

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

Yazan: Sezgin KAYA*

Özet

Günümüz dünyasında uluslararası terörizm, genellikle devletlerin güvenliklerine yönelik en önemli tehditlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle devletler, ilgili tehditle mücadele amacıyla çeşitli biçimlerde ve değişik alanlarda iş birliği yapmaktadırlar. Bu bağlamda, uluslararası terörizme karşı polisiye ve adli meselelere ilişkin olarak iş birliği yapmak da oldukça önemlidir. Çalışmada, bu amaçla oluşturulmuş olan INTERPOL ve EUROPOL'ün uluslararası terörizm karşısındaki rolleri ve konularını, mukayeseli bir biçimde analiz edilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: INTERPOL, EUROPOL, Uluslararası Terörizm, Uluslararası İş Birliği, Avrupa Birliği.

Abstract

It is usually accepted that international terrorism is one of the most important threats toward the security of states in today's world. Therefore, states cooperate with different forms in different areas for fighting against this threat. In this context, it is also very important to cooperate in the field of police and criminal matters against international terrorism. In this article, we are trying to analysis the roles and positions of INTERPOL and EUROPOL, which are the organizations created for these purposes with a comparative perspective.

Key Words: INTERPOL, EUROPOL, International Terrorism, International Cooperation, European Union.

Giriş

Günümüzde, uluslararası terörizm kavramının bildik anlamının çok ötesinde bir mahiyet kazandığı görülmektedir. Uluslararası terör olgusu, gerek kullandığı araçlar ve gerekse hedeflediği amaçları itibarıyla geçmişe nazaran çok daha tehlikeli bir hâl almıştır. Öte yandan, salt birtakım siyasal güdülerle gerçekleştirilen bir olay olmaktan da çıkan uluslararası terörizm, giderek şekil değiştirmiş ve diğer organize suç biçimleri ile iç içe geçmiştir. Dolayısıyla, giderek daha da 'uluslararasılaşan' ve hatta El Kaide örneğinde olduğu gibi 'küreselleşen' bir suç biçimi olarak uluslararası terörizm, sınır tanımaksızın ve ayırt etmeksizin tüm dünya uluslarını tehdit eder bir hâl almıştır.

Terörizmin sınır tanımaz doğası, onunla mücadeleyi de sınır ötesi bir

* Arş. Gör., Uludağ Üniversitesi, İ.İ.B.F., Uluslararası İlişkiler Bölümü.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

boyuta taşımayı zorunlu kılmıştır. Bundan dolayı, dünya uluslarının terörizmle mücadelede çeşitli yöntemlere başvurdukları görülür. Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı (AGİT) veya Avrupa Konseyi gibi birçok uluslararası örgüt bünyesinde bu doğrultuda çeşitli girişimler söz konusudur. Ancak, bu faaliyetlerin çok da başarılı olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Yürütülen bu siyasi nitelikteki faaliyetler sonucunda, daha başarılı sonuçlar elde edebilmek amacıyla birtakım örgütlerin de oluşturulduğu gözlenmektedir. Bu bağlamda özellikle polisiye iş birliği alanında önemli adımların atıldığı görülmektedir.

Her ne kadar siyasal bir olgu da olsa, terörizme karşı mücadele demokratik bir düzen içerisinde hukuki yöntemlerle yürütülmek zorundadır. Yani, terörizmle mücadele hukuksal bir olaydır ve hukuki dayanakları bulunmak zorundadır. Dolayısıyla, mücadelenin mevcut kanunlar çerçevesinde ve onların uygulanması yoluyla gerçekleştirilmesi beklenir. İşte bu bağlamda, kanunların icrası ile ilgili en önemli birimler arasında yer alan polis teşkilatları ön plana çıkmaktadır. Yani, tıpkı diğer organize suç biçimleriyle mücadelede olduğu gibi, uluslararası terörizmle mücadele açısından da polisiye birimler oldukça önemlidir. İşte bu nedenle, uluslararası terörizmle mücadele amacıyla oluşturulan uluslararası oluşumlar içinde de polisiye iş birliğini amaçlayan yapılar önemli bir yer tutmaktadır.

Bu bağlamda, uluslararası suç biçimlerine karşı polisiye alanda iş birliği yapmayı amaçlayan iki önemli yapıdan söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki INTERPOL (Uluslararası Kriminal Polis Örgütü), ikincisi ise EUROPOL (Avrupa Polis Ofisi)'dür. Söz konusu teşkilatlar, diğer uluslararası suç biçimlerinin yanı sıra, terörizmle mücadeleyi de kendi görev alanlarına dâhil etmişlerdir. Bu çalışmanın amacı, faaliyet alanları, çalışma biçimleri ve kurumsal yapıları itibarı ile birbirinden farklı özelliklere sahip bu iki yapının uluslararası terörizm karşısındaki konumlarının mukayese edilmesidir. Mukayesenin temeli ise ilgili teşkilatların faaliyet sahalarının küresel-bölgesel olarak ayırımına dayanmaktadır. Dolayısıyla çalışmada, tüm dünya genelinde faaliyet gösteren bir yapı olması sebebiyle INTERPOL küresel nitelikte bir örgüt olarak değerlendirilirken, EUROPOL salt AB üyesi devletler bünyesinde faaliyet göstermesi nedeniyle bölgesel bir örgüt olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda çalışma, terörizmle mücadelede "bölgesel olanın" "küresel olan" karşısındaki konumunu sorgulamaktadır.

INTERPOL ve Uluslararası Terörizm

INTERPOL, uluslararası terörizme karşı dünya çapında etkin bir biçimde mücadele etmeye çalışan ve bu anlamda da çok geniş bir faaliyet alanı bulunan bir uzmanlık örgütüdür. INTERPOL'ün uluslararası terörizm karşısındaki rolü iki yönlüdür. Bunlardan ilki, uluslararası terörizm faaliyetlerini engellemek, ikincisi ise suçluların adalet önüne çıkarılmasına yardımcı olmaktır. İNTERPOL, şüpheli bireyler ve gruplar ile onların aktiviteleri hakkında istihbarat toplamakta, bunları analiz edip depolamakta ve gerekli yerlere iletmektedir. Bu

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

veriler ise üye devletlerden toplanmaktadır. Toplanan bu veriler, zamansal olarak ve sistematik bir biçimde tasnif edilmektedir¹.

1923–1938 yılları arasında faaliyet göstermiş olan Uluslararası Kriminal Polis Kurulu'nun yerini alan INTERPOL, 1946 yılında kurulmuştur². INTERPOL Tüzüğü'nün 1. maddesi, Uluslararası Kriminal Polis Kurulu'nun bundan böyle Uluslararası Kriminal Polis Örgütü olarak anılacağını öngörmektedir³. Öte yandan, örgütün amaçları ise yine tüzüğün 2. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

a. Uluslararası İnsan Hakları Bildirisi çerçevesinde devletlerin adli polis yetkilileri arasında, yürürlükteki ulusal yasaları kapsamında en geniş şekilde yardımlaşmayı sağlamak,

b. Adli suçların önlenmesi ve izlenmesi konusunda etkin bir biçimde çalışacak kurumları kurmak ve geliştirmek.

Aslında buradan da anlaşılacağı üzere INTERPOL'ün temel rolü, üye devletlerin ilgili polis mercileri arasında bir iletişim kanalı olmaktır. Dolayısıyla, INTERPOL'ün araştırma ve soruşturma yapmakla görevli bir kuruluş olduğuna ilişkin yaygın kanaat hatalıdır. Kısacası, INTERPOL'ün görevi uluslararası suçları araştırmak değil, bunların araştırılmasında aracılık yapmaktır⁴.

INTERPOL'ün, terörizmle mücadele konusunda birtakım yetersizlikleri olduğunu söylemek de mümkündür. Özellikle, örgüt tüzüğü'nün 3. maddesi, örgütün terörizm karşıtı faaliyetlerini sınırlandırıcı bir özellik arz etmektedir. Bu madde örgütün siyasal, askerî, dinsel ya da ırksal karakter taşıyan çalışmalar yapmasını veya bu tip bir fonksiyon üstlenmesini kesinlikle yasaklamaktadır. Örgüt, ilgili madde uyarınca bu tip meselelere karışmayacak veya bunları soruşturmayacaktır. Uzun yıllar boyunca bu madde, INTERPOL'ün terörizme karşı savaşımına engel olmuştur. Zira terörizm, uzun yıllar boyunca siyasal nitelikli bir olgu olarak görülmüştür. Öte yandan, 3. madde dâhilinde terörizmin siyasal nitelikli bir suç olarak görülmesi nedeniyle, terörizmle fazlaca ilgilenilmemesi; buna karşın diğer suçlar üzerindeki vurgunun güçlendirmesi ve böylesi bir taahhüdün ön görülmesi, terörizme "meşru" bir alanmış gibi bakıldığı yönünde çeşitli değerlendirmelerin yapılmasına da yol açmıştır⁵.

