arasında Interpol'un sağladığı işbirliği kanalları yoluyla, ikili ve çoklu antlaşmalar çerçevesinde veya irtibat görevlileri aracılığıyla yapılan işbirliği türleri de bulunmaktadır. AB polis işbirliğinin bu işbirliği türlerinden farkı ise Birlik içerisinde her alanda olduğu gibi polis işbirliği alanında da bir bütünlük ve yeknesaklık sağlanarak Birlik ortamının sunduğu sistematik çerçeve içerisinde suçla daha etkin bir mücadele yürütülmesine ve işbirliğinin kolaylıkla sağlanmasına imkân tanımasıdır.

AB polis işbirliği, ABİHA 87. ila 89. maddeler arasında düzenlenmiştir. Oluşturulan bu anayasal çerçeve sayesinde birbirinden farklı konularda polis işbirliği yürütülmektedir. Bu doğrultuda, ikincil mevzuat çerçevesinde, polis işbirliğinin yasal dayanağı olarak pek çok düzenleme bulunmaktadır.[616] Bilgi alışverişi alanları, en iyi uygulamaların paylaşılması ve

[616] Bunlar arasında başlıca, 2015/2219 sayılı AB Kolluk Kuvvetleri İşbirliği Eğitimi Ajansı (CEPOL) Tüzüğü, 2016/681 sayılı terör suçları ile ağır suçların önlenmesi, tespiti, soruşturulması ve kovuşturulması için yolcu adı kaydı (passenger name record - PNR) verilerinin kullanımı hakkındaki Direktif, 2016/794 sayılı AB Kolluk Kuvvetleri İşbirliği Ajansı (Europol) Tüzüğü, 2018/1726 sayılı AB ÖGA Alanında Büyük Ölçekli BT Sistemlerinin Operasyonel Yönetimi Ajansı (eu-LISA) hakkındaki Tüzük, 2018/1862 sayılı cezai konularda adli ve polis işbirliği alanında Schengen Bilgi Sisteminin kurulması, işletilmesi ve kullanımına ilişkin Tüzük, 2019/818 sayılı adli ve polis işbirliği ile göç ve iltica alanındaki AB bilgi sistemleri arasında birlikte çalışabilirlik (interoperability) için bir çerçeve oluşturulması hakkındaki Tüzük, 2019/1153 sayılı belirli kriminal suçların önlenmesi, tespiti, soruşturulması veya kovuşturulması için finansal ve diğer bilgilerin kullanımını kolaylaştıran kurallar koyan Direktif, 2002/465 sayılı ortak soruşturma takımlarını hakkındaki Konsey Çerçeve Kararı, 2006/960 sayılı AB üye devlet kolluk kuvvetleri arasında bilgi ve istihbarat alışverişinin sadeleştirilmesi hakkındaki Konsey Çerçeve Kararı (İsveç Çerçeve Kararı), 2008/615 sayılı özellikle sınır aşan suçlar ve terörizmle mücadele olmak üzere sınır ötesi işbirliğinin hızlandırılması hakkındaki Konsey Kararı (Prüm Kararı), 2008/617 sayılı kriz durumlarında AB üye devlet özel müdahale birimleri arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi hakkındaki Konsey Kararı bulunmaktadır. AB polis işbirliğinin yasal çerçevesi hakkında detaylı bilgi için bkz. MILT, Kristiina, Police Cooperastion Achievements During the Legislative Term 2014-2019: The Role of the European Parliament, European Parliament Directorate-General for Internal Policies Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019.

eğitim, Schengen çerçevesindeki sınır aşan polisiye yetkiler temel polis işbirliği türleri olarak sayılabilir.[617]

AB polis işbirliğinin kurumsal yönündeki en temel ve birincil öneme sahip yapı Europol'dür. İlk olarak Haziran 1991'deki Lüksemburg Zirvesi'nde Alman Başbakan Helmut Kohl tarafından ortaya atılan Amerikan FBI'sı gibi bir "Avrupa Polis Teşkilatı" kurulması fikri, TREVI bünyesindeki çalışma gruplarınca olgunlaştırılmış ve akabinde MA ile tesis edilen Aİİ sütunu çerçevesinde Europol'ün kurulması hüküm altına alınmıştır. Europol'ün kuruluşu ve faaliyete geçmesi, kolay olmayan uzun süren bir süreç sonrası, ancak 1999 yılında mümkün olabilmiştir. Bu süre zarfında ise Europol'ün öncül birimi sayılan, başta uyuşturucuyla ilgili suçlarla mücadele olmak üzere işbirliğinde aciliyet arz eden konularla kısıtlı bir görev tanımı bulunan EDU faaliyet göstermiştir. Europol, MA'nın öngördüğü şekilde ilk olarak bir Konvansiyon temelinde kurulmuş ve 1999-2009 yılları arasında faaliyet göstermiş, akabinde AA'nın öngördüğü şekilde bir Konsey Kararı temelinde yasal dayanağı revize edilmiş ve bir Birlik ajansı haline gelmiş ve son olarak LA'nın öngördüğü şekilde bir Tüzük temelinde yasal dayanağı güncellenmiştir. Europol'ün yasal dayanağında yapılan her revizyon, Europol'ün görev ve yetkilerini artırmış ve suçla mücadelede önemli bir Birlik yapısı haline gelmesini sağlamıştır. Günümüzde, Europol, uluslararası terörizm, sınır aşan ağır ve organize suçla mücadelede en önemli Birlik yapısı konumundadır. Europol için, Adalet ve İçişleri alanında kurulan ilk Birlik yapılarından biri ve 20 yılı aşkın bir geçmişe sahip olması bakımından güvenlik odaklı Birlik politikaları çerçevesinde güçlü bir kurumsal hafıza ve kapasiteye ulaştığı söylenebilir.

