

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA TOPLULUKLARI (ULUSLARARASI İLİŞKİLER)
ANA BİLİM DALI**

AVRUPA BİRLİĞİ’NİN TERÖRİZMLE MÜCADELESİ

Yüksek Lisans Tezi

Hakan İPEK

Ankara – 2006

İÇİNDEKİLER

İçindekiler	i
Kısaltmalar	v
Giriş	1

BÖLÜM I

TEMEL KAVRAMLAR

(Güvenlik, Tehdit Algılamaları ve Terörizm)

§1 Tehdit, Güvenlik ve AB.....	6
§2 Tehdit ve Güvenliğin Yeni Tanımı	8
Asimetrik Tehditler, Birincil Tehdit ve Yeni Güvenlik Paradigması .	13
§3 Güvenliğin Yeni Dinamosu: Terörizm	19
A. Kavramlar ve Genel Tanımlama Sorunu	20
B. Gelişim Süreci ve Tarihçe	32
1. Sanayileşme Dönemi	33
2. Soğuk Savaş Dönemi	34
3. Post-Modern Terörizm Dönemi	38
§4 Terörizmin Uluslararasılaşması (Uluslararası Terörizm)	40
§5 Uluslararası Belgelerde Terör ve Terörizm	45
A. İlk Uluslararası Belgeler	46
B. Milletler Cemiyeti ve Birleşmiş Milletler'in Girişimleri	47
A. Diğer Bölgesel Düzenlemeler	52

BÖLÜM II
AVRUPA BİRLİĞİ’NİN TERÖRİZME KARŞI MÜCADELESİNDE İLK
DÖNEM

(AB’nde Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Oluşturma
Çerçevesinde Terörizme Karşı Mücadele)

§1 AB’nin İç Güvenlik İhtiyacı	60
§2 Maastricht Antlaşmasına Kadar Olan Dönemde Sağlanan Gelişmeler	66
A. TREVI İşbirliği	69
B. Avrupa Tek Senedi’nin Getirdikleri	76
C. Schengen Müktesebatı	79
1. Schengen Anlaşması ve Schengen Uygulama Sözleşmesi	80
2. Schengen Kazanımları’nın ve Sistemin AB Müktesebatı’na Dahil Edilmsi	88
§3 Maastricht Antlaşması’nın Kazandırdığı Tecrübeler	91
A. Antlaşma’nın ve Üçüncü Sütunu’nun Genel Çerçevesi	91
B. Antlaşma’nın Terörizme Karşı Mücadeleye Etkileri	98
§4 Europol ve AB’nin Terörizme Karşı Mücadelesi Üzerine Etkileri	105
A. AB’de Kurumsal Polis İşbirliği Süreci	105
B. Europol Nezdinde Suçla Mücadele ve Terörizm	108
§5 Amsterdam Antlaşması ve AB’nin Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası ile Terörizmle Mücadelesine Etkileri	116
§6 Tampere Zirvesi’yle Sağlanan Gelişmeler.....	125

BÖLÜM III
AB’NİN TERÖRİZME KARŞI MÜCADELESİNİN YENİ BOYUTU
(11 Eylül 2001 ve Sonrası)

§1 Terörizmle Mücadelede Yeni Milad: 11 Eylül 2001	129
§2 11 Eylül 2001 Terör Saldırıları ve AB’nin Geliştirdiği Politika	131
A. AB’nin 11 Eylül 2001 Saldırılarına Tepkisi	134
AB Devlet ve Hükümet Başkanları, Avrupa Parlamentosu Başkanı, Avrupa Komisyonu Başkanı ve Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Tarafından Yapılan Ortak Açıklama.....	136
B. AB’nin 2001 Eylem Planı ve Getirdiği Yeni Yaklaşımlar	141
1. Ghent Zirvesi	147
2. Leaken Zirvesi	152
3. AB’nin Terörizmle Mücadelede İçin İlk Yasal Düzenlemeleri	154
a) 2580/2001 Sayılı Tüzük ve Tüzüğe İlişkin 2001/927/EC Sayılı Konsey Kararı	154
b) 2001/930/CFSP ve 2001/931/CFSP Sayılı Ortak Tutumlar ...	156
c) Eurojust Biriminin Tesisi	161
d) Ortak Terör Tanımının Yapılması	168
e) Avrupa Tutuklama Emri (ATE)	173
f) Diğer Yasal Düzenlemeler	180
g) Genel Değerlendirme	183
§3 Terörizmle Mücadele’nin ODGP’na ve Avrupa Strateji Belgesi Dahil Edilmesi	187
§4 AB Anayasa Taslağı ve Terörizmle Mücadele.....	190

BÖLÜM IV
AVRUPA'DAKİ TERÖRİST SALDIRILAR VE AB
(Madrid ve Londra Saldırıları)

§1 Düşmanla Tanışma: Madrid Saldırısı	197
A. 11/M Madrid Saldırıları	198
B. Terörizmle Mücadele Deklarasyonu	204
C. 17 - 18 Haziran 2004 Brüksel Zirvesi	212
D. Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Güçlendirilmesi Hakkında Lahey Programı	213
E. 16-17 Aralık 2004 Avrupa Konseyi Zirvesi	218
F. 16-17 Haziran 2005 Avrupa Konseyi Zirvesi	222
§2 Düşman Daha da Yakın: 7/7 Londra Saldırıları	224
A. 13 Temmuz 2005 Olağanüstü Adalet ve İçişleri Konseyi	230
B. 01-02 Aralık 2005 AB İçişleri Bakanları Konseyi Toplantısı	234
 Sonuç	 237
Ek	247
Özet	253
Kaynakça	255

KISALTMALAR

AB	AB
ABA	AB’ni Kuran Antlaşma
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AEA	Avrupa Ekonomik Alanı
AGSP	Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası
Aİİ	Adalet ve İçişlerinde İşbirliği
AP	Avrupa Parlamentosu
AT	Avrupa Topluluğu/Toplulukları
ATA	Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATE	Avrupa Tutuklama Emri
ATS	Avrupa Tek Senedi
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
C.	Cilt
CFSP	Common Foreign And Security Policy (Ortak Dış ve Güvenlik Politikası)
CIRA	Sürekli İrlanda Cumhuriyet Ordusu (Continuity Irish Republican Army)
COREPER	Daimi Temsilciler Komitesi
Çev.	Çeviren
Der.	Derleyen
DTM	Dünya Ticaret Merkezi