1960'ların sonlarından itibaren terörizm faaliyetlerinde görülen artış, INTERPOL'ün terörizme yaklaşımında da zamanla bir değişime yol açmıştır. Ancak, 3. maddenin yorumuna ilişkin bu durum, 1984 yılına kadar bu şekilde devam etmiştir. 4–11 Eylül 1984 tarihleri arasında Lüksemburg'da düzenlenen

¹ <http://www.interpol.int/Public/lcpo/FactSheets/FS200102.asp> (27.01.2004)

² Bruce George and Timothy Watson, "International Terrorism After 1992", Y. Alexander and Dennis A. Pluchinsky (Ed.), *European Terrorism: Today & Tomorrow*, Virginia: Brassey'S Inc., 1992, s.186.

³ INTERPOL tüzüğü için bkz: Mehmet Genç, *Birleşmiş Milletler ve Uzmanlık Örgütleri Mevzuatı*, I. Cilt. Bursa: Ezgi Kitapevi, Ocak 1999, ss. 606–612.

⁴ George and Watson, *agm.*, s. 187.

⁵ Peter Chalk, *West European Terrorism and Counter Terrorism*, New York: ST. Martin's Press Inc., 1996, s. 125.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

INTERPOL 53. Genel Kurul toplantısında, 3. maddenin yorumuna ilişkin birtakım kararların alındığı görülür. Böylece, terörizmle mücadelenin daha etkin bir biçimde yürütülmesi sağlanmıştır⁶. Ancak, hemen belirtelim ki, INTERPOL'ün daha önceki toplantılarında alınmış ve terörizmle mücadele açısından önem arzeden başka kararları da bulunmaktadır. Kısaca değinmek gerekirse, uluslararası soruşturmalara yönelik taleplerin belirlendiği 1953 tarihli Lizbon Toplantısı kararları, sivil havacılığa yönelik yasadışı saldırılara ilişkin 1970 tarihli Brüksel Toplantısı kararları, rehin alma ve şantaj olaylarına ilişkin 1972 tarihli Frankfurt kararları, uluslararası firmalara yönelik yasadışı saldırılara ilişkin 1973 tarihli Viyana Toplantısı kararları, sivil havacılığa yönelik güvencelere ilişkin 1974 tarihli Cannes kararları, örgütlü gruplarca gerçekleştirilen şiddet olaylarına ilişkin 1979 tarihi Nairobi kararları bu bağlamda değerlendirilebilir. Ancak, 1984 tarihli Lüksemburg kararları, terörizmin siyasal bir suç biçimi olarak görülmesine yönelik anlayışı değiştirme açısından oldukça önemlidir. Bu bakımdan, ilgili kararda şu hususların önemle vurgulandığı görülmektedir:

a. Birçok ülkede, şiddet içeren kriminal faaliyetler gerçekleştirerek, korku ve terör yayma suretiyle sözde siyasal amaçlarını gerçekleştirmeye çalışan grupların varlığı,

b. Uluslararası bir olgu olarak terörizm kapsamında görülen birtakım aktivitelerin diğer suç biçimleri ile olan bağlantıları,

c. Özellikle insan hayatına ve bedensel bütünlüğüne yönelik saldırılar, adam kaçırma ve rehin alma olayları, sivil havacılığa yönelik yasadışı müdahaleler ile kamusal ve özel mülkiyete yönelik ciddi nitelikteki saldırılar terörizm çerçevesi dâhilinde görülen suç biçimleri olarak değerlendirilmektedir.

INTERPOL Genel Kurulu almış olduğu söz konusu karar ile bu tip ciddi suçlara ilişkin görülmekte olan iade davalarında, bunların siyasal gerekçeli suçlar kapsamının dışında tutulmasını ve iadeyi reddetme amacıyla bir gerekçe olarak görülmemesini istemiştir. Ancak, Genel Kurul'un aldığı bu kararda ayrıca şu hususları benimsediği de görülür:

a. Ulusal egemenliğin üstünlüğü prensibi uyarınca, herhangi bir suçun siyasal olup olmadığına ilişkin karar verme yetkisi ulusal yargı organlarındadır.

b. Üye devletlerin büyük oranlarda zarara neden olan bu tip suçlara ilişkin meselelere müdahalesi gereklidir.

3. maddenin yorumuna ilişkin alınan karar açısından belirtilmesi gereken en önemli husus ise 'çatışma alanı' dışında kalan alanlarda, masum sivillere veya mülkiyetlere yönelik işlenen suçların motivasyonları ne olursa olsun siyasal gerekçeli olarak görülmeyecek olmasıdır. Bu tarihten itibaren 'çatışma alanı' dışında kalan terörizm olayları ile ilgilenme kararı alınmıştır. Burada 'çatışma alanı dışı' kavramından kasıt, örneğin IRA (İrlanda Cumhuriyetçi Ordusu)'nın İrlanda dışında gerçekleştireceği türden saldırılardır. IRA'nın İrlanda'da gerçekleştireceği saldırılarla ilgili olarak INTERPOL devreye

⁶ Genel Kurulun AGN/53/RES/6 no'lu Lüksemburg kararları için bkz.: [http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/Agn53/Resolutions/AGN53RES6.asp\(27.01.2004\)](http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/Agn53/Resolutions/AGN53RES6.asp(27.01.2004))

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

giremezken, örneğin Kıta Avrupa'sında gerçekleştirebileceği herhangi bir eylemiyle ilgili olarak INTERPOL faaliyete geçebilecektir⁷. Alınan bu karar ile üye devletlerin terörizm konusunda bilgi paylaşımında bulunmalarının, terörizmin siyasal gerekçeli bir suç olması nedeniyle engellenemeyeceğini de belirtilmektedir. Söz konusu karar uyarınca üye devletler, bu konuda kendi ulusal hukuklarının izin verdiği ölçüde serbest davranabileceklerdir⁸.

Alınan bu kararlar, terörizmle mücadele açısından büyük önem taşımalarına rağmen, INTERPOL Genel Kurulu tarafından alınan kararların hukuki bir bağlayıcılığının bulunmaması nedeniyle, üye devletler üzerinde herhangi bir etki yapmaktan uzak olduğunu belirtmek gerekir. Zira uygulamada üye devletlerin alınan bu kararlara rağmen kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettikleri görülmektedir. Hatta terörizme yakın olan veya teröristlere sempati duyan ya da onları destekleyen kimi devletlerin iş birliğine yanaşmadıkları dahi görülmektedir⁹. Görüldüğü üzere, 3. maddeye ilişkin herhangi bir değişikliğin yapılmadığı bu toplantıda, üye devletlerin INTERPOL ile terörizme karşı mücadelede mümkün olduğunca (yani ulusal hukuklarının izin verdiği ölçüde) kapsamlı bir iş birliğine girmeleri kararı alınmıştır.

INTERPOL'ün uluslararası terörizmle mücadeleye fiilen katılımı ise, esasen 1–8 Ekim 1985 tarihleri arasında Washington'da düzenlenen 54. Genel Kurul toplantısında alınan karar ile gerçekleşmiştir¹⁰. Toplantıda INTERPOL Polis Bölümü içinde, bu konuda uzman bir birimin oluşturulmasına yönelik çağrıda bulunulmuştur. Bu uzman birimin görevi, uluslararası terörizmle mücadelede koordinasyonu sağlamak ve iş birliğini arttırmak şeklinde belirlenmiştir. Aynı karar, terörizmle mücadele konusunda hâlihazırda var olan iş birliğini daha yeterli hâle getirme amacıyla bir yönetmelik hazırlanmasını ve pratik meselelere ilişkin hususların tespit edilmesini de öngörmektedir. Bu toplantıda alınan kararlar ile üye devletler arasında mümkün olduğunca kapsamlı bir biçimde iş birliği ve enformasyon değişimi teşvik edilmektedir. Bu doğrultuda kurulan Anti-Terörizm Birimi (TE-Branch) 1987 yılından beri terörizm, ateşli silahlar ve patlayıcılar, sivil havacılığa yönelik tehditler ve saldırılar, deniz korsanlığı ve kitle imha silahları gibi alanlarda faaliyetlerini sürdürmektedir. Anti-Terörizm Birimi, INTERPOL iletişim ağının ve merkezî kayıt yeteneğinin maksimum düzeyde kullanılmasını sağlamakta, böylece üye devletlerden daha sonra gelebilecek taleplere yönelik analiz yapma ve cevap verme yeteneğini arttırmaktadır. Bununla birlikte, terörizme yönelik enformasyon yönetimi INTERPOL'ün ana görevlerinden biri olması nedeniyle, bu birimin terörizme karşı mücadeleyi kendisine amaç edinmiş olan diğer uluslararası

⁷ George and Watson, agm, s. 187.