[617] DEN BOER, Monica, 2015, s. 114.

Öte yandan, Helmut Kohl'un Europol'ün Amerikan FBI'sı gibi zor kullanma yetkisi bulunan ve suç soruşturmasında lider AB kurumu olmasına yönelik fikri, üye devletlerin olumsuz tavrı nedeniyle gerçekleşmemiştir. Europol'ün Birlik çapında suçla mücadelede kendi inisiyatifiyle ve kendi yetkilileriyle doğrudan soruşturma açabilmesi, suçluları tutuklama ve gözaltına alabilmesi vb. yetkilerle donatılarak gerçek anlamda operasyonel bir yapı olabilmesi gelecekte de mümkün gözükmemektedir. Gerçek bir kolluk gücü olmaması ve dolayısıyla zorlayıcı tedbirlere sahip olmaması nedeniyle Europol'ün faaliyetleri suçla mücadelede kayda değer bulunmayabilir. Ancak, kendisine verilen görev ve yetki gereği, böyle bir amacının olmadığı hatırda tutulmalı ve buna göre bir değerlendirme yapılmalıdır. Europol Tüzüğü'nden önce Avrupa Polis Teşkilatı olan ismi Tüzük ile değiştirilerek AB Kolluk İşbirliği Ajansı olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklik, aslında üye devletlerin Europol hakkındaki temel paradigmasını yansıtmaktadır. Avrupa Polis Teşkilatı ismi, gerçek bir polis teşkilatını anımsatmakta olup bunun böyle olmadığı ve Europol'ün sadece üye devletler arasındaki polis işbirliğini kolaylaştırma ve koordine etme fonksiyonu bulunduğunu göstermesi bakımından AB Kolluk İşbirliği Ajansı isminin tercih edildiği değerlendirilmektedir.

Europol'ün gerçek bir kolluk gücü olmaması, Europol'ün kurulduğu günden bu yana daha operatif roller üstlenmediği anlamına gelmemektedir. Operasyonel olarak Europol'ün üstlendiği iki temel fonksiyon bulunmaktadır: Operasyonel analiz vasıtasıyla üye devletlerdeki soruşturmaların desteklenmesi ve üye devletlerde kurulan ortak soruşturma takımlarında Europol'ün etkinliği. Ayrıca, Europol bünyesinde kurulan EC3, ECTC, EMSC, EU IRU gibi operatif merkezler Europol'ün üye devletlerin suçla mücadelesine önemli katkılar sunmaktadır. Europol'ün hangi suç türlerinde yetkili olduğu ayrıntılı şekilde Tüzük ile belirlenmiş olup mücadele yürüttüğü başlıca suç türleri arasında terörizmle mücadele,

uyuşturucu kaçakçılığı, insan ticareti, göçmen kaçakçılığı, siber suçlar, dolandırıcılık ve parada sahtecilik yer almaktadır.

Europol, yakın gelecekte ortaklarının ve bilgi kaynaklarının artırılması sayesinde ağ örgüsünü zenginleştirerek ve bilgi toplayan pasif bir yapıdan bilgiler arasında bağlantılar sağlayan proaktif bir yapıya evirilerek AB çapındaki kriminal bilgi ve istihrahat alışverişinin merkez üssü olma iddiasındadır. Ancak, bu hedefin gerçekleşmesi, üye devlet kolluk birimlerinin bu konudaki isteklerine bağlıdır. Bir diğer ifadeyle, üye devlet kolluk birimlerinin Europol dışı işbirliği kanallarından ziyade Europol'ün sunduğu işbirliği platformlarını tercih etmeleri, suç vakaları ve suçlularla ilgili bilgileri eksiksiz bir şekilde Europol'e iletmeleri gerekmektedir.

Son yıllarda Fransa, Belçika gibi AB ülkelerinde yaşanan büyük çaplı terör hadiseleri, özellikle 2015 yılında olmak üzere AB ülkelerini önemli ölçüde etkileyen düzensiz göç bağlamındaki suçlar, yaygın internet kullanımının menfi bir sonucu olarak artan siber suçlar ve başkaca kamu düzeni ve güvenliğini tehdit eden suçlar, AB çevrelerini güvenlikçi politikalar izlemeye sevk etmiştir. Bu çerçevede, AB polis işbirliği, üye devletler tarafından değerli bir işbirliği alanı olarak görülmektedir. Bu durum, Europol zemininde yürütülen işbirliğine de olumlu yansımakta olup Europol'ün stratejik raporları geçmişten günümüze kronolojik olarak değerlendirildiği takdirde görülmektedir. Bu bakımdan Europol'ün yakın gelecekte suçla mücadelede AB çapında kriminal bilgi merkezi haline gelmesi kaçınılmazdır. Ancak, İsmi "Avrupa polisi (EUROpean POLice)" tabirinin kısaltmasından oluşan Europol'ün gerçek manada kolluk yetkisine sahip bir "Avrupa polisi" haline gelmesi ise yakın gelecekte mümkün gözükmemektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

ALDIS, Anne & HERD, P. Graeme (Eds.), *Soft Security Threats and European Security*, Routledge, 2005