ECOFIN	Economic and Finance Ministers Council (Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi)
EFTA	European Free Trade Area (Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi)
EIS	European Information System (Avrupa Bilgi Sistemi)
EJN	European Judicial Network (Avrupa Adli Yargı Ağı)
et.al.	Ve diğerleri
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (Bask Ülkesi ve Özgürlük)
FATF	OECD Mali Eylem Görev Gücü
Europol	European Police Office (Avrupa Polis Bürosu)
ibid.	Aynı yerde
IRA	Irish Republican Army (İrlanda Cumhuriyet Ordusu)
ISAF	Uluslararası Güvenlik Yardım Gücü (International Security Aid Force)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Kuzey Atlantik Paktı Kurumu)
ODGP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OJ	Official Journal (Resmi Gazete)
OJ C	Official Journal (Resmi Gazete) C Serisi
OJ L	Official Journal (Resmi Gazete) L Serisi
op.cit.	Yukarıda adı geçen çalışma
ÖGA	Özgürlük, Güvenlik ve Adalet
s.	Sayfa
ss.	Sayfalar

s.	Sayı
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SBS	Schengen Bilgi Sistemi
SBS II	İkinci Nesil Schengen Bilgi Sistemi
SBS-C	Schengen Merkezi Bilgi Sistemi
SBS-N	Schengen Ulusal Bilgi Sistemi
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
supra.	Bundan önceki kısımlara bakın
VBS	Vize Bilgi Sistemi
TREVI	Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence, International

GİRİŞ

Bireysel ve toplumsal şiddet, çağımızda bütün herkesi, uygulanışı ve bireyleri etkileme biçimleriyle önemli ölçüde ilgilendirmektedir. Çünkü şiddet, insanın doğayı dönüştürerek yarattığı kültürün içinde gelişmiş, böylelikle sosyal ve kültürel bir özellik kazanmıştır.

Şiddet türlerinin en bilinçli, planlı ve etkilisi ise, terör ve terör nitelikli eylemler, dolayısıyla terörizmdir. Terörün bir ideoloji olarak kullanılma stratejisi olan terörizm, devletin otoritesini, toplumsal kurumları, dolayısıyla bireyleri tehdit ederek, suçlu suçsuz ayrımı yapmadan toplumun her kesimini acımasız eylem ve saldırılarla yıldırma ve korkutma yoluyla hedeflerine ulaşmaktadır. Terörizmi, çok genel anlamda, saldırıya veya korkutulmaya maruz kalan sivil ve masum insanları araç kabul ederek, hedef alınan devlet gibi büyük ve güçlü yapıyı yıdırarak, sindirerek ve korkutarak zarar vermek suretiyle; bir insan, insan grubu ya da bir devletin hukuki olmayan emellerini gerçekleştirmek için bilinçli ve planlı bir şekilde şiddet kullanma ya da şiddet kullanma tehdidinde bulunma yöntemi şeklinde bir tanımlamak oldukça doğrudur.

Dünya, kitlesel çalkantıların meydana gelme sebebi olan ulusal çıkarların, doğrudan savaş yoluyla elde edilmeye çalışıldığı, realist kuramın geçerli olduğu dönemi geride bırakmış, yine kitlesel sonuçlar doğuran ve kaynağı bir devlet ya da bir insan grubu olan ve niteliği özünde topyekün savaş olmayan şiddet içerikli eylem ya da böyle bir eylem tehdidi yoluyla, yani yukarıda da belirtildiği üzere terörizmle, siyasi gündemini belirlemeye başlamıştır. Bu tehdidin farkına varan dünya ülkeleri, özellikle tehdidin yoğun olarak hissedildiği sıcak savaşların ertesinde, aslında çok da somut ilerlemelerin sağlanamadığı söylenebilen çeşitli uluslararası düzenlemeleri kabul etmek zorunda kalmıştır.

Geçtiğimiz yüzyılda, özellikle nükleer bir dengenin kurulması ile sıcak savaştan kaçınılmış, buna mukabil terörizm oldukça geniş kitleleri etkisine almıştır. Terörizmin, uygulama alanı olarak seçilen bazı küçük ve geri kalmış, demokrasisi

tam gelişmemiş ülkelerde kabul görmüş olması, uygulayıcı olan ülkeleri cesaretlendirmiş ve böylece terör alanı gittikçe genişlemiştir.

Özel bir şiddet eylemi olan terörizm, uluslararası alanda etkin ve güçlü devletlerin, gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerin içerisindeki sosyal, ekonomik, kültürel ve benzeri birçok alandaki sorunların istismar edilmesi sonucu, var olan veya suni olarak oluşması sağlanan şiddet içerikli fikir ve hareketlerin belirli bir amaç için harekete geçirilmesi sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bu safhadan sonra terörizm, bir savaş türü olarak önümüze gelmiştir. Verilen destek, zamanla terörizmin boyutlarının büyümesine ve uluslararası nitelik kazanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, gerçek anlamı içerisinde ve global olarak terörizme bakıldığında, dolaylı yıpratma (destabilizasyon) yöntemlerinin kullanıldığı bir dünya iç savaşı olarak da adlandırılabilir.

Günümüzde terörün ve terörizmin en önemli özelliği, uluslararası ilişkilerini oldukça geliştirmiş olmasıdır. Artık, teröristler eskiden olduğu gibi sadece içinde bulundukları ülke ile sınırlı kalmayıp, başka ülkelerdeki farklı gruplar ile bağlantılar kurarak karşılıklı destek sağlamaktadırlar. Dolayısıyla teröristler, uluslararası bağlantılarını ve modern teknolojiyi de kullanmak suretiyle uluslararası etki yapan eylemler düzenleyebilmektedirler. Yani terör, hiçbir toplumun dışında kalmadığı küresel aktör özelliğini oluşturmuştur.

Son yıllarda bir çok masum insanın hayatını kaybetmesine neden olan terörist eylemler, gerek bu eylemlerden doğrudan zarar gören devletleri, gerekse eylemlerin sebepleri dolayısıyla potansiyel hedef konumundaki diğer devletleri ve dolayısıyla küresel platformun en aktif aktörlerinden biri olan Avrupa Birliği'ni (AB) oldukça meşgul etmiş, AB nezdinde terörizmin önemli bir iç güvenlik çıkmazı olarak nitelenmesine neden olmuş ve AB'ni, bu tür eylemlerle, bu tür eylemleri gerçekleştiren ve gerçekleştirmesi muhtemel gruplarla mücadele etmeye yöneltmiştir. Bunun yanında, yeni yüzyılda bireyler üzerinde daha da büyük çapta zararlar ortaya çıkaran uluslararası terörizmle karşı karşıya kalan AB, politikalarını

daha da sağlam zemine oturabilmek amacıyla bu tehdidi her zaman göz önünde bulundurmak zorunda kalacağının farkına varmıştır.