⁸ Chalk, age., s. 125.

⁹ Richard Clutterbuck, *Terrorism, Drugs and Crime in Europe After 1992*, London: Routledge, 1990, s. 119.

¹⁰ Genel Kurul'un AGN/54/RES/1 no'lu Washington kararları için bkz.: [http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN54/Resolutions/AGN54RES1.asp\(27.01.2004\)](http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN54/Resolutions/AGN54RES1.asp(27.01.2004))

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

örgütler, kuruluşlar ve çalışma grupları ile irtibatını sürdürdüğü, çeşitli sempozyum ve toplantılar düzenlediği görülmektedir¹¹.

INTERPOL'ün Washington'da düzenlenen bu toplantısında, uluslararası terörizmle mücadelenin sistematiğine ilişkin olarak da birtakım kararlar alındığı görülmektedir. Bu kararlar¹² şu şekilde sıralanmaktadır:

1. INTERPOL Genel Sekreterliği, yasadışı uyuşturucu ticareti konusunda iş birliğini öngören yönetmeliğe benzer bir yönetmeliği, terörizm olaylarına ilişkin olarak ve Ulusal Merkez Büroları¹³ ile Uzman Servislerin uygulamaya ilişkin konulardaki iş birliği imkanlarını belirleyici şekilde hazırlayacaktır.

2. Genel Sekreterlik, Washington toplantısına bulunmayan devletlerin de iştirakini sağlayabilmek için, INTERPOL'ün terörizmle mücadeledeki rolü de başta olmak üzere, uluslararası terörizmin pek çok boyutunun tartışıldığı bir başka sempozyum düzenleyecektir.

3. Uluslararası terörizmle mücadele, bundan böyle Genel Kurul ve Yürütme Komitesi'nin¹⁴ ana gündem maddelerinden biri hâline gelecektir.

4. Uluslararası terörizmin, bölgesel nitelikteki uluslararası konferansların gündemlerine de taşınmasına çalışılacaktır.

Tüm bu girişimlere ve kararlara rağmen, INTERPOL'ün uluslararası terörizmle mücadele konusundaki rolü ve konumu, ciddi bir biçimde eleştirilmektedir. Örneğin, İngiliz Avam Kamarası'nın Avrupa Toplulukları içerisindeki polisiye iş birliğini araştırmak üzere oluşturmuş olduğu Seçme Komite, yapmış olduğu bir araştırmada INTERPOL'e yönelik birtakım eleştiriler getirmektedir. Bu eleştiriler; istenilen bilgilere cevap verme hızının düşüklüğü, öngördüğü bürokratik formalite ve prosedürlerin karmaşıklığı, güvenlik düzeyinin zayıflığı şeklinde sıralanmıştır¹⁵. Bu komite tarafından yapılan bir başka değerlendirmede ise, INTERPOL personelinin tasnif edilmiş bilgileri koruma konusunda yeterli deneyime sahip olmadığı ve zorunlu nitelikteki birtakım güvenlik gereksinimlerinin bile eksik olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede, bazı üye devletlerin bu konudaki politika ve motivasyonlarının, sorgulanabilir bir durumda olduğu ifade edilmiştir¹⁶.

Esasında INTERPOL'e yönelik eleştirileri iki temel noktada toplamak olasıdır. Bunlardan ilki, ele alınan sorunların tanımına yönelik şekli eleştiriler iken, ikincisi örgüt bünyesindeki güvenlik düzeyinin düşüklüğüne yönelik eleştirilerdir. İlk önemli eleştiri, yukarıda değindiğimiz 3. maddeyle ilgilidir ve bu

¹¹ Bkz. <http://www.interpol.int/Public/Terrorism/default.asp> (27.01.2004)

¹² Bkz.: AGN/54/RES/1 no'lu Washington kararları.

¹³ Örgüt tüzüğü'nün 5. maddesinde belirtilen örgütün organlarından biridir. Tüzüğü'nün 31. maddesinde ise bu organın amaçları belirtilmektedir. Bkz.: Genç, age., s. 610.

¹⁴ Örgüt tüzüğü'nün 5. maddesinde belirtilen organlarındandır. Tüzüğü'nün 8 ve 21. maddelerinde ise bu organların görevleri belirtilmiştir. Bilgi için bkz.: Genç, age., ss. 607-608.

¹⁵ George and Watson, agm., s. 187.

¹⁶ Chalk, age., s. 131.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

maddenin Lüksemburg'da ve Washington'da alınan kararlara rağmen, INTERPOL'ün terörizmle mücadeledeki rolünü sınırladığına işaret etmektedir. Her ne kadar, bu kararlar 3. maddenin geniş olarak yorumlanması için uygun bir perspektif ortaya koymaktaysa da, INTERPOL'ün genel olarak uygulamada bu maddenin dar yorumuna bağlı kaldığı görülmektedir. Bunun bir sonucu olarak olsa gerek, terörizmle ilgili meseleler örgütün toplam çalışma yükünün yalnızca % 2-3'ünü oluşturmaktadır. Diğer önemli bir eleştiri ise, yukarıda da belirttiğimiz üzere, INTERPOL'ün enformasyon değişimi ve paylaşımı konusunda çok düşük bir güvenlik düzeyine sahip olduğu yönündedir. Bazı Batılı devletler, şu anki INTERPOL delegelerinin tasnif edilmiş hassas bilgileri koruma konusunda yeterince eğitilmiş ve deneyimli olmadıkları yönündeki eleştirilerini sık sık dile getirmektedirler. Bunun da ötesinde, bu tip eleştirilerin bir diğer sebebi de INTERPOL üyeleri arasında Libya, Suriye ve İran gibi terörizme göz yumduğu ve hatta destek olduğu iddia edilen devletlerden de temsilcilerin bulunmasıdır. Bu durumda, INTERPOL'ün enformasyon değişiminin yapıldığı güvenli bir yer olmasını engellediği ileri sürülmektedir¹⁷. Öte yandan, terörizmin kavram ve kapsamındaki çeşitlenme, işlenen suçların siyasi nedenlerden ötürü mü yoksa başka nedenlerden ötürümü işlendiğine dair ciddi tartışmalara yol açmaktadır. Bu tartışmalar INTERPOL gibi örgütlerin rol ve fonksiyonlarında önemli aksaklıklara yol açmaktadır. Çünkü birçok devlet bu konuda kendi menfaatleri doğrultusunda hareket etme eğilimindedir¹⁸.

Tüm bu olumsuzluklara rağmen INTERPOL, polisin ve diğer güvenlik güçlerinin anti-terörist stratejilerinde iş birliği yapmalarını olanaklı kılan önemli bir forum konumundadır. Bu bağlamda örgüt, EUROPOL'ün varlığına rağmen Avrupa için de büyük öneme sahiptir. Zira örgüt, aynı zamanda Avrupa'da polisiye iş birliğine yönelik en eski örgüt olma özelliği de taşımaktadır¹⁹. Örgütün Avrupa meseleleri ile ilgilenen ve merkezleri Lyon'da olan bir Bölgesel Avrupa Meclisi, bir Avrupa Komitesi ve bir de Avrupa Bürosu bulunmaktadır²⁰. 1994 yılına kadar Arnavutluk hariç ve Rusya Federasyonu dâhil olmak üzere tüm Avrupalı devletler bu örgütün üyesiydi. Günümüzde Arnavutluk'un da INTERPOL'e dâhil olmasıyla birlikte, Avrupa Kıtası'nda bu örgüte üye olmayan devlet kalmamıştır. Öte yandan, uluslararası suçların giderek değişen doğaları, birbirleri ile giderek daha da bağlantılı hâle gelmeleri ve bu hâliyle küresel bir soruna dönüşmüş olmaları, küresel ölçekte faaliyet gösteren bir uluslararası örgüt olarak INTERPOL'e duyulan ihtiyacı arttırmaktadır.

¹⁷ Aynı yer.

¹⁸ George and Watson, agm., s. 188.

¹⁹ John Benyon, "Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement", International Affairs (Royal Institute of International Affairs), Volume 70, Issue 3, Jul., 1994, s. 505.