ARSAVA, A. Füsun, *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sayı: 589, Ankara, 2000

BALL, Richard, *The Legitimacy of the European Union through Legal Ranionality: Free Movement of Third Country Nationals*, Routledge, London & New York, 2014

BAYKAL, Sanem & GÖÇMEN İlke, *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016

BOSSONG, Raphael, *The Evolution of EU Counter-Terrorism European Security Policy After 9/11*, *Rotledge*, New York, 2013

BUNYAN, Tony (Ed.), *Key Texts on Justice and Home Affairs in the European Union: Volume 1 (1976-1993) From Trevi to Maastricht,* Statewatch Publication, London, 1997

BUNYAN, Tony, *The Europol Convention*, Statewatch, 1995

CASAGRAN, Cristina Blasi, *Global Data Protection in the Field of Law Enforcement: An EU Perspective*, Routledge, 2017

CRAIG, Paul & DE BURCA, Grainne, *EU Law: TEXT, Cases and Materials (6th Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2007

DE MOOR, Alexandra, *Europol, Quo Vadis?: Critical Analysis and Evaluation of the Development of the European Police Office*, Maklu Publishers, Antwerp, 2012

DINAN, Desmond (Ed.), Avrupa Birliği Ansiklopedisi, Cilt I-2, AKAY, Hale (Çev.), Kitap Yayınevi, Istanbul, 2005

DISLEY, Emma & IRVING, Barrie & HUGHES, William & PATRUNI, Bhanu, *Technical Report: Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol's activities*, RAND Corporation, 2012

EISELE, Katharina, *The External Dimension of the EU's Migration Policy: Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: a Comperative Perspective*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014

ELVINS, Martin, *Anti-Drugs Policies of the European Union: Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise,* Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003

FAHEY, Elaine, *The Global Reach of EU Law*, Routledge, 2017

FIJNAUT, Cyrille, *The Containment of Organised Crime and Terrorism: Thirty-Five Years of Research on Police, Judicial and Administrative Cooperation*, Brill Nijhoff, Leiden, 2016

HAYES, Ben, *The Activities and Development of Europol: Towards an Unaccountable "FBI" in Europe,* Statewatch, 2002

HEBENTON, Bill & THOMAS, Terry, *Policing Europe Co-operation, Conflict and Control*, Macmillan Press, London, 1995

KARANJA, Stephen, *Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008

KENNETT, Wendy A., *The Enforcement of Judgments in Europe*, Oxford University Press, 2000

MOORE, Anthony, *Police and Judicial Co-operation in the European Union: FIDE 2004 National Reports,* Cambridge University Press, 2004

OCCHIPINTI, John D., *The Politics of EU Police Cooperation: Toward a European FBI?*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2003

ÖZKAN, Işıl, *Avrupa Birliği Kamu Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017

PEERS, Steve, *EU Justice and Home Affairs Law: Volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law (4th Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2016

PIRIS, Jean-Claude, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010

SAFJANSKI, Tomasz & JAMES, Adrian, *Europol's Crime Analysis System—Practical Determinants of Its Success, Policing: A Journal of Policy and Practice*, Oxford University Press, 2018

SCHÜTZE, Robert, *European Union Law*, 2nd Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2018

VAN MUNSTER, Rens, *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU,* Palgrave Macmillan, London, 2009

VERMEULEN, Gert & DE BONDT, Wendy, *EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development,* Maklu Publishers, Antwerpen, 2014

VERMEULEN, Gert & DE BONDT, Wendy, *Justice, Home Affairs and Security European and International Institutional and Policy Development,* Maklu Publishers, Antwerpen, 2017

WYATT-WALTER, Holly, *The European Community and the Security Dilemma 1979-92*, Macmillan Press, London, 1997

ZAIOTTI, Ruben, *Cultures of Border Control: Schengen & the Evolution of European Frontiers,* University of Chicago Press, 2011, Chicago

ZARZA, Angeles Gutierrez (Ed.), *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe,* Springer, The Hague, 2015

Kitap Bölümleri & Makaleler

ADEN, Hartmut, Police cooperation in the EU before and after the Treaty of Lisbon – Continuity and Innovation, (Ed.) ADEN, Hartmut, Police Cooperation in the European Union Under the Treaty of Lisbon: Opportunities and Limitations, Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, s. 15-22

ALDIRMAZ, Yaşar, "Değerler Avrupası'ndan Duvarlar Avrupası'na: Göç, Sığınmacılar ve Mülteci Krizi Çerçevesinde AB Hukuku ve Politikaları", *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, No: 2, 2017, s. 83-103

ATGER, Anais F., "The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of Movement or a Web of Scattered Security Checks?", *Centre for European Policy Studies,* Sayı: 8, 2008

BAYKAL, Sanem, "Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1, 2007, s. 45-67

BAYKAL, Sanem, "Temel Haklar", AKÇAY, Belgin & BAYRAKTAROĞLU ÖZÇELİK, Gülüm (Eds.), *Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar,* Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2012, s.383-482

BELLANOVA, Rocco, ""The "Prüm Process:" The Way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange?", GUILD, Elspeth & GEYER, Florian (Eds.), Security vs. Justice? - Police and Judicial Cooperation in the European Union, Ashgate (Aldershot), 2008

BENYON, John, "The Politics of Police Co-operation in the European Union*", International Journal of the Sociology of Law*, Cilt: 24, 1996, s.353-379