AB, siyasi birlik hedefinde son döneme girildiğini, Maastricht Antlaşması'yla ortaya konan üç sütunlu yapısıyla kamuoyuna ilan etmiştir. Topluluklar seviyesinde ekonomik ve parasal birlik hedefini aşmış bulunan AB, soğuk savaşın da sona ermesiyle, gerek savunma ve dış politika, gerekse özgürlük, güvenlik ve adalet alanını gerçekleştirme konularında, topluluklar seviyesindeki kurumsallaşmayı yakalama ihtiyacını oldukça derinden hissetmiştir. Ülkelerin, uluslararası boyutta meydana gelen siyasi ve askeri olay ya da durumlara kendi bünyelerinde gösterdikleri tepkileri, hükümetlerarası nitelikte olsa da -konsey ve komisyonun ikinci ve üçüncü sütundaki yetkileri, son yıllarda artsa da hala oldukça sınırlıdır-, Birlik seviyesine taşıyarak gerekli tedbirlerin alınmasına çaba göstermeleri, bunun bir sonucudur. Zira, varoluş nedeni vatandaşlarının huzur ve güvenliğini sağlamak olan ve dünya konjonktüründe yer sahibi olmaya çalışan AB'nin kendi kurumsal sistemi marifetiyle terörizm gibi etkileri geniş fenomenlerle mücadele etmesi vazgeçilmezdir.

11 Eylül 2001 ABD saldırılarıyla konunun aktörleri arasında kendisinin de olduğunu hisseden, 11 Mart 2004 İspanya ve 7 Temmuz 2005 İngiltere saldırılarıyla da söz konusu tehditle yüz yüze olduğunu tam anlamıyla farkına varan AB, kurumsal çerçevesiyle konuya ilişkin mücadele yöntemlerini özümseme yönünde girişimlerde bulunmuştur.

Şiddetin en açık şekliyle ortaya konduğu ve dünya uluslararası sistematiğinde yeni bir savaş türü niteliğini kazanan terörizmin ne olduğu, terörizmle mücadele konusu ile ilgili dünya devletlerinin yapması gerekenlerin hangi aşamada olduğu, son yıllarda dünya devletlerinin olduğu kadar AB'nin de ilk sıradaki güvenlik politikası oluşturma aracı konumundaki terörizmle mücadelenin AB'ni hangi boyutlarda ne şekilde etkilediği, yapılacak mücadelenin de boyut ve hedefleriyle doğru bir tespitle belirlenmesi, AB'nin bu yönde adım atarken göz önünde bulundurması gereken temel enstrümanlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Tanım ile ilgili olarak ortak bir konseptin belirlenemediği bir konuda algılamaların ve uygulama alanında yapılacak olan işlevlerin belirlenmesi mümkün olmamaktadır. Ancak, gerek devletler gerekse uluslararası hukuk prensipleri çerçevesinde oluşturulmuş topluluk ya da organizasyonlar, kendi anlayışlarını, bakış açıları doğrultusunda açıklamak gereği duymaktadırlar ve bu doğrultuda hareket etmekten çekinmemektedirler. AB de oluşturulmuş kurumsal derinliği ile özerk olduğu kadar supranasyonel özelliği olan bir yapıdır. Bu bağlamda, AB'nin gerek iç güvenlik, gerekse bu objektiflikte terörizmle mücadele tanımlamalarının, bu doğrultuda yapılanların ve yapılmaya çalışılanların, ayrıca böyle bir tutuma dünya kamuoyunun bakış açısının tüm yönleriyle ele alınarak incelenmesi önem arz etmektedir.

AB, ortak pazarı oluşturmak için serbest dolaşımı her yönüyle geçerli hale getirmiş, bireylerin özgürlük içerisinde yaşamaları için tüm engelleri kaldırmaya gayret etmiştir. Ancak, yine bireylerin böyle bir serbestlikte güvenlikleri de önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Geniş özgürlüklerin bulunduğu bir alanda sınırların aşılaraq güvenliğin sekteye uğratılabileceği akıldan çıkarılmamalıdır. Zira, güvenli olmayan alanlarda özgürlüğün hiçbir anlamı yoktur. Güvenliğin sağlanması amacıyla da özgürlüklerin kısıtlanması konusu karşımıza çıkar ki terörizmin en önemli amacı da özgürlükleri elinden alınmış ve bu sayede tepkili hale gelmiş, isyankar ve huzursuz toplumlar yaratmaktır.

Özgürlük ve güvenlik hakkındaki konular, özel olarak adalet ve içişleri alanı ile doğrudan ilgili olmasına rağmen AB'nin oluşturulması sürecinde ilk somut işbirliği ve uyum ürünü olarak oluşturulan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun (AKÇT) kuruluşundan günümüze, 50 yılı aşkın bir süredir, AB üyesi ülkeler bu alanda; ikili, bölgesel ve küresel düzeyde ilişkiler kurulmasına yönelik muhtelif girişimlere öncülük etmiş veya taraf olmuşlardır. Ancak spesifik anlamda bu iki terimin kurucu antlaşmalarda yer alması, 1992 tarihli Maastricht Anlaşması ile mümkün olmuştur.

Bu antlaşma ile AB'nin, oluşturulan çabalar sonucu yukarıda bahsedilen ve geliştirilen özgürlük konusu ile paralel olarak ortaya çıkmış olan bazı içsel problemleri de yine ortak politika oluşturma ile bertaraf edilmeye çalışılmıştır. Göç, iltica, yabancı düşmanlığı, ırkçılık, kaçakçılık, organize suçlar ve terörizm gibi Birlik üye ülkelerinde yaşayan bireyler açısından önemli tehdit haline gelen suçlarla ortak mücadele ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanının yaratılması, AB'nin genel kuralları çerçevesinde, Adalet ve İçişlerinde İşbirliği (Aİİ) Politikası adıyla bir sütun olarak oluşturulmuştur. Elbette ki sayılan suçlar arasında son dönemde dünya gündemini belirlemede en etkili olan terörizm, bu politika çerçevesinde ele alınması en önemli olan konular arasındadır. Zira Birlik'te yaşayan masum bireylerin hayatlarını doğrudan ilgilendireni ve oldukça fazla şiddetle birlikte anılan, terörizmdir.