²⁰ Chalk, age., s. 125.

EUROPOL ve Uluslararası Terörizm

Uluslararası terörizmle mücadele eden bir diğer polis örgütü ise, bölgesel nitelikteki bir örgüt olan EUROPOL'dür. Kurucu hükümleri göz önünde bulundurulduğunda, EUROPOL terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer önemli uluslararası suç biçimlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi amacıyla yönelik bir enformasyon değişim sistemidir²¹. Dolayısıyla bu anlamda INTERPOL'e benzer bir fonksiyon icra etmektedir; ancak, ondan farklı olarak küresel değil, bölgesel bir örgüttür. Tıpkı INTERPOL gibi EUROPOL de üyeleri arasında iş birliği yapmayı kolaylaştıracak, iş birliğinden doğan maliyetleri azaltacak ve iş birliği için gerekli güven ortamını sağlayacak bir kurum olarak görülebilir.

EUROPOL'ün temeli, esas itibari ile Maastricht'de imzalanan ve Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması (ABKA) olarak da nitelendirilebileceğimiz Avrupa Birliği'ne Dair Antlaşma'ya dayanmaktadır. Bilindiği üzere, Antlaşma'nın K1 no'lu maddesinin 9. paragrafı, polisiye iş birliğini bir 'ortak çıkar' alanı olarak görmektedir. İlgili madde uyarınca öngörülen bu polisiye iş birliği, doğrudan ya da dolaylı olarak EUROPOL aracılığıyla yapılacaktır²². Ancak, hemen belirtmek gerekir ki EUROPOL, ABKA ile tesis edilmiş bir örgüt de değildir. Örgütün temelini, 1970'li yıllarda faaliyetlerine başlayan ve esas amacı Avrupa'da terörizmle mücadele etmek olan TREVI Grubu (Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence, Internationalism)²³ oluşturmaktadır²⁴. Buna karşın, günümüzdeki yapısına yakın bir kurum olarak EUROPOL fikrinin, ilk kez AT Bakanlar Konseyi'nin 28-29 Haziran 1991 tarihli Lüksembourg toplantısında gündeme geldiği görülmektedir. Bu toplantıda Alman Şansölye'si H. Kohl, ABD'deki FBI (Federal Bureau of Investigation) ve Almanya'daki BKA (Bundeskriminalamt) benzeri bir yapı olarak, Avrupa Kriminal Polis Bürosu (European Criminal Police Office)'nun kurulmasını önermiştir²⁵. Aynı toplantıda, her üye devletin ulusal düzeyde bir temsilcisinin katılımıyla bir Uyuşturucu İrtibat Görevlileri (The Drugs Liaison Officers - DLO) biriminin kurulması da kararlaştırılmıştır²⁶.

²¹ Aynı yer, s. 139.

²² Willy Bruggeman, "EUROPOL—A European FBI In Making?" Lecture in Cicero Foundation Great Debate Seminar "Justice and Home Affairs –How to Implement the Amsterdam Treaty?" Paris, 13-14 April 2000. <http://www.cicerofoundation.org/lectures/p4bruggeman.html> (27.01.2004)

²³ Örgüt ilk toplantısını 1976 yılında Lüksemburg'da gerçekleştirmiştir ve esas itibari ile amacı üye devletler arasında pratik ve operasyonel düzeyde anti-terörizm faaliyetlerinde bulunmaktadır. Örgütün 1985 yılındaki toplantısının ardından başta uyuşturucu ticareti olmak üzere diğer ciddi organize suç biçimleri de örgütün çalışma alanına dâhil edilmiştir. TREVI sistemi, üye devletlerin polis şefleri ve adalet ve içişleri bakanlarından oluşmaktaydı ve çalışma grupları halinde faaliyetlerini yürütmekteydi. Bu toplantılarda üye devletlerin polis şefleri ve istihbarat görevlileri bir araya gelerek, görev alanlarındaki suçlara ilişkin istişarelerde bulunmaktaydı. Bkz. Benyon, agm. s. 507; Chalk, age., s. 122.

²⁴ Michael Santiago, *Europol and Police Cooperation in Europe*, New York: The Edwin Mellen Press, 2000, s. 39.

²⁵ Aynı yer, s. 43.

²⁶ Ertan Beşe, *Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2002, s. 92.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

Bu iki düşünce bir arada ele alınmış ve bir plan benimsenmiştir. Lüksemburg toplantısında benimsenen plana göre, üye devletler arasında uluslararası organize suçlar, terörizm ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi ciddi nitelikteki suçlarla mücadele alanında iş birliğini sağlayacak yeni bir yapının oluşturulması fikri, İngiltere'nin çekincelerine rağmen benimsenmişti. Bu çerçevede, EUROPOL Üzerine Ad Hoc Çalışma Grubu (Ad Hoc Working Group on EUROPOL – AHWGE) kurulmuştur²⁷. Bu birim, TREVI şemsiyesi altında faaliyet gösterecek ve öncelikle bir EUROPOL Uyuşturucu Birimi (EUROPOL Drug Unit – EDU) kurulması doğrultusunda faaliyette bulunacaktı²⁸. Bu doğrultuda, 1–2 Temmuz 1993 tarihinde Koppenag'da yapılan ve TREVI'den görevlilerin de katıldığı içişleri bakanları toplantısında EDU'yu kuran anlaşma imzalanmıştır²⁹. Amaç, Avrupa'daki uyuşturucu kaçakçılığı ile kolektif bir biçimde mücadele etmektir. Uyuşturucu konusunda toplanan tüm bilgilerin üye devletler arasında EDU aracılığıyla paylaşılması öngörülmekteydi. Öte yandan, toplanan hiçbir kişisel bilgi dışarı sızdırılmayacaktı. EDU, bu anlamda EUROPOL'ün öncüsü sayılmaktadır³⁰. Bu anlaşmanın ardından, 16 Şubat 1994'te EDU faaliyetlerine resmen başlamıştır³¹. EUROPOL'ün kurulmasına ilişkin çalışmalar ise daha uzun bir zaman almıştır. EUROPOL'ü kuran konvansiyon³² 26 Haziran 1995 tarihinde imza edilebilmiştir. Konvansiyon'un yürürlüğe girebilmesi ise ancak 1 Ekim 1998 tarihinde mümkün olabilmıştır. EUROPOL'ün faaliyetlerine başlama tarihi ise 1 Temmuz 1999'dur³³. EUROPOL bu tarihten itibaren, 1994 yılından beri faaliyetlerini yürüten EDU'yu da içine alarak çalışmalarına başlamıştır.

Özünde EUROPOL fikrinin orijini, oluşturulması düşünülen Ortak Pazar neticesinde iç sınırların kaldırılmasından kaynaklanabilecek yeni tehditlere karşı önlem alma gereğine dayanmaktadır. İç sınırların kalkmasıyla birlikte uyuşturucu kaçakçılığı, hırsızlık, soygun, oto hırsızlığı ve dolandırıcılık gibi suçlarda önemli bir artışın gerçekleşmiş olması da bu fikri doğrulamıştır³⁴. Bu çerçevede ele alınması gereken önlemlerin başında da polisiye iş birliği gelmektedir. Bunun yanı sıra o dönemde görülmeye başlanan bazı gelişmelerin de bu alanda iş birliği yapmayı zorunlu kıldığı görülmektedir. Bu çerçevede ele alınabilecek en önemli gelişme, Sovyetler Birliği'nin çöküşüdür. Bu çöküşün ardından eski Sovyet coğrafyasında birtakım yeni tehditler ortaya çıkmış ve yeni suç şebekeleri oluşmuştur. İtalyan mafyasının dışarıya açılması, uyuşturucu

²⁷ Santiago, age., s. 45.

²⁸ Bruggeman, agm.

²⁹ EDU' ya ilişkin detaylı bilgi için bkz.: Tony Bunyan, The EUROPOL Convention, London: Statewatch, 2000, ss. 3–4.

³⁰ Santiago, age., ss. 45–47.

³¹ Frank Gregory, "Policing Transition In Europe: The Role of EUROPOL and the Problem of Organized Crime", The European Journal of Social Sciences, Vd:11, Issue: 3, September 1998, s. 290.

³² Konvansiyon için bkz.: Bunyan, age., ss. 11–29.

³³ Bruggeman, agm.

³⁴ Benyon, agm., ss. 499–500.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

kaçakçılığında görülen önemli artış, finansal piyasaların karapara aklama işi için kullanılması ve yasadışı organize göç şebekelerinin ortaya çıkması gibi sorunlar ise bu kapsamda ele alınabilecek diğer gelişmelerdir³⁵.