BIRZU, Bogdan, "Cooperation Between Member States and Europol", *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*, Cilt: 9, Sayı: 1, 2019, s. 33-43

BIRZU, Bogdan, "Europol Objectives and Tasks in the Construction of the European Union Some Critical Opinions and Proposals", *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*, Cilt: 7, Sayı: 1, 2017, s.157-166

BİLGİN, A. Aslı, "İşçilerin Serbest Dolaşımı", AKÇAY, Belgin & BAYRAKTAROĞLU ÖZÇELİK, Gülüm (Eds.), Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2012, s.73-98

BLOCK, Ludo, "Bilateral Police Liaison Officers: Practices and European Policy", *Journal of Contemporary European Research*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2010, s. 194-210

BLOCK, Ludo, "EU Joint Investigation Teams: Political Ambitions and Police Practices", HUFNAGEL, Saskia & BRONIT, Simon & HARFIELD, Clive (Eds.), *Cross-Border Law Enforcement Regional Law Enforcement Cooperation – European, Australian and Asia-Pacific Perspectives*, Routledge, 2011, s.87-107

BOGENSBERGER, Wolfgang, "Police Cooperation", KELLERBAUER, Manuel & KLAMERT, Markus & TOMKIN, Jonathan (Eds.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights,* Oxford University Press, Oxford, 2019, s.923-938

BRIÈRE, Chloé, *Cooperation of Europol and Eurojust with external partners in the fight against crime: what are the challenges ahead?*, DCU Brexit Institute, Working Paper No.1, 2018

BUNYAN, Tony, "Trevi, Europol and the European State", BUNYAN, Tony (Ed.), *Statewatching the New Europe: A Handbook on the European State*, Statewatch, 1993

BUREŠ, Oldrich, "Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol", *European View*, Sayı: 15, 2016, s. 57-66

BUSUIOC, Madalina & GROENLEER, Martijn, "Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust, Perspectives on European Politics and Society", Cilt: 14, Sayı: 3, 2013, s.285-304

CASAGRAN, Cristina Blasi, "The New Europol Legal Framework: Implications for EU Exchanges of Information in the Field of Law Enforcement", O'NEILL, Maria & SWINTON, Ken (Eds.), *Challenges and Critiques of the EU Internal Security Strategy*, Cambridge Scholars Publishing, 2017, s. 149-169

COOPER, Ian, "A New Form of Democratic Oversight in the EU: The Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol", *Perspectives on Federalism*, Cilt: 10, Sayı: 3, 2018, s.184-213

COUDERT, Fanny, "The Europol Regulation and Purpose Limitation: From the Silo Based Approach to What Exactly," *European Data Protection Law Review (EDPL)*, Cilt: 3, Sayı: 3, 2017, s. 313-324

COUTTS, Stephen David, "The Lisbon Treaty and the Area of Freedom, Security and Justice as an Area of Legal Integration", *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Cilt: 7, Sayı: 7, 2011, s. 87-107

DE GARIBAY, Daniel R., "Coordination Practices in the Parliamentary Control of Justice and Home Affairs Agencies: The Case of Europol", CRUM, Ben & FOSSUM, John E. (Eds.), *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, ECPR Press, 2013, s.87-104

DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, "Shaping the Competence of Europol: An FBI Perspective", COOLS, Marc, et al. (Eds.), *EU and International Crime Control*, Cilt: 4, Maklu, Antwerpen–Apeldoorn–Portland, 2010, s. 63–94

DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, "The Europol Council Decision: A New Legal Basis for Europol", *New Journal of European Criminal Law*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2010, s. 178-198

DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, "The Europol Council Decision: Transforming Europol into an Agency of the European Union", *Common Market Law Review*, Cilt.: 47, Sayı: 4, 2010, s.1089-1122

DE MOOR, Alexandra & VERMEULEN, Gert, "The New Principal Task for Europol to Support Member States in Connection with Major International Events: The Blurring of Boundaries Between Law Enforcement and Public Order", VERHAGE, Antoinette & TERPSTRA, Jan & DEELMAN, Piet & MUYLAERT, Eddy & VAN PARYS, Patrick (Eds.), *Policing in Europe, Journal of Police Studies (Cahiers Politiestudies),* Cilt: 3, Sayı: 16, Maklu, 2010, s. 121-138

DEN BOER, Monica & BRUGGEMAN, Willy, "Shifting Gear: Europol in the Contemporary Policing Era", L'HARMATTAN (Ed.), *Union Européenne et Sécurité Intérieure: Institutionnalisation et Fragmentation,* Politique Européenne, Cilt:3, 2007, s.77-91

DEN BOER, Monica, "Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union: Current Issues", *EIPASCOPE*, Sayı:1, 1996, s. 1-9

DEN BOER, Monica, "Police Cooperation: a Reluctant Dance with the Supranational EU Institutions", TRAUNER, Florian & SERVENT, A. Ripoll (Eds.), *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter,* Routledge, London-NY, 2015, s.114-132

DEN BOER, Monica, "Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse?", *Common Market Law Review*, Cilt: 32, Sayı: 2, 1995, s. 555-578

DEN BOER, Monica, "Police, Policy and Politics in Brussels: Scenarios for the Shift From Sovereignty to Solidarity", *Cambridge Review of International Affairs*, Cilt: 50, Sayı: 1, 2014, s. 48-65

DENK, Erdem, "Egemenliğin Yeniden Ölçeklendirilmesi Girişimi Olarak AB", (BAYKAL, Sanem & AKGÜL AÇIKMEŞE, Sinem & AKÇAY, Belgin & ERHAN, *Çağrı, Hukuki,*

Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri, Ankara Üniversitesi Yayınları, Sayı: 615, s. 49-59

DOLGHI, Dorin I. & BOGDAN, Ioan, "Cross-Border Perspectives on Police and Judicial Cooperation in the European Union", *Journal of the Institute for Euroregional Studies*, Cilt: 15, 2013

DORN, Nicholas, "The End of Organised Crime in the European Union", *Crime Law and Social Change* Sayı: 51, 2009, s.283-295

DREWER, Daniel & ELLERMANN, Jan, "Europol's Data Protection Fraework as an Asset in the Fight Against Cybercrime", *ERA Forum (Academy of European Law),* Cilt: 13, Sayı:3, 2012, s. 381-395

DREWER, Daniel & MILADINOVA, Vesela, "The Big Data Challenge: Impact and Opportunity of Large Quantities of Information Under the Europol Regulation", *Computer Law & Security Review*, Cilt: 33 Sayı:3, 2017, s.298-308

ELSEN, Charles, "From Maastricht to The Hague: the Politics of Judicial and Police Cooperation", *ERA Forum*, Cilt: 8, Sayı: 17, 2007, s. 13-26

FIJNAUT, Cyrille, "Policing International Organised Crime in the European Union", FIJNAUT, Cyrille & GOETHALS & Johan, PETERS, Tony & WALGRAVE, Lode (Eds.), *Changes in Society, Crime and Criminal Justice in Europe: Volume II. International Organised and Corporate Crime,* Kluwer Law International, 1995, s. II.181-II.193

FIJNAUT, Cyrille, "Policing Western Europe: Interpol, Trevi and Europol", *Police Studies,* Cilt: 13, Sayı: 2, 1992

FIJNAUT, Cyrille, "The Past, Present and Future of General Police Cooperation within the European Union", *Journal of Police Studies/Cahiers Politiestudies,* Cilt: 2010-3, Sayı: 16, 2010, s. 19-37

GENCAGA, Helin Laufer, "The Past, Present and Future of the EU Charter of Fundamental Rights: A Prediction." *Anglo-German Law Journal*, Sayı: 1, 2015, s. 159-190

GERSPACHER, Nadia, "The History of International Police Cooperation: A 150-Year Evolution in Trends and Approaches", *Global Crime,* Cilt: 9, Sayı: 1-2, 2008, s. 166-184

GLESS, Sabine, "Europol", MITSILEGAS, Valsamis & BERGSTRÖM, Maria & KONSTADINIDES, Theodore (Eds.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar Publishing, 2016, s. 457-479

GÖÇMEN, İlke, "Avrupa Birliği Hukukunda Serbest Dolaşım Hükümleri Yönünden "Tamamen Ülke İçi İlişki" İçinde Kalmama Hususu ve Birlik Vatandaşlığının Bu Hususa Etkileri", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 2, 2011, s.115-137

GUEYDAN, Claude, Cooperation Between Member States of the European Community in the Fight Against Terrorism, HIGGINS, Rosalyn & FLORY, Maurice (Eds.), Terrorism and International Law, Routledge, 1997, s.95-122

HAYES, Ben**,** "Mehr Befugnisse und Weniger Regeln – Eine Nette Kleine Debatte um Europols Zukunft", *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, Cilt: 84, Sayı: 2, 2006, s.46-55

HUYBREGHTS, Gerrit, "The Schengen Convention and the Schengen acquis: 25 years of evolution", *ERA Forum: Journal of the Academy of European Law*, Cilt: 16, Sayı: 3, 2015

KATZ, Peter, "The Treaty of Nice and European Union Enlargement: The Political, Economic, and Social Consequences of Ratifying the Treaty of Nice", *University of Pennsylvania Journal of International Law,* Cilt: 24, Sayı: 1, 2003, s.225-262

KAUNERT, Christian & ANAGNOSTAKIS, Dimitrios & ILBIZ, Ethem, "The Counterterrorism Agreements of Europol with Third Countries: Data Protection and Power Asymmetry", *Terrorism and Political Violence*, Cilt: 29, Sayı:6, 2015, s. 967-984

KAUNERT, Christian, "The Area of Freedom, Security and Justice: The Construction of a 'European Public Order'", *European Security*, Cilt: 14, Sayı: 4, 2005, s.459-483

KAYA, Sezgin, "Uluslararası Alanda Polisiye İşbirliğinin Gelişimi: Avrupa Örneği", *Uludağ Üniversitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Cilt: 28, Sayı: 1, 2009, s.49-69

KLIMEK, LIBOR, "European Police Office (Europol): Past, Present and Future", *Czech Yearbook of International Law*, Cilt: 5, 2014, s. 209-228

KLOSEK, Jacqueline, "The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third Party Satates: A Discussion of the Legal Bases of Such

Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof", *American University International Law Review*, Cilt: 14, Sayı: 3, 1999, s. 599-656

KRALER, Albert & JANDL, Michael & HOFMANN, Martin, "The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection", POULAIN, Michel & PERRIN, Nicolas & SINGLETON, Ann (Eds.), *Towards Harmonised European Statistics on International Migration,* UCL Presses, Louvain-la-Neuve, 2006

LASOK, Dominik, "The Maastricht Treaty on European Union", *Marmara Journal of European Studies*, Cilt: 3, Sayı: 1-2, 1993, s. 1-26