Kendi üyeleri içinden, ulusal karakterdekilerin dışında AB'nin varlığına yönelik bir terörist hareket oluşmadığı göz önüne alındığında, -ki şimdiye kadar tam anlamıyla terörizmin tanımına uymayan küreselleşme ve AB karşıtı eylemler hariç bir örgütlenme meydana gelmemiştir- devlet gibi bir sistemin sınırları dışından kendine yöneltilen ya da desteklenen şiddet veya şiddet yüklü tehdit eylemi olan uluslararası terörizm, AB'nin terörle mücadele konusundaki çabaları çerçevesinde ilk sırayı almıştır. Nitekim küresel terörün öncelikli hedefleri arasında batı değerlerinin beşiği Avrupa ülkeleri ve ABD gelmektedir.

BÖLÜM I

TEMEL KAVRAMLAR

(Güvenlik, Tehdit Algılamaları ve Terörizm)

§1 Tehdit, Güvenlik ve AB

İnsanların en temel gereksinimlerinden ve haklarından biri olan yaşam güvenliği garantisi, günümüzün tehdide ve korkuya endeksli kaos ortamında iyiden iyiye ana sorun haline gelmekte ve gittikçe de önem kazanmaktadır. Buna bağlı olarak, toplumların genel yaşama güvenlikleri de hızla küçülen dünyada geri dönülmez bir biçimde çok hassas dengeler üzerinde ele alınmaya başlamıştır.

20. yüzyıldan önce ülkeler, niceliksel olarak günümüzdeki kadar çok yakınlaşmamışlardır. Bu itibarla; geçtiğimiz yüzyıl öncesinde, dünya genelinde, daha çok ülkesel olarak millete dayalı, kendi temel prensiplerine dayanan ve savaş içinde bir yaşam düzeni geçerli olmuştur. Toplumlar, oldukça uzun bir süre devam eden bu düzene alışmışlar, o zamanki sosyal ve teknolojik yapı itibariyle yeni arayışlar içerisinde olmamışlardır. Ancak, günümüz koşullarında, dünyanın bir ucundaki çok küçük bazda bir sorun ya da beklenti, sebebi ne olursa olsun, tüm dünya ülkelerini, toplumları ve hatta doğrudan bireyleri, az ya da çok şekilde ilgilendirir hale gelmiştir. Bunun sebebi de, herkesçe kabul edildiği üzere, teknolojik ilerlemeler ve dolayısıyla artan bilgi ihtiyacıdır. Böylelikle, ülkelerarası etkileşimde de oldukça yoğun bir şekilde artış yaşanmaya başlamıştır. Söz konusu etkileşim, toplumlara, dolayısıyla bireylere de sirayet etmiş, bu nedenle insan yaşamının temel yapıtaşlarının daha da etkin biçimde irdelenmesine sebep olmuştur.

Böyle bir konjonktürde, hemen hemen tüm girdi ve çıktılara olduğu gibi tehdit algılamalarına da aynı perspektiften yaklaşılmaya başlanmıştır. Ancak yukarıda açıklamaya çalıştığımız küreselleşme sorunsalına endeksli etkileşimin ortaya çıkardığı güvenlik ihtiyacı, insanların tamamında eş tabanlı bir etkileşime sebep olduğu için, tüm ülkelerin ortak paydada ele almalarını gerektiren konularla birlikte incelenmek zorunda kalmıştır. Çünkü bir toplum, siyasi yapısını sağlam

temeller üzerine kurup bireylerinin yaşamlarını ekonomik, sosyal ve güvenlik sorunları çözmüş bir şekilde huzur içinde sürdürebilir. Ancak, diğer toplumların istikrardan ve demokrasiden uzak kalması nedeniyle oluşan güvenlik kaygısı sendromu, bireyler için her zaman tehditkar bir ortam oluşturacaktır. Ne var ki ulusal güvenliğin tek başına uluslarca yerine getirilemeyeceği ve devletler arası bir güvenlik işbirliğinin gerektiği düşüncesi, 19. yüzyıldaki güç dengesi yaklaşımıyla, 20. yüzyılda da Milletler Cemiyeti, Birleşmiş Milletler (BM) gibi kolektif güvenlik ve Kuzey Atlantik Paktı Kurumu (North Atlantic Treaty Organisation – NATO) gibi kolektif savunma örgütlerinin ortaya çıkmasından anlaşılmaktadır.¹

Soğuk savaşın sona ermesi, dünyada üçüncü demokrasi dalgasını başlatmış ve 1990'lı yıllar, insanlık adına oldukça ümitli gelişmelere sahne olmuştur.² Aynı şekilde, askeri güvenlik kaygısına neden olan tehditler büyük ölçüde yok olmuştur. Ancak, bu durumun neticesinde, ülke sınırlarını aşan ilişkilerin yoğunlaşmasına bağlı olarak gelişen yeni tehditlerin ortaya çıkmış olması da engellenememiştir.³ Hayati endişelerin hat safhada olduğu 20. yüzyıl ertesinde dünyanın insanlar bakımından daha huzurlu olacağı beklentisi, Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanan (ABD) 11 Eylül 2001 trajedisi ve devam eden süreçteki terörizm esintili saldırılarla etkileri kolay kolay ortadan kalkmayacak bir karamsarlığa dönüşmüştür.

Bu gibi tehditler çerçevesinde, uluslararasılaşmış suç türlerinin ortaya çıkması ve bunların gittikçe artan bir şekilde insanların huzur içinde yaşamalarıyla doğrudan ilişkili olması konusu, mevcut durumun ülkeler tarafından detaylı bir şekilde incelenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Böylece, son yıllarda ortaya çıkan söz konusu olağan dışı tehdit algılamaları nedeniyle güvenlik sorunları, gelişmiş dünyanın bir çok yerinde olduğu gibi, Avrupa'da da yeni biçimleriyle ve mücadele yöntemleriyle ele alınmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, bu tür tehditlere endeksli olan ülkelerin yeni güvenlik anlayışları çerçevesinde, küresel aktör rolü oynamakta oldukça kararlı

¹ Hans Born et.al., çev. Esra Ortakan Kaliber ve Alper Kaliber, **Güvenlik Sektörünün Parlamenter Denetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2003, s. 16.