Bu bağlamda örgütün amacı, EUROPOL Konvansiyonu'nun 2. maddesi uyarınca; üye devletlerin terörizm, yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer organize suçlara karşı vermiş olduğu mücadelenin etkinliğini arttırmak şeklinde belirtilmiştir³⁶. Bu çerçevede EUROPOL, yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı, nükleer ve radyoaktif madde kaçakçılığı, yasadışı göç, insan kaçakçılığı ve motorlu araçlara ilişkin suçlara yönelik olarak derhal harekete geçecektir³⁷. Konvansiyon'un yürürlüğe girişini takiben iki yıl içerisinde örgüt, insan hayatına, vücut bütünlüğüne, kişi özgürlüğüne veya mülkiyetine yönelik işlenen ya da işlenmesi muhtemel olan terörist eylemlere karşı mücadeleye başlayabilecekti. Yani, terörizmle mücadele iki yıllık bir süre için görev alanı dışında tutulmuştu. Ancak, üye devletler isterlerse, oybirliği ile alacakları bir karar ile terörizmi öngörülen bu iki yıllık süreden daha önce de EUROPOL'ün çalışma kapsamına sokabileceklerdi³⁸. Bu doğrultuda, 3 Aralık 1998 tarihinde alınmış olan bir karar ile EUROPOL, terörizme karşı görevlendirilmiştir³⁹.

EUROPOL'ün 2. maddede belirtilen amacın gerçekleştirebilmesi yönünde birtakım görevleri bulunmaktadır. Konvansiyon'un 3. maddesince düzenlenen bu görevler çerçevesinde EUROPOL; üye devletler arasında enformasyon değişimini kolaylaştıracak, enformasyon ve istihbarat toplayarak bunları düzenleyecek ve analiz edecek, bunlardan üye devletlerin yetkililerini ulusal birimler aracılığıyla haberdar edecek, üye devletlere ilgili tüm bilgileri sağlayacak ve soruşturmalarda yardımcı olacak ve bilgisayarlı bir enformasyon sistemi aracılığıyla elde edilen bilgileri saklayacaktır⁴⁰. Ancak, EUROPOL'ün bu görevleri yerine getirebilmesi, yani ilgili suç biçimlerine karşı harekete geçebilmesi üç önemli şarta bağlıdır. Öncelikle EUROPOL'ün harekete geçebilmesi için ortada örgütlü bir suçun bulunduğu dair somut kanıtların olması gerekmektedir. İkinci olarak, mevcut durumdan en az iki veya daha fazla devletin etkilenmesi gerekmektedir. Son olarak, bu durum sonuçları ve büyüklüğü açısından ortak bir tavır göstermeyi gerekli kılmalıdır⁴¹. Dolayısıyla, EUROPOL'ün şüphe üzerine ve kendiliğinden harekete geçebilmesi gibi bir durum söz konusu değildir.

³⁵ Bunyan, age., s. 1

³⁶ Santiago, age., s. 53.

³⁷ EUROPOL'ün görev alanı içinde saydığımız bu suçlara başka suçları da ilave etmemiz mümkündür. Konvansiyon'a yapılan ek bir düzenleme ile cinayetten organize soygunlara, adam kaçırmadan silah kaçakçılığına, ırkçılıktan yabancı düşmanlığına, rüşvetten çevre suçlarına kadar uzanan onsekiz ayrı suçun da EUROPOL'ün görev kapsamına alındığı görülmektedir. İlgili suçlar için bkz. : Bunyan, age., s. 28.

³⁸ EUROPOL Konvansiyonu'nun 2. maddesi için bkz. : Bunyan, age., s. 12.

³⁹ Beşe, age., s. 99.

⁴⁰ European Information Association, EIA Quick Guides: European Police Office (EUROPOL), Manchester: EIA Association, June 2000, s. 1.

⁴¹ Bruggeman, agm.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

EUROPOL, başta terörizm gibi doğası gereği uluslararası nitelik arzeden suçlara karşı tek başına mücadele edemeyecektir. Yani, salt üye devletler arasında yürütülecek bir mücadelenin, bu türden suçlara karşı yeterli olabileceğini düşünmek mümkün değildir. Hâliyle örgütün, üçüncü ülkelerle de ilişki içinde olması gerekmektedir. Bu bağlamda düşüncecek olursak, Konvansiyon'un 26. maddesi uyarınca EUROPOL'ün hukuki kişiliği bulunmaktadır ve 42. madde hükmü uyarınca da diğer organlar ya da üçüncü ülkelerle ilişki kurabilmektedir⁴². Öte yandan, üye devletler 27 Mart 2000 tarihinde aldıkları bir karar ile EUROPOL Direktörüne kimi üçüncü ülkelerle ve AB dışındaki bazı uluslararası örgütlerle müzakereler yürütebilme ve anlaşmalar yapabileme hakkı da tanımıştır⁴³. Yine Konvansiyon'un 46. maddesi uyarınca EUROPOL, Birliğe yeni üye olan devletlerin katılımına da, gerekli şartları sağlamaları durumunda açıktır⁴⁴. 1997 yılı içinde kabul edilen bir protokol uyarınca da EUROPOL bünyesinde çalışan kişilerin diplomatik ayrıcalık ve bağışıklıklarının sağlandığı görülür⁴⁵. Dolayısı ile EUROPOL'ün, görevlerini icra edebilmesi için üçüncü taraflarla gerekli her türlü teması kurabilmesi mümkündür.

EUROPOL üyeleri arasında iletişimi sağlayan en önemli unsurlar ise İrtibat Görevlileri ve Ulusal Birimler (Liaison Officers and National Units)'dir. Konvansiyon'un 4. maddesi uyarınca her üye devletin ilgili madde de sayılan görevleri yerine getirmek amacıyla bir Ulusal Birim oluşturması veya kurması gerekmektedir⁴⁶. Ulusal Birimler'in genel görevi, suç ve suçlularla ilgili olarak ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde istihbarat ve enformasyon toplamak, bunları karşılaştırmak, analiz etmek, geliştirmek ve diğer üye devletlere vermektir⁴⁷. Yani Ulusal Birimler, EUROPOL'ün enformasyon ve istihbarat ihtiyaçlarını karşılarlar. Ancak hemen belirtelim ki, Ulusal Birimler devletlerinin çıkarlarına zarar vereceğini düşündükleri durumlarda hassas bilgileri EUROPOL'e vermeme hakkına da sahiptirler⁴⁸. Öte yandan, Ulusal Birimler soruşturma ajansları veya bölümlerince yürütülen operasyonel faaliyetlere de yardımcı olurlar ve bu faaliyetlerin koordinasyonunu sağlarlar. Yine, kanunların icrası ile görevli tüm ulusal birimlerin katılımıyla bir ulusal veri tabanı oluşturmak da Ulusal Birimlerin görevleri arasındadır. Bunların yanı sıra Ulusal Birimler, millî sınırlar dâhilinde bir irtibat merkezi (ENFOPOL) oluşturarak, uluslararası

⁴² EUROPOL'ün üçüncü ülkeler ile ilişkileri için bkz.: House of Lords, Selected Committee on The European Communities, EUROPOL: Third County Rules, Session 1997-98 29th. Report, London: The Stationery Office, July 1998.

⁴³ EC Official Journal, C 106, 13 April 2000.

⁴⁴ Bunyan, age., s. 22.

⁴⁵ İlgili protokol için bkz.: Protocol on the Privileges and Immunities of EUROPOL, the Members of its Organs, the Deputy Directors and Employees of EUROPOL, Treaty Series No: 65 (2000), Norwich: The Stationery Office, June 2000.

⁴⁶ Bkz.: Bunyan, age., s.13.

⁴⁷ Santiago, age., s.48.

⁴⁸ Bunyan, age., s. 5.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

düzeyde bilgi paylaşımını ve değişimini sağlamakla da yükümlüdürler⁴⁹. Ulusal Birimler'in dışında Konvansiyon'un 5. maddesi uyarınca her üye devletin EUROPOL bünyesinde en az bir tane İrtibat Görevlisi bulundurması gerekmektedir⁵⁰. Avrupa İrtibat Görevlileri (European Liaison Officers–ELOs) de denilen bu kişilerin birtakım görevleri bulunmaktadır. Temelde bu görevler, ikincil ulusal birimlerden EUROPOL'e enformasyon ve istihbarat sağlamak, EUROPOL'den bu birimlere enformasyon göndermek ve sağlanan enformasyonu analiz etmek şeklinde sayılabilir⁵¹.