LÉONARD, Sarah & KAUNERT, Christian, "Beyond Stockholm: in search of a strategy for the European Union's Area of Freedom, Security, and Justice", *European Politics and Society*, Cilt: 17, Sayı: 2, 2016, s. 143-149

LUGNA, Lauri, "Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting", *Baltic Security & Defence Review,* Cilt: 8, 2006, s.101-127

MCCABE, Kaela, "Schengen Acquis: The Development of the Right to Free Movement of Persons within the European Union Legal Framework and the Necessary Reforms to Adapt to Evolving Security Threats in the Region", *Creighton International and Comparative Law Journal*, Cilt: 7, Sayı: 1, 2016

MESSINA, Anthony M. & THOUEZ, Colleen V., "The Logics and Politics of a European Immigration Regime", MESSINA, Anthony M. (Ed.), *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*, Praeger Publishers, London, 2002

MONAR, Jörg, "Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress", *European Integration,* Cilt: 28, Sayı:5, 2006, s. 495-509

MONAR, Jörg, "Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener", *Journal of European Integration,* Cilt: 34, Sayı: 7, 2012, s. 717-734

MONAR, Jörg, "The Institutional Framework of the AFSJ: Specific Challenges and Dynamics of Change", MONAR, Jörg (Ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice,* College of Europe Studies (Cahiers du Collège d'Europe), Sayı: 11, P.I.E. Peter Lang, Brüksel, 2010, s. 21-52

MOUNIER, Gregory, "Europol: A New Player in the EU External Policy Field?", *Perspectives on European Politics and Society*, Cilt: 10, Sayı: 4, 2009, s.582-602

NIEMEIER, Michael & WIEGAND, Marc A., "Europol and the Architecture of Internal Security", MONAR, Jörg (Ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Securit and Justice,* College of Europe Studies (Cahiers du Collège d'Europe), Sayı: 11, P.I.E. Peter Lang, Brüksel, 2010, s.169-194

OCCHIPONTI, John D., "Still Moving Toward a European FBI? Re-Ezamining the Politics of EU Police Cooperation", *Intelligence and National Security*, Cilt: 30, Sayı: 2-3, 2015, s.234-258

OĞURLU, Ebru, "Lizbon Antlaşması'ndan Sonra Avrupa Birliği", *Avrasya Etüdleri Dergisi*, Sayı: 34, 2008, s.7-33

PEERS, Steve, "EU Justice and Home Affairs Law (Non-Civil)", CRAIG Paul & DE BURCA, Grainne (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 269-298

PEERS, Steve, "Governance and the Third Pillar: The Accountability of Europol", CURTIN, Deirdre M. & Wessel, Ramses A. (Eds.), *Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance,* Intersentia: Ius Commune Europaeum, Sayı: 49, 2005, s.253-276

PETITE, Michel, "European Integration and the Amsterdam Treaty", *St. Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal,* Cilt: 87, 1999, s. 87-122

PIQUET, Agathe, "Supranational activism and intergovernmental dynamics: the European Police Office as a supranationalist opportunist?", *Journal of Contemporary European Research*, Cilt: 13, Sayı:2, 2017, s. 1185-1207

RADTKE, Kerstin, "The EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) after the Lisbon Treaty: Supranational Revolution or Adherence to Intergovernmental Pattern?", LAURSEN, Finn (Ed.), *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation,* Routledge, New York, 2016, s.41-61

RIJKEN, Conny, "Joint Investigation Teams: Principles, Practice, and Problems Lessons Learnt From the First Efforts to Establish a JIT", *Utrecht Law Review*, Cilt: 2, Sayı:2, 2006, s.99-118

SAFJAŃSKI, Tomasz, "Conditions of Europol's Force in Combating Terrorist Threats", *Public Security and Public Order (Vısuomenės Saugumas ir Vıešojı Tvarka),* Cilt: 19, 2017, s. 146–159

SAFJAŃSKI, Tomasz, "The Impact of the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) on Combating Cross-Border Crime - Legal and Practical Aspects", *Law and Forensic Science,* Cilt: 14, Sayı: 2, 2017, s. 52-61

TEBALDI, Mauro & CALARESU, Marco, "Level of Europeanization and Policy Outcomes: The Common Security Policy and the Case of Europol", *SAGE Open*, Cilt: 3, 2013, s. 1-19

THYM, Daniel, "The Schengen Law: A Challange for Legal Accountability in the European Union", *European Law Journal,* Cilt: 8, Sayı: 2, 2002, s. 218-245

TRAUNER, Florian & SERVENT, Ariadna R., The Communitarization of the Area of Freedom Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change, Journal of Common Market Studies, Cilt: 54, Sayı: 6, 2016, s. 1417-1432

TRAUNER, Florian, "The European Parliament and Agency Control in the Area of Freedom, Security and Justice", *West European Politics,* Cilt: 35, Sayı:4, 2012, s. 792

VAN DUYNE P. C. & BEKEN, T. Vander, "The Incantations of the EU Organised Crime Policy Making", *Crime Law and Social Change,* Cilt:51, 2009, s.261-281

VERBRUGGEN, Frank, "Euro-Cops? Just Say Maybe: European Lessons From the 1993 Reshuffle of US Drug Enforcement", ALBRECHT, Hans-Jörg & KLIP, Andre (Eds.), *Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe,* Brill Nijhoff, 2013, s.461-526