² İhsan Bal, "Küresel Terörle Mücadelede Türkiye-AB Eksenli Güvenlik Politikaları: Yeni Bir Alternatif Olabilir mi?", **Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Olası Etkileri: Türkiyeli Avrupa**, İstanbul, Hayat Yayınları, 2004, s. 203.

³ Philippe Marchesin, çev. Beril Dedeoğlu, "Yeni Tehditler Karşısında Avrupa", **Dünden Bugüne AB**, der. Beril Dedeoğlu, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, s. 421.

görünen ve bu çabayı uzun yıllardır sürdürmeye çalışan yeni bir sistemler bütünü halindeki Avrupa Birliği'nin (AB), gerek kendi üye ülkelerinin, gerekse güvenlik arayışındaki diğer ülkelerin refah ve huzur içinde yaşamalarını temin etmek için oldukça önemli sorumluluklarının olması, bunda etkili olmuştur. Önemle belirtilmelidir ki, dünya liderliğine soyunmuş devlet benzeri böyle bir oluşumun, bu sorunlardan kaçabilme ihtimali yoktur. Elbette, bu doğrultuda Avrupa'ya ait dahili ve harici çerçevede, güvenlik ve savunma konseptinin varlığı oldukça elzem bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle günümüz güvenlik sorunun baş aktörü olan terörizmin ne olduğu, ne gibi süreçlerden geçtiği ve AB ile ilgili bir terörizme karşı mücadeleden bahsetmeden önce böyle bir sorunda oluşturulmuş ya da oluşturulmaya çalışılan kavramsal çerçeve önemlidir.

Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle güvenlik ile ilgili temel bilgiler ve yeni güvenlik tanımlamalarının ne olduğu üzerinde durulacaktır. Sonrasında, dünya toplumu için güvenliğe ilişkin tehdit algılamasının yeni bir nitelik kazandığına dikkat çekilerek günümüz güvenlik konsepti sorununun öncelikli kavramı olarak kabul edilen ve çalışma konumuzun temelini teşkil eden terör ve terörizmin kavramsallık algılamaları, gelişim seyri ile genişleme stratejisi ile ilgili temel yaklaşımlara yer verilecektir. Tehdit ve güvenliğin yeni niteliği, güvenliğe dair hızla değişim gösteren olaylar, temel bir güvenlik sorunu olan terörizme bakış açısındaki farklılık, konsept çeşitliliğinin algılanış şekli, dünya konjonktüründe terörizmin yeni boyut kazanması ve bu düzlemdeki düğümlenmiş sorunlar sarmalından çıkış yolları, asıl olarak bu bölümde değinilecek argümanlardır.

§2 Tehdit ve Güvenliğin Yeni Tanımı

Güvenlik kavramı, insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanları toplum halinde yaşamaya iten en önemli sebeplerden biri de güvenlik ihtiyacıdır. Ancak bu ihtiyacın birlikte yaşamaya başlamakla azalmadığı da apaçık ortadır. Özel anlamda kişilerin hastalıklar, doğal felaketler v.b. gibi insan dışı oluşumlar veya kötü amaçlı diğer kişilere karşı kendi vücut bütünlükleri veya edinimlerini koruma altına alma anlamındaki güvenlik ve buna bağımlı olarak güvenliği zayıflatabilecek veya ortadan

kaldırabilecek her türlü algılamayı içinde barındıran tehdit kavramları, devletler bazında ve çeşitli unsurlar etrafında, uluslararası ilişkiler alanını da bünyesinde barındıran sosyal bir çalışma niteliğinde olagelmıştır. Elbetteki güvenlik, kendi içinde bir amaç değildir ve son kertede insanların refah ve mutluluğuna hizmet etmelidir.⁴

Güvenliğe yönelik oluşabilecek tehlike, korku ya da zarar, her türlü muhatap için dahi, gerek kendi yapısından kaynaklanan olgu ya da nedenlerden, gerekse kendisi dışından kaynaklı oluşumlardan ortaya çıkabilmektedir.

Maksimum güvenlik tanımlamasında esas alınan reel yaklaşım, ülke savunmasıdır. Ülke bütünlüğünün niteliksel olarak zarar görmeme durumu, güvenlik içinde yaşamaya delalet olarak kabul edilir. Tehlike veya korku durumunun ya da hissinin olmaması ya da olmama ihtimali ve sahip olunan değerlere karşı zararın en düşük olduğu durum olarak da tanımlanabilen güvenlik kavramı, soyut düzlemde vücuda gelenin somut nitelikler kazanması bakımından, devletlerin geleceği ve sürdürülebilirliği için oldukça zorunlu haline gelmiştir.

İki dünya savaşı sonrası ortaya çıkan ve bir devletin dostlarının varlığı kadar düşmanlarının da varlığı doğaldır⁵ fikrinin hüküm sürdüğü düzende geçerli olan devletlerin güvenliklerini sağlayan faktörleri ikiye ayırabiliriz: Bunlardan ilki, ülkelerin meydana gelme veya halkların millet olma aşamasında ortaya çıkan doğal faktörlerdir. En karakteristik olanları; ülkenin coğrafyası, askerlik anlayış, beceri ve kapasitesi, milletin ruhsal yapısı, cesareti ve dini anlayışıdır. İkincisi ise ülkeler arasında yapılan ittifakları, uluslararası sözleşmeleri, savaş hukuku düzenlemelerini, hakemlik anlaşmalarını, silahsızlanma sözleşmelerini, saldırıya karşı garantiyi, savaş baskısı gibi faktörleri kapsayan hukuki faktörlerdir.⁶

⁴ Hans Born et.al., **op.cit.**, s. 15.

⁵ Muzaffer ERKAN ve Sabri DİLMAÇ, **Devlet Güvenliği ve İstihbarat**, Ankara, Emniyet Genel Müdürlüğü İDB Yayınları, 2001, s. 11.

⁶ Haydar Çakmak, **Avrupa Güvenliği**, Ankara, Akçağ Yayınları, 2003, s. 26'dan F. Pierre Brugiere, **La Securite Collective – 1919-1945**, Paris, Edition Pedone, 1946, s. 12 .