Görüldüğü üzere EUROPOL, uluslararası terörizm başta olmak üzere, sınır aşan suçlara yönelik faaliyetleri açısından oldukça donanımlı bir görünüm sergilemektedir. Zira organik yapısı ve mevzuatı itibari ile gerekli sınır ötesi faaliyetleri gerçekleştirebilme potansiyeline sahiptir. Öte yandan EUROPOL, bu hâliyle, geçmişte oluşturulmuş benzeri amaçları güden yapılarla kıyaslandığında görev alanı net bir biçimde tanımlanmış, belli bir yasal zemine oturan ve daha güvenilir bir yapı olarak görünmektedir.

Bu yasal zemini güçlendiren asıl önemli gelişme ise Amsterdam Antlaşması olarak da bilinen Antlaşma'nın kabulü olmuştur. Bilindiği üzere, Maastricht'de kabul edilen ABKA üzerinde birtakım modifikasyonlar yapan bu Antlaşma'nın 29. maddesi, özellikle terörizm, insan kaçakçılığı, çocuklara karşı suçlar, yasadışı uyuşturucu ticareti ve yasadışı silah kaçakçılığı, yozlaşma ve yolsuzluk gibi organize suçları da mücadele kapsamına almıştır. Bu amaçla, Antlaşma'nın 30. ve 32. maddeleri uyarınca, doğrudan ve EUROPOL aracılığıyla üye devletlerin polis güçleri, gümrük görevlileri ve diğer yetkilileri arasında yakın iş birliği gerçekleştirilecektir. Öte yandan, 31 ve 32. maddeler uyarınca üye devletlerin adli mercileri ve diğer yetkilileri arasında da cezai meselelere ilişkin yakın iş birliği kurulacaktır⁵². Buradan anlaşılması gereken önemli bir husus da uluslararası suçlarla mücadele amacıyla Birlik bünyesinde oluşturulan EUROPOL gibi kurumların, birer yardımcı organ konumunda olduğudur. Bu alanda asıl görev, üye devletlerin yetkili mercilerine düşmektedir⁵³.

⁴⁹ Santiago, age., s. 48.

⁵⁰ Bunyan, age., s. 13.

⁵¹ ELO'ların görev ve sorumluluklarına ilişkin detaylı bilgi için bkz.: Santiago, op. cit., ss. 49–52.

⁵² AB Antlaşması'nın ilgili maddeleri (29.–42. maddeler) için bkz: Kamuran Reçber, Avrupa Birliği Mevzuatı, 2. Bas., Bursa: Ezgi Kitabevi, 2005, ss. 31–41.

⁵³ ABKA'nın 30. maddesi uyarınca Konsey, polisiye iş birliği alanında ortak eylem belirleyerek, üyeler arasındaki iş birliğini geliştirecektir. Bu bağlamda Europol'e üye devletler nezdinde kimi yetkiler tanınmıştır. Europol'ün üye devletlerin yetkililerinden belirli soruşturmaları yönlendirmeyi ve eşgüdümü sağlamayı talep etmesine gibi birtakım yetkileri söz konusudur. Ancak hemen belirtelim ki, Antlaşma'nın 32. maddesi uyarınca Konsey, Europol'ün bir üye devlet topraklarında o devletin yetkilileriyle birlikte ve anlaşmalı olarak faaliyette bulunmasının koşullarını ve sınırlarını da belirleme yetkisine sahiptir. Bu bağlamda belirtilmesi gereken bir diğer husus da 34. madde uyarınca Konsey'in üye devletlerin kanun ve düzenlemelerini yakınlaştırmak amacıyla çerçeve kararlar alabilmesidir. Çerçeve kararlar ulaşılması gereken amaçlar açısından üye devletleri bağlamaktadır ancak, şekil ve yöntem seçimi ulusal makamlara bırakılmıştır. İlgili maddeler için bkz. Aynı yer, ss. 31-35.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

11 Eylül sonrası dönemde de EUROPOL'un terörizmle mücadelesini kolaylaştıracak çok önemli gelişmeler olmuştur. Bilindiği üzere, söz konusu saldırılardan sonra AB, polisiye ve adli iş birliğini geliştirici nitelikte birtakım girişimlerde bulunmuş ve suçluların iadesine yönelik mevcut prosedürlerin yerine geçecek olan bir Avrupa Tutuklama Emri'ni kabul etmiştir. Kanaatimizce en önemli gelişme ise terörizmin ortak bir tanımın yapılmış olmasıdır. Bu tanıma göre, doğası ve kapsamı gereği, bir devlete veya uluslararası örgüte ciddi bir şekilde zarar verebilecek ve ulusal hukukta suç olarak tanımlanmış faaliyetler, terörist faaliyetler olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda, bir zümreyi ciddi bir biçimde korkutmak; bir hükümeti veya uluslararası örgütü, bir faaliyeti yapmaya veya yapmaktan kaçınmaya zorlamak; bir hükümetin veya uluslararası örgütün temel siyasi, anayasal veya ekonomik yapısını ciddi bir biçimde istikrarsızlaştırmaya ya da yok etmeye yönelik faaliyetler, terörist faaliyetler olarak sıralanmıştır⁵⁴.

Ortak bir tanım gerçekleştirerek terörizmle mücadele konusundaki önemli bir eksikliği gideren bu düzenleme, aynı zamanda terörist faaliyet kapsamında görülecek suçlar⁵⁵ ile terörist faaliyetlerde bulunabilecek gerçek kişiler, gruplar ve tüzel kişilikler konusuna da açıklık getirmektedir⁵⁶. Burada ele

⁵⁴ AB tarafından kabul edilen ve "Terörizmle Mücadele Amacıyla Alınan Spesifik Önlemlerin Uygulanmasına İlişkin Ortak Tutum" adını taşıyan bu düzenleme için bkz. EC Official Journal, L 344, 28 December 2001.

⁵⁵ İlgili düzenleme uyarınca terörist faaliyet olarak değerlendirilecek suçlar şu şekilde sıralanmıştır:

- a) İnsan hayatına yönelik, ölüme sebebiyet verebilecek nitelikteki saldırılar
- b) Bir bireyin fiziksel bütünlüğüne yönelik saldırılar
- c) Adam kaçırma veya rehin alma
- d) Bir hükümet veya kamu hizmetine, taşımacılık sistemine, alt yapı hizmetine, enformasyon sistemine, kıta sahanlığına yerleştirilmiş olan sabit platformlara, bir kamu alanına veya özel mülkiyete yönelik olan, insan hayatını tehlikeye atacak veya önemli ekonomik kayıplara yol açacak nitelikteki saldırılar
- e) Hava taşıtlarını, gemileri veya diğer tür toplu taşıma ve nakliye araçlarını kaçırma
- f) Her türlü silahın; patlayıcının; nükleer, biyolojik ve kimyasal silahların üretilmesi, bulundurulması, taşınması, tedariki ve kullanımı ile biyolojik ve kimyasal silahların araştırılması ve geliştirilmesi
- g) Tehlikeli maddelerin yayılmasına, insan hayatını tehlikeye atacak nitelikte yangınlara, patlamalara ve su baskınlarına neden olma
- h) Su, enerji ve diğer doğal kaynakların arzına, insan hayatını tehlikeye atacak şekilde engel olmak veya zarar vermek
- i) A ve b şıklarında belirtilen eylemlerde bulunma tehdidi
- i) Bir terörist gurubu idare etme
- j) Enformasyon veya maddi kaynak sağlamak da dâhil olmak üzere, bir terörist grubun faaliyetlerine katılmak ya da her hangi bir yolla böylesi bir katılımın bu grubun kriminal faaliyetlerine katkıda bulunmak olduğu gerçeğini bilerek, bu grubun faaliyetlerini finanse etmek. Bkz: Aynı yer.