VISSER, K. Robert, "Observations on a Change: The European Union, the Treaty of Lisbon, and the Area of Freedom, Security, and Justice", *Statute Law Review,* Cilt: 32, Sayı: 2, 2011, s. 77-85

VOS, Johannes, "Police Cooperation on an EU-wide level 1998–2010: Developments and challenges", (Eds.) GUILD, Elspeth & CARRERA, Sergio & EGGENSCHWILER, Alejandro, *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on: Successes and Future Challenges Under the Stockholm Programme,* Centre for European Policy Studies, 2010, s. 79-89

WEYEMBERGH, Anne & ARMADA, Inés & BRIÈRE, Chloé, "Competition or Cooperation?: State of Play and Future Perspectives on the Relations Between Europol, Eurojust and the European Judicial Network", *Journal of European Criminal Law*, Cilt: 6 Sayı:2, s. 258–287

WINCOTT, Daniel, "Law, Order and Administration in the European Union", BROMLEY, Simon (Ed.), *Governing Europe: Governing the European Union,* SAGE Publications in Association with the Open University, 2001

WOODWARD, Rachel, "Establishing Europol", *European Journal on Criminal Policy and Research*, Cilt: 1, Sayı: 4, 1993, s. 7-33

YÜKSEL, Metin, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* Cilt: 57, Sayı:4, 2002, s.35-63

Raporlar & Araştırmalar

AKGÜÇ, Barış, "Europol: Avrupa Polis Ofisi", *Emniyet Genel Müdürlüğü Yayını*, 2010

BUSUIOC Madalina & CURTIN, Deirdre, "The EU Internal Security Strategy, the EU Policy Cycle and the Role of (AFSJ) Agencies: Promise, Perils and Pre-requisites", *European Parliament Direcrorate-General for Internal Policies: Policy Department C (Citizens' Rights and Constitutional Affairs)*, 2011

CERAN, Ahmet, "Türkiye'de ve AB'de Kişisel Verilerin Korunması", *Iktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları*, Sayı: 278, 2015

CIRLIG, Carmen-Cristina, "Europol: The EU Law Enforcement Cooperation Agency", Briefing, *European Parliamentary Research Service*, 2019

COMMITTEE on Civil Liberties and Internal Affairs, "Report on the Annual Report of the Europol Drugs Unit for 1996", 1998

DELIVET, Philippe, "Schengen, Thirty Years on: Results, Realities, Challenges", Policy Paper, *Foundation Robert Schuman*, 2015

EU-LISA (EU Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom Security and Justice), "SIS II – 2019 Statistics", 2020

EU COMMISSION, “Roadmap Towards s Visa-Free Regime with Turkey”, 16 December 2013

EU COMMISSION, “Turkey’s Progress on the Visa Liberalisation Roadmap”, 4 May 2016

EUROPEAN PARLIAMENT, “An Area of Freedom, Security and Justice: General Aspects”, Fact Sheet, 2020

EUROPOL, “Anniversary Publication: 10 Years of Europol 1999-2009”, 2009

EUROPOL Data Protection Officer, “Freedom and Security: Fighting Serious Crime and Terrorism- Defending European Values”, E-Broshure, 2017

EUROPOL, “Consolidated Annual Activity Report 2018”, 2019

EUROPOL, “Europol in Brief 2018”, 2019

EUROPOL, “Europol Review 2016-2017”, 2017

EUROPOL, “İnternet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)”, 2019

EUROPOL, “EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA)”, 2006

EUROPOL, “EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA): Crime in the Age of Technology”, 2017

EUROPOL, “EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)”, 2013

EUROPOL, “EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)”, 2019

EUROPOL, “EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)”, 2007

EUROPOL Operational Centre, “New AWF Concept Guide for MS and Third Parties”, 2012

HOUSE OF LORDS European Union Committee, “29th Report of Session 2007-08: Europol: Coordinating the Fight Against Serious and Organised Crime”, 2008

HOUSE OF LORDS, “Schengen Agreement: A Short History”, Library Note, 2016

KEOHANE, Daniel, “The EU and Counter-Terrorism”, *Centre for European Union*, 2005

LODGE, Julliet & BAYBURTLU, Mustafa, “Avrupa Birliği’nin Adalet ve İçişleri Alanındaki Müktesebatı ve Türkiye’nin Uyumu”, *Iktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları*, 2002

MACHER, Elisabeth (Ed.), **"**Data Protection at Europol", *Europol Veri Koruma Ofisi Yayını*, 2012

MILT, Kristiina, "Police Cooperastion Achievements During the Legislative Term 2014-2019: The Role of the European Parliament", *European Parliament Directorate-General for Internal Policies Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, 2019

MITSILEGAS, Valsamis & CARRERA, Sergio & EISELE, Katharina, "The End of the Transitional Period for Police and Criminal Justice Measures Adopted before the Lisbon Treaty: Who monitors trust in the European Criminal Justice area?", *The Liberty and Security in Europe*, CEPS Papers, Sayı:74, 2014

PARKIN, Joanna, "EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security", *The Liberty and Security in Europe, CEPS Papers,* Sayı: 53, 2012

PEERS, Steve, "Europol: The Final Step in the Creation of an Investigative and Operational European Police Office"*, Statewatch,* 2007

SCHLATMANN, Arne, "On the MB's competences de jure and in practice under the Europol Regulation, Europol", EUROPOL, *1998-2016 Looking Back Moving Forward: One Hundred Meetings of the Europol Management Board*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, s.43-46