Ancak, iktisadi ve sosyal gelişmelerin hızlı bir değişimle devam ettiği günümüzde; siyasal, ekonomik ve sosyokültürel alanlara ilişkin olarak 20. yüzyılın son on yılına kadar yapılan klasik tanımlamalar, büyük oranda küreselleşmenin de etkisiyle, topyekün değişime yüz tutmuştur. Halen devam etmekte olan söz konusu süreç, 1945'ten itibaren 50 yıl boyunca uluslararası sistemi açıklamakta kullanılan parametrelerde de değişiklikler yapılması gerektiği sonucunu doğurmuştur. Bu doğrultuda devlet güvenliği konusuyla ilgili algılamada da, eskiye nazaran, konsept farklılıkları ortaya çıkmıştır.

Bu süreçte, uzun yıllar boyunca savunma kavramı ile, yani dışarıdan gelen silahlı bir saldırı karşısında bunu karşılama kapasitesiyle, güvenlik kavramı birbirine karıştırılmıştır. Yetmişli yılların sonlarından itibaren ise, ulusal sınırları aşan olgularındaki artış, güvenlik kavramının genişlemesine yönelik bir sorunsal ortaya çıkarmıştır.⁷ Nitekim, artık bir ülkede güvenliğe hanel getiren herhangi bir tehdit, kolaylıkla yayılabilir ve toplumları, hatta dünya barışını istikrarsızlığa ve korkuya sürükleyebilir hale gelmiştir.

Böylelikle, yukarıda sayılan faktörler, günümüzde de ulusal güvenliğe yönelik etkisini korumaya devam etse de, süregelen gelişmeler sayesinde, uluslararası ilişkiler çalışmasında olduğu gibi, bunlara ilave edilen değişik nitelikte kavramların olacağı unutulmamalıdır. Elbette ki bu kavramlar, üst seviyede ele alınan, ülkesel bütünlüğün sağlanmaya çalışıldığı döneme ait konulardan oldukça farklı bir şekilde algılanmaktadır.

Devletin en önde gelen temel görevlerinden biri de, varlığını betimleyen insanların huzur içinde ve tehdit, tehlike, korku ya da zarardan uzak bir şekilde yaşamalarını temin etmektir. Devlet, kendi düzenini ve istikrarını sağlayabiliyor, sınırları içinden veya dışından gelebilecek ya da gelmesi muhtemel bilinçli ve bilinçsiz her türlü etkiyi hiçe ya da en azından minimuma indirebiliyorsa; bu indirgemeyi devamlı hale getirebilmek için, insanların kendi sosyal ilişkileri içerisinde meydana gelen ve devletsel olmayan sebeplerle sıradan bir şekilde

⁷ Philippe Marchesin, **op.cit.**, s. 421.

oluşabilen zarar oluşumlarını, ikinci plana atabilmektedir. Ancak tarihsel süreç içerisinde hatırı sayılır çoğunluktaki acı tecrübelerle fark edilen insan hayatının değeri, ülkenin korunmasını esas alan ulusal güvenliğin, bireyi ve toplumu ön plana tutan insan güvenliği ile birlikte ele alınmasını sağlamıştır. Bu yüzden, devletin kendi güvenliğini sağlamaya çalışması, varlık sebebi olan birey ve toplum için öncü bir tedbir olarak söz edilmesi gereken durum haline gelmektedir.

Güvenliğin ulusal güvenlik etrafında yoğunlaşmayarak yeni alanlara da aktarılması gerektiği, son yıllarda konuyla ilgili yapılan çoğu çalışmanın da esin kaynağını oluşturmuştur.⁸ Zira, güvenlik yapılanmalarını esasen düşman addettikleri ülkelerin askeri nitelikli tehditlerine göre yapılandıran devletlerin önemsemediği ya da göz ardı ettiği bu yeni tehdit biçimleri, yeni aktörlerle birlikte sahneye çıkmıştır. Terörizm ve örgütlü suçlar başta olmak üzere devlet dışı birimlerce yürütülen ve zaman zaman bazı devletlerin çıkarları doğrultusunda destek verdikleri faaliyetler, küreselleşme dönemine ait uluslararası güvenlik sisteminin öncelikli sorunları haline gelmiştir.⁹

Yeniden tanımlanmaya çalışılan güvenlik kavramı paralelinde ortaya çıkan başta yoksulluk ve gelir dağılımındaki dengesizlikler olmak üzere terörizm, organize suçlar, denetimsiz ya da illegal göç akımları, mikro milliyetçilik, her türlü silahın kontrolsüz olarak yayılması, kökten dincilik, uyuşturucu madde kaçakçılığı, yolsuzluklar, bağnazlık, insan kaçakçılığı, ırkçılık, yabancı düşmanlığı, kültürel çöküntü ve çevre kirliliği gibi devletlere ait yeni tehditler, güvenliği etkilemede başa oturmuş kitlesel nitelikteki yaklaşmanın doğurduğu oluşumlardır. Askeri nitelikte

⁸ Güvenliğin yeni algılanışıyla ilgili olarak bkz. J.T. Mathews, “Redefining Security”, **Foreign Affairs**, Spring 1989, ss. 162-177; Samuel S. Huntington, **The Clash of Civilisations and Remaking of World Order**, Newyork, Simon&Schuster Press, 1996; Sedat Laçiner, “Civilizational Approach in International Relation”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Kasım 2000-Nisan 2001; S: 7-8; Gilbert Achcar, **Barbarlıklar Çatışması**, İstanbul, Everest Yayınları, 2002; İftikhar H. Malik, **İslam and Modernity: Muslims in Europe and United States**, Pluto Press, 2003; Beril Dedeoğlu, “Terörizm Üzerine Karşılaştırmalar: Bermuda Şeytan Üçgeni”, **Dünden Bugüne AB**, Der. Beril Dedeoğlu, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, ss. 439-474; Sedat Laçiner, **Irak Küresel Meydan Savaşı ve Türkiye**, Ankara, Roma Yayınları, 2004; Abdullah Şahin, **Büyük Ortadoğu Projesi ve Türkiye**, İstanbul, Truva Yayınları, 2004; Atilla Akar, **Büyük Ortadoğu Kuşatması**, İstanbul Timaş Yayınları, 2004.

⁹ Çağrı Erhan, “Küreselleşme Döneminin Tehditleriyle Mücadele”, <http://www.teror.gen.tr/turkce/makaleler/> (Erişim:15.01.2005)

olmayan, sivil düzenle daha doğrusu bireylerle ilgili olan bu başat tehditler, özellikle, ekonomik gelişmişlikle geleneksel askeri savaş düzenini sona erdiren ve birbirlerini fiziksel anlamda kıskanmayan, ancak diğerinin varlığından rahatsızlık duyan ve geleneksel risklerin ortadan kalktığı ülkeler için geçerlidir.

Belirtmekte yarar vardır ki bu yeni tehditler, aynı zamanda uluslar ötesidir: Mübadele ve dolanımın her türünün küreselleşmesi de bu süreci kolaylaştırmaktadır.¹⁰ Özellikle teknolojik gelişmelerle artan bir şekilde insan faktörlü yapılanmaların, gündelik yaşantıda ve hemen her ülkede kullanılmaya başlaması ve bu tip gelişme ile insanlararası iletişimin had safhaya çıkması, klasikleşmiş suç türlerinin ilerisinde karmaşık ve bir o kadar da zarar boyutu yüksek eylem ve davranışların oluşmasına neden olmuştur.

Nitekim bu tehditler, birbirlerini bekleyerek bir anda değil de hangisinin sırası gelmişse o paralelde ortaya çıkan ve son yıllarda sürekli hale gelen gelişmelerle kendini göstermiştir. Tehdit algılaması bağlamında doğurduğu sonuçlar bakımından birbirinden çok da farklı olmayan bu olgular arasında terörizmin meydana geliş şekli ve insanları derinden etkileme yeteneği, diğerlerinin özelliklerini geride bırakarak kendine adından daha sık söz ettirir bir ortam sağlamıştır.

Soğuk savaş döneminde; bloklar arası tehdit algılamalarında, doktrini ve kullanma şekli belli teknoloji ürünleri ve bunu kullananlara karşı yürütülen önlemlerin mahiyeti belirgin olmuştur. Tehdidin yönü ve yeri belli olduğu için önlemlerin çerçevesini belirlemek kolay olmuştur. Ancak Soğuk savaş dönemindeki iki kutuplu yapının, gelişmekte olan dünya parametrelerine ayak uyduramayarak çözülmesinden sonra, uluslararası sistemdeki belirsizlik, beklenenin aksine daha da artmıştır. ABD tarafından 90'lı yılların başında 'yeni dünya düzeni' adı altında yeni bir süreç başlatılmıştır. Ancak yeni ve düzenli bir dünyadan söz etmek güçtür. Nitekim, bu dönemde devlet merkezli çatışmaların yerini devleti tehdit eden başka devlet dışı aktörlerin almaya başlaması, uluslararası sistemde çoğul aktörlerin belirleyiciliğinin artması, coğrafi sınırların öneminin azalması, özellikle ekonomik,

¹⁰ Philippe Marchesin, **op.cit.**, s. 423.

sosyal veya teknik anlamda fonksiyonel sınırların önem kazanması, iki kutuplu yapının çözülmesi ile birlikte liberal ve kapitalist değerleri temsil eden ABD'nin bir imparatorluk anlayışı içerisine girmesi ve bu bağlamda 11 Eylül 2001 sonrası önleyici saldırı doktrinini ilan etmesi, dinsel temaların devlet politikalarında yer edinmesi ve bu süreçte ulus-devletin egemenliğinin zayıflaması uluslararası güvenliği yakından ilgilendiren konuların başında gelmektedir.¹¹ Ayrıca belirtmekte yarar vardır ki, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'ye yapılan saldırılar ile de kendisini gösteren ve organize özellik taşıyan yeni tehdit anlayışı karşısında önlem almak, zannedildiğinin aksine somut anlamda güçleşmiştir.

Günümüzde tehdit biçimleri yeni ivmeler kazanmış ve tehdit kavramı, yeni haliyle karmaşık ve algılanması güç bir yapıya dönüşmüştür. Başta nereden, ne zaman, ne şiddette ve nasıl gerçekleşeceği tahmin edilemeyen kitlesel terörist saldırılar olmak üzere, bu karmaşık ortamın doğurduğu yeni tehditleri bertaraf etmek isteyen devletler, tek başlarına yahut kimine göre de diğerleriyle birlikte yeni önlemler almaya yönelmişlerdir. Özellikle insanlığın yeni modeli Batı demokrasilerinin hedef alınması, içinden çıkılması zor bir problemle karşı karşıya kalındığını işaret etmektedir. Bu yüzden söz konusu anlayış, güvenlik sorunsalında oluşturduğu tahribat nedeniyle, bireylerin yaşam alanlarına verdiği korku dolu izlenimlerdeki güncelliğini kaybetmemektedir.

Asimetrik Tehditler, Birincil Tehdit ve Yeni Güvenlik Paradigması

Gerçekten de dünya, 11 Eylül 2001 tarihinde New York ve Washington'da yolcu uçaklarıyla gerçekleştirilen saldırıları hayretler içinde seyrederken, uluslararası güvenlik gündeminde de aslında çok da yabancı olunmayan yeni bir tehdit kavramının altı çizilmekteydi. Soğuk Savaş sonrası ortaya çıkan ve ürünlerini, Oklahoma ve New York'daki bombalamalar, Tokyo'daki sarin gazı saldırısı ve bilumum bilgisayar virüsleri ile sergileyen bu yeni tehdit anlayışı, asimetrik tehdit olarak adlandırılmıştır. Yukarıda bahsedilenlerin can alıcı noktasına işaret eden

¹¹ Serkan Yardımcı, "Küreselleşmenin Güvenliğe Olumsuz Etkileri", <http://www.turkishweekly.net/turkce/yorum.php?id=44>, (Erişim Tarihi: 12 Nisan 2005).

asimetrik tehditler, geleneksel anlamdaki tehdit anlayışının dışında, akla hayale gelmeyen metotları kullanan saldırılara endekslidirler. Bu yeni algılama, geleneksel savunma mekanizmalarını da aciz bırakmakla yetinmeyip korku ve endişe içinde bekleyen, kendine bile güvenmekten aciz, paranoyak toplumlar yaratmayı başarmıştır.

Simetri kelimesi, iki veya daha çok şey arasında konum, biçim ve belirli bir eksene göre ölçü uygunluğu olan, iki benzer parçanın birbirine karşı kıstas olan durumunu ifade etmektedir. Bunun olumsuzluğu ya da karşıtı olarak tanımlanan asimetri kelimesi ise, ölçü dışı, uygunsuz, denk olmayan anlamına gelmektedir. Yani normal/anormal kavramsallığıyla örtüşen bir anlam ortaya çıkmaktadır.