⁵⁶ İlgili düzenleme uyarınca terörist faaliyetlerde bulunabilecek gerçek kişiler, gruplar veya tüzel kişiliklere ilişkin açıklama şu şekildedir:

- a) Bir terörist faaliyete girişen veya girişme teşebbüsünde bulunan ya da terörist faaliyetler için oluşturulmuş bir gruba katılan veya yardımcı olan kişiler
- b) Bu tip bireyler tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak sahip olunan ya da kontrol edilen grup veya tüzel kişilikler; bu tip bireylerin,

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

alınması gereken bir diğer nokta ise, bu düzenlemelere paralel bir biçimde, AB'nin oluşturduğu terör listeleridir. Yukarıda bahsi geçen düzenlemeye ek olarak, bu liste AB tarafından terörist sayılan gerçek kişiler ile terör örgütlerinin isimlerini içermektedir. İlgili liste altı ayda bir gözden geçirilerek güncellenmektedir. Bu doğrultuda hazırlanmış olan ilk liste, birçok eksiklik içermekteydi. Bu listede PKK ve DHKP-C gibi iki önemli terör örgütü yer almazken, listede yer alan onüç grup veya oluşumdan yalnızca ikisi Kıta Avrupa'sı dışından faaliyet göstermekteydi ve aslında İsrail ve ABD (Amerika Birleşik Devletleri) karşıtı faaliyetleriyle bilinen kökten dinci terör yapılarıydı. Oysa mücadele edilmesi amaçlanan terörizm ne Avrupa kıtası ile sınırlı bir olgudur ne de yalnızca AB üyesi devletleri yada İsrail veya ABD'yi hedef almaktadır. Bu listeye yönelik eleştiriler nedeniyle daha sonraki listelerde düzeltmeler yapılmış, dünyanın başka bölgelerinde faaliyetlerini yürütmekte olan kimi terörist yapılar ve kişiler de bu listeye dâhil edilmiştir. Yenilenen son listede PKK, DHKP-C ve IBDA-C gibi Türkiye'de faaliyet gösteren terör örgütleri de yer almaktadır.⁵⁷

Görüldüğü üzere, yukarıda sözü geçen düzenlemelerle EUROPOL'ün terörizmle mücadele kapasitesini güçlendirici nitelikte önemli adımlar atılmıştır. Böylelikle EUROPOL, kendisinden önceki dönemde oluşturulan gerek bölgesel gerekse küresel nitelikteki pek çok örgütün taşıdığı birtakım teknik ve hukuksal zayıflıklardan kurtarılmıştır. Ancak, daha güçlü bir yasal zemine oturmasına ve kurumsal anlamda daha güçlü bir yapıya sahip olmasına karşın EUROPOL, yinede birtakım hususlarda yetersizdir. Bu konu, aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Sonuç Yerine

Uluslararası alanda polisiye iş birliğini olanaklı kılan bu iki yapı, diğer organize suç biçimleriyle mücadelede olduğu gibi, terörizmle mücadele açısından da oldukça önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Fakat her iki yapı da bu mücadelede istenilenden uzak bir görünüm sergilemektedir. Kanaatimizce bunun en temel nedeni, üye devletlerin egemenlikleri ile yakından alakalı gördükleri bu alanlara ilişkin olarak, birtakım yetkilerinden feragat etme konusundaki çekinceli tavırlarıdır. Dolayısıyla, bu tutumun bir sonucu olarak hem bu alandaki iş birliği süreci çok yavaş ilerlemektedir hem de henüz istenilen düzeye ulaşılabilmemiş değildir.

INTERPOL, dünyanın her yerinden 181 üyesi bulunan ve bu bağlamda da tam anlamıyla küresel nitelik arzeden bir yapıdır. Dolayısıyla, uluslararası terörizm gibi sınır tanımaksızın tüm dünyayı tehdit eden bir suç biçimi karşısındaki en büyük avantajı da onun bu özelliğidir. Uluslararası örgütlü suç

grupların ya da tüzel kişilerin yararına veya onların direktifleri doğrultusunda faaliyet gösteren bireyler, gruplar veya tüzel kişilikler ve bu tip bireyler, gruplar veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya dolaylı olarak sahip olunan veya kontrol edilen mülkiyetlerden kaynaklanan veya oluşan fonlar. Bkz: Aynı yer.

⁵⁷ EC Official Journal, L 349/64, 24 December 2003.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

biçimleri arasında günümüz itibari ile sıkı bir ilişkinin mevcut olduğu artık kabul edilen bir gerçektir. Örneğin uyuşturucu ya da silah kaçakçılığı gibi çeşitli organize suç biçimlerinin, terörizmin finansmanı açısından önemi büyüktür. Terör örgütü PKK'nın faaliyetlerinin finansmanı amacıyla uyuşturucu ticaretine açık bir biçimde dâhil olması bu bağlamda iyi bir örnektir.⁵⁸ Dolayısıyla, terörizmle mücadele, aynı zamanda diğer organize suç biçimleri ile de mücadeleyi zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, yürütülecek mücadelenin de en az ilgili suç biçimleri kadar uluslararası bir nitelik arz etmesi gerekmektedir. INTERPOL, bu anlamda önemli bir avantaja sahiptir. Ancak, buna karşın örgütün terörizme karşı harekete geçme noktasında birtakım handikapları söz konusudur.

Yukarıda da açıklamaya çalıştığımız üzere, bu engellerin önemli bir kısmı, örgütün yasal ve kurumsal yapısından kaynaklanmaktadır. Örgüt tüzüğüne terörizmle mücadeleyi güçleştirici bir yapısının bulunması, üyeler arasında bu konuda tam bir mutabakatın sağlanamamış olması ya da örgüt bünyesinde veri değişiminin yeterince güvenli yapılamaması gibi eleştiriler, bu bağlamda akla ilk gelenlerdir. Görüldüğü üzere, örgütün terörizm gibi uluslararası suçlar karşısındaki en önemli avantajı olan küresel olma niteliği, aynı zamanda onun en büyük dezavantajıdır. Zira kimi durumlarda bazı üye devletlerin kendi ulusal çıkarlarını ön plana alarak, örgütün amacı ile çelişen tavırlar takınmaları söz konusu olabilmektedir.

INTERPOL'e nazaran daha bölgesel nitelikli bir örgüt olan EUROPOL ise bu anlamda önemli avantajlara sahiptir. Bir kere örgütün üye sayısı sınırlıdır ve bir mutabakat sağlamak INTERPOL'e nazaran çok daha kolay olabilmektedir. Öte yandan, EUROPOL üyelerinin tamamı, hukuki kimliği tartışmalı olmakla birlikte⁵⁹, siyaseten "uluslarüstü bir siyasal sistem"⁶⁰ olarak nitelendirilebileceğimiz AB içerisinde, farklı boyutlarda devam etmekte olan bir entegrasyon sürecinin de üyeleridir. Yani, üye devletler arasındaki iş birliği, salt güvenlikle sınırlı kalmayıp, ekonomiden ulaşım kadar çok boyutlu bir görünüm arz etmektedir. Dolayısı ile bu durum, örgüt üyeleri arasındaki ilişkiyi güçlendirmekte ve güven sorununu da büyük oranda ortadan kaldırmaktadır.

EUROPOL'ün önemli bir diğer avantajı da INTERPOL'e nazaran çok daha güçlü bir yasal zemine oturmasıdır. Bir kere, örgüt tüzüğü oldukça detaylı

⁵⁸ Sabri Dilmaç, Terörizm Sorunu ve Türkiye, Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü IBD Yayınları, Yayın No:55, 1997, ss. 142-143.

⁵⁹ Hukuksal açıdan AB'nin kişiliği konusu tartışmalıdır. Bu bağlamda, hak ehliyeti olduğu iddia edilebilse bile, AB'nin fiil ve dava ehliyetlerine sahip olmadığı, bu anlamda Topluluklara bağımlı olduğunu söylemek mümkündür. Zira, yine hukuksal açıdan Toplulukların hukuki kişilikleri tamdır. Bunun da ötesinde, Birliğin ikinci ve üçüncü sütunları olarak adlandırılan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri Alanında İş birliği konularında, birlik hukukunun genel karakterinin devletlerarası (intergovernmental) nitelik arz ettiği söylenebilir. Örneğin ilgili alanlarda karar tesis edilebilmesi bile, büyük oranda her bir devletin zımni bir veto yetkisine de sahip olduğu anlamına gelen oybirliği yöntemi ile söz konusu olabilmektedir. Bkz.: Reçber, ege., ss. 1-9.