WEBER, Julia & TÖTTEL, Ursula (Eds.), "Research Conferences on Organised Crime Vol. IV. Preventing Organised Crime: European Approaches and Responses in Practice and Policy 2017 in London", *Bundeskriminalamt Criminalistic Institute "Polizei + Forschung",* Cilt: 53, 2018

Akademik Tezler

AKDEMİR, Tuğçe, *Katma Değer Vergisinde Tersine Vergilendirme Mekanizması: Avrupa Birliği ile Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Analiz*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2018

ÇELEBİSOY, Duygu, *Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Olarak Avrupa Birliği: Özgürlük ve Güvenlik Dengesinin Kurulması Bağlamında Bir Hukuki İnceleme*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2010

ÖZEN, Çınar, *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Neofonksiyonalist Teori Çerçevesinde Analizi*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 1998

YERLİKAYA, Mehmet, *Türk Ceza Hukuku'nda Geri Verme Kurumu ve Avrupa Tutuklama-Yakalama Müzekkeresi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2010

ÖZET

Avrupa'da 1970'lerde artan suç olayları, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) üyesi devletleri güvenlik alanında işbirliğine yöneltmiştir. Bu çerçevede, üye devletlerin İçişleri Bakanlarından müteşekkil bir işbirliği platformu (TREVI) oluşturulmuştur. 1980'li yıllar, AET çevrelerinde özgürlükçü politikalara sahne olmuş; bu kapsamda iç pazarın kurulması çalışmaları hızlandırılmış ve bazı üye devletler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması yönünde adımlar atılmıştır. İç sınırların anlamını yitireceği bu özgürlükçü ortamın sınır aşan suçlara zemin hazırlayacağı muhakkaktı. Özgürlükçü politikaların güvenli bir ortam içerisinde uygulanması önem arz etmekteydi. Güvenlik risklerinin bertaraf edilmesi adına öncelikle TREVI platformunun işbirliği imkânları kullanılmış; sonrasında kurucu antlaşmalarla polis işbirliği geliştirilmeye çalışılmıştır. Polis işbirliği, zamanla Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı bünyesinde elzem işbirliği alanlarından biri haline gelmiştir.

Polis işbirliğinin kurumsal bir yapı bünyesinde yürütülmesine dönük çalışmalar, 1999 yılında Europol teşkilatının kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Hâlihazırda 2016/794 sayılı Tüzük temelinde faaliyet gösteren ve yasal ismi Avrupa Birliği (AB) Kolluk İşbirliği Ajansı olan Europol, üye devlet kolluk birimlerini suçla mücadelede destekleme fonksiyonuna sahip olup suçla mücadelede AB çapında en önemli yapıların başında gelmektedir.

Tez çalışmasının ilk bölümünde AB polis işbirliğinin anayasal temelleri ve Birlik hukukundaki yeri ve önemi incelenmiştir. İkinci bölümde ise AB polis işbirliğinin kurumsal boyutunu teşkil eden Europol'ün tarihsel gelişimi, yapılanması, görev, yetki ve faaliyetleri etraflıca ele alınmıştır. Tez çalışmasında, AB müktesebatına bağlı kalınarak hukuki bir anlatım benimsenmiştir.

Europol ve AB polis işbirliği alanında Türkiye'de yapılan akademik çalışmaların, mevcut durumu ve güncel sorunları sınırlı düzeyde karşıladığı tespit edilmiştir. Bu tez çalışması ile AB polis işbirliğinin anayasal ve kurumsal analizi konularında, içinde bulunulan dönemin şartlarına uygun bir akademik katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı, Polis İşbirliği, Kolluk, Europol, Europol Tüzüğü

ABSTRACT

Increased crime cases in Europe in the 1970s dürected the member states of European Economic Community (EEC) member states to cooperate in the field of security. In this context, a cooperation platform (TREVI), consisting of the Ministers of Interior of the member states was established. The 1980s witnessed libertarian policies in the EEC circles. In this context, the efforts to establish the internal market had been accelerated and the steps had been taken to remove border controls between a number of member states. It was certain that this libertarian environment, where the internal borders would lose meaning, would provide a basis for cross-border crimes. It was important to implement these libertarian policies in a secure environment. In this regard, at first the cooperation opportunities of TREVI platform was used in order to eliminate security risks, after that police cooperation was developed within the frame of founding treaties. Police cooperation has become one of the essential cooperation areas within the Freedom, Security and Justice over time.

The efforts to carry out police cooperation within an organizational structure resulted in the establishment of Europol in 1999. Europol, which currently operates on the basis of Regulation No. 2016/794 and whose legal name is the European Union (EU) Agency for Law Enforcement Cooperation, has the function of supporting the law enforcement units of member states in combating crime and is one of the most significant structures across the EU in combating crime.

In the first part of the thesis study, the constitutional grounds of the EU police cooperation and its place and importance in the Union law were examined. In the second part, the historical development, organizational structure, tasks, powers and activities of Europol, which constitutes the institutional dimension of the EU police cooperation, were

discussed in detail. In the thesis study, a legal expression was adopted by adhering to the EU acquis.

It has been detected that the academic studies conducted in Turkey was shed light on current situation and problems about Europol and European Union police cooperation at a limited level. It is aimed to make an academic contribution to the constitutional and institutional analysis of EU police cooperation, in accordance with the conditions of the current period.

Key Words: Area of Freedom, Security and Justice, Police Cooperation, Law Enforcement, Europol, Europol Regulation