ABD Silahlı Kuvvetleri Müşterek Harp Yayınları'na göre asimetrik savaş, farklı (eşit olmayan) kuvvetler arasındaki çatışmadır.¹² Asimetrik savaş, yeni bir savaş türü değildir: En genel ve temel şekliyle, bir tarafın nispeten avantajlı ve üstün olduğu yönünü, diğer tarafın daha zayıf olan yönüne odaklamasıdır. Asimetrik savaşın güzel bir örneğini ünlü David (Davud) ve Goliath (Callut) dini efsanesi oluşturmaktadır. Elinde sadece bronz bir kama bulunan David'in, antik çağa göre üstün teknoloji ürünü olarak kabul edilen ve son derece güçlü çelikten bir kılıca sahip Goliath ile mücadelesi, ABD'nin vurulmasını çağrıştıran pek çok detayla doludur. David, Goliath'ı insanlık tarihinin en ilkel savaş teknolojisi olan sıradan bir taşla zararsız hale getirmiş, daha sonra elindeki bronz kamayla başını kesmişti.¹³

Genel olarak düşmanına karşı benzeri silahlarla mücadele etmek anlamını taşıyan geleneksel/klasik savaş kapsamında; rakibine karşı ya imkanları ya da gücü dolayısıyla savaşamayan bir tarafın varlığı, asimetrik tehdit algılamasına da temel teşkil etmektedir. Bu algılama nedeniyle, zayıf olan taraf asimetrik bir yaklaşım sergilemektedir.¹⁴ Bu tür bir tehdidin başarısı ya da başarısızlığı, herhangi bir aktörün gücüyle ters orantılı bir sonuca ulaşmasıdır. Düzenli olmayan, sinsi ve vahşi

¹² Bkz. **Jane's Intelligence Review**, Newyork, October 2000, s. 51.

¹³ Bkz. "Davud A.S.'ın Dev Goliath'ı (Callut) Öldürmesi", **Eski Ahit**, Bap 17/4., 38., 39., 40., 41., 42., 43., 44., 45., 46., 47., 48., 49., 50., 51. âyetler.

¹⁴ Metin Sever ve Ebru Kılıç, **Düşmanını Arayan Savaş**, İstanbul, Everest Yayınları, 2001, s.50.

metotlarla rakibine üstün gelmeyi tercih eden bu tür bir tehdidin düşmanı, günümüz dünya düzleminde, genellikle ABD gibi gelişmiş bir ülke veya AB ve BM gibi uluslararası bir organizasyon da olmaktadır.

Asimetrik tehditler kavramının temelinde; saldırganın, muhatabı karşısındaki zayıflığına karşılık göreceli biçimde üstünlüklerle dolu sonuçlar elde etmesi yatmaktadır. Bu türdeki saldırılar ya da oluşumlar, genellikle muhatabın zaaflarından yararlanılarak gerçekleştirilmektedir. Örneğin, sivil halkın korkularını kullanarak yönetim unsurlarına olan desteğini azaltmayı hedefleyen böyle bir tehdit algılaması, bu yolla muhatabında siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar yaratmaya çalışır.

Küreselleşmenin yarattığı dinamik ortam içinde ulusal güvenliğe yönelik tehditleri farklılaştıran, güvenlik algılamalarını da her yönüyle değiştiren ve yeni tehdit parametreleri olarak vücuda gelen; terörizm, ayrılıkçı hareketler, etnik ve dini çatışmalar, kitle imha silahlarının kontrolsüz yayılması, uluslararası organize suçlar ve siber terörizm gibi hareketler de asimetrik tehditler kapsamında ele alınmalıdır. Bu kapsamda; gelişmiş ülkelerin tehdit algılamaları, ulaştıkları refah seviyelerinin muhafazası ve bu seviyenin yükselmesi yönündeki her olumsuz yaklaşım ve engel olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bununla beraber, çok küçük çıkar gruplarının bile, kitle imha silahlarına kolayca ulaşabilmeleri ve bilişim teknolojilerinin de yardımıyla, ölçülmeyecek kadar büyük tahribata yol açan saldırılar gerçekleştirebilmeleri olasılığı, gelişmiş ülkelerin önlem kapasitelerinin işlerliğini güçleştirmektedir.

NATO'nun 1990 yılında yaptığı bir toplantıda, Soğuk Savaş sonrası yeni tehdit tanımları yapılmış ve bu tehditler; uluslararası terörizm, orta menzilli balistik füzelerin başını çektiği sınır tanımayan silahlar, uluslararası uyuşturucu ve nükleer madde kaçakçılığı ile etnik, dinsel, mafya türü istikrarsızlık hareketleri şeklinde sıralanmıştır.¹⁵

Buna karşılık, gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerin tehdit algılamalarına baktığımızda ise tamamen farklı bir görüntü ortaya çıkmaktadır:

¹⁵ Metin Sever ve Ebru Kılıç, **op.cit.**, s. 39.

Gelişmemiş ülkelerin güvenlik politikalarının, büyük ölçüde dış kaynaklardan oluşan tehdit algılamalarına dayandığını görmekteyiz. Çünkü bu ülkeler, henüz tam gelişmişliklerini tamamlayamamış, diğerlerine göre güçsüz, bağımlı ve kullanılan ülkelerdir. Tehdit, gelişmiş bir ülke olarak, her zaman bellidir ve bağımsızlığa endeksli olan güvenlik, her an zaafa düşme, hatta olmama tehlikesi altındadır. Dolayısıyla asimetrik bir tehditten ziyade klasik tehdit anlayışı vardır. Gelişmekte olan ülkeler ise, askeri yaptırımlardan çok politik, ekonomik ve sosyal yaptırımların tehdidi altında bulunmaktadır. Çünkü bulundukları düzeyi aşmak için gelişmiş ülkelerin desteğine ihtiyaçları vardır. Bu ülkeler en fazla tehdit altında olan ülkelerdir, çünkü, klasik tehdit anlayışı güdümündeki küresel ekonomik ve politik hassasiyetler ile asimetrik nitelikteki ülke içi toplumsal etnik ve çıkar gruplarından kaynaklanan hassasiyetlerin istismarı ve bu