⁶⁰ AB'nin siyaseten uluslarüstü niteliğe sahip bir yapılanma olduğuna vurgu yapan bir çalışma için bkz.: İbrahim S. Canbolat, Avrupa Birliği, Uluslarüstü Bir Sistemin Tarihsel, Teorik, Kurumsal, Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye İle İlişkiler, 3. Baskı, İstanbul: Alfa, 2002.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

hazırlanmış olup, kurumsal yapısı da buna paralel olarak güçlü bir görünüm arz etmektedir. Öte yandan, EUROPOL hukuki dayanağını büyük oranda ABKA'dan almaktadır. Hatırlanacağı üzere Antlaşma, Birlik bünyesinde polisiye meselelere ilişkin iş birliğinin EUROPOL aracılığıyla yapılacağını öngörmekte olup, üye devletlere de bu doğrultuda kimi sorumluluklar yüklemektedir. Böylesi bir durum, INTERPOL için söz konusu dahi değildir. Özellikle 11 Eylül sonrası yaşanan gelişmeler ve AB'nin kabul etmiş olduğu yeni terör düzenlemeleri de EUROPOL'ün terörizm karşısındaki konumunu yasal açıdan daha da güçlendirmiştir. Örgütün sahip olduğu enformasyon sistemi de yine EUROPOL'e terörizm karşısındaki mücadelesi açısından önemli kolaylıklar sunmaktadır. Çok kapsamlı ve güvenli bir görünüm arz eden bu veri değişim ortamı, EUROPOL'ün en önemli avantajlarından biri gibi görünmektedir. Oysa hatırlanacağı üzere, böyle bir ortamın yokluğu, INTERPOL'e yönelik en önemli eleştiri noktalarından birini oluşturmaktaydı. Öte yandan, EUROPOL'ün gerek bütçesi gerekse personeli itibari ile yeterli düzeyde etkinlik kurması mümkün olmamaktadır. Örgütün 2003 bütçesi yalnızca 55.5 milyon Euro'dur. Personel sayısı ise aynı yılı içerisinde 386'dan 496'ya kadar çıkarılması planlanmıştır⁶¹. Görüldüğü üzere bütçe ve personel itibari ile örgüt sınırlı bir kapasiteye sahiptir.

Yukarıda saymış olduğumuz avantajlarına karşın EUROPOL, doğası gereği, yani bir bölgesel örgüt olmasından dolayı, aynı zamanda 'bağımlı' bir örgüt durumundadır. Bir kere örgüt, tıpkı bu amaçlarla oluşturulmuş olan diğer yapılar gibi, başta terörizm olmak üzere uluslararası suçlara karşı yürüttüğü mücadelede üye devletlerin ulusal birimlerine bağımlı durumdadır. Bu bağımlılığın birden fazla boyutu bulunmaktadır. Öncelikle örgüt, özellikle operasyonel kabiliyetinin bulunmaması nedeniyle bu anlamda üye devletlerin ilgili birimlerine bağımlı durumdadır. Bağımlılığın diğer boyutu ise veri toplama işlemi ile ilgilidir ve temelde bir enformasyon değişim merkezi olan örgüt, bu anlamda da ulusal birimlere bağımlıdır. Özellikle örgüt mevzuatının üye devletlere ulusal güvenliklerinin gerekli kılması durumunda örgüte bilgi vermeme imkânını tanıması bu anlamda önemlidir. Örgüt, üye devletlerin yanı sıra diğer bölgesel ve küresel örgütlere de bağımlı bir durumdadır. Terörizm ve organize suçların küresel niteliği, örgütü bu suçlarla mücadeleyi kendisine amaç edinmiş diğer yapılarla temas kurmaya zorlamaktadır. Mesela örgütün bu amaç doğrultusunda INTERPOL ile bir protokol imzaladığı görülmektedir⁶². Örgütün bağımlılığın bir diğer boyutunu ise AB üyesi olmayan fakat AB'ye komşu olan üçüncü ülkeler oluşturmaktadır. Örneğin, başta Rusya Federasyonu ve Türkiye Cumhuriyeti gibi Avrupa güvenliği açısından kilit durumda bulunan ülkelerle EUROPOL'ün yakın ilişki içerisinde bulunması bir zorunluluktur. Bunlara ilaveten, Avrupa bölgesine yönelik ciddi boyutlarda risk potansiyeli barındıran Kuzey Afrika ve Ortadoğu gibi bölgeler de yine örgütün sıkı ilişkiler kurması gereken alanlar arasında yer almaktadır. İşte bu ve benzeri nedenlerden dolayı

⁶¹ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts> (03.02.2004)

⁶² İlgili protokol için bkz.: <http://www.interpol.int/public/ICPO/LegalMaterials/cooperation/agreements/Europol2001.asp#> (27.01.2004)

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

örgütün üçüncü taraflarla ilişki kurabilmesi hukuken olanaklı hâle getirilmiştir. Örgütün bu doğrultuda bazı devletler ve örgütler ile irtibat görevlisi atanmasını da öngören protokoller imzaladığı görülür.

Görüldüğü üzere, EUROPOL bölgesel bir yapı olmasından kaynaklanan bazı avantajlara sahiptir. Ancak bu özelliği, yani bölgesel bir yapı olması, onu aynı zamanda dışa bağımlı kılmaktadır. EUROPOL, uluslararası terörizm gibi suçlarla mücadelesinde başarılı olmak için yukarıda saymış olduğumuz üçüncü taraflarla iş birliği içerisinde bulunmak zorundadır. Bu bağlamda, uluslararası suçlarla mücadeleyi hedefleyen INTERPOL gibi küresel yapılar EUROPOL açısından oldukça önemlidir. Dolayısıyla EUROPOL, doğası gereği INTERPOL'e de bağımlı olmak durumundadır. Fakat yukarıda da belirttiğimiz üzere, her iki örgüt de mevcut yapıları itibari ile henüz terörizmle mücadele amacıyla tam ve kapsamlı bir iş birliği yapılması için hedeflenen düzeye ulaşabilmiş değildir.

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

KAYNAKLAR

BENYON, John. "Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement". International Affairs (Royal Institute of International Affairs), Volume 70, Issue 3. Jul., 1994. ss., 497-517 (içinde).

BEŞE, Ertan. **Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2002.

BRUGGEMAN, Willy. "EUROPOL—A European FBI In Making?". Lecture in Cicero Foundation, Great Debate Seminar "Justice and Home Affairs –How to Implement the Amsterdam, Treaty?" Paris, 13-14 April 2000.

BUNYAN, Tony. **The EUROPOL Convention**. London: Statewatch, 2000.

CANBOLAT, İbrahim S. **Avrupa Birliği, Uluslarüstü Bir Sistemin Tarihsel, Teorik, Kurumsal, Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye İle İlişkiler**. 3. Baskı. İstanbul: Alfa, 2002.

CHALK, Peter. **West European Terrorism and Counter Terrorism**. New York: ST. Martin's Press Inc., 1996.

CLUTTERBUCK, Richard. **Terrorism, Drugs and Crime in Europe After 1992**. London: Routledge, 1990.

DİLMAÇ, Sabri. **Terörizm Sorunu ve Türkiye**. Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü IBD Yayınları. Yayın No:55, 1997.

GENÇ, Mehmet. **Birleşmiş Milletler ve Uzmanlık Örgütleri Mevzuatı**. I. Cilt. Bursa: Ezgi Kitapevi, Mart 1991.

GEORGE, Bruce and Timothy Watson. "International Terrorism After 1992". Y. Alexander and Dennis A. Pluchinsky (Ed.). **European Terrorism: Today & Tomorrow**. Virginia: Brassey'S Inc., 1992.

GREGORY, Frank. "Policing Transition In Europe: The Role of EUROPOL and the Problem of Organized Crime". The European Journal of Social Sciences. Vol.: 11, Issue: 3. September 1998.

EC Official Journal, L 349/64, 24 December 2003.

EC Official Journal, L 344, 28 December 2001.

EC Official Journal, C 106, 13 April 2000.

European Information Association, **EIA Quick Guides: European Police Office (EUROPOL)**, Manchester: EIA Association, June 2000.

House of Lords, Selected Committee on The European Communities, **EUROPOL: Third County Rules**, Session 1997-98 29th. Report, London: The Stationary Office, July 1998.

<http://www.cicerofoundation.org/lectures/p4bruggeman.html> (27.01.2004)

<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts> (03.02.2004)

<http://www.interpol.int/Public/Terrorism/default.asp> (27.01.2004)

<http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/FS200102.asp>
(27.01.2004)

<http://www.interpol.int/Public/CPO/GeneralAssembly/AgN53/Resolutions/AGN53RES6.asp> (27.01.2004)

<http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN54/Resolutions/AGN54RES1.asp> (27.01.2004)

INTERPOL, EUROPOL VE ULUSLARARASI TERÖRİZM

<http://www.interpol.int/public/ICPO/LegalMaterials/cooperation/agreements/Europol2001.asp> (27.01.2004)

Protocol on the Privileges and Immunities of EUROPOL, the Members of its Organs, The Deputy Directors and Employees of EUROPOL, Treaty Series No: 65 (2000), Norwich: The Stationery Office, June 2000.

REÇBER, Kamuran. **Avrupa Birliği Mevzuatı**. 2. Bas., Bursa: Ezgi Kitabevi, 2005.

SANTIAGO, Michael. **Europol and Police Cooperation in Europe**. New York: The Edwin Mellen Press, 2000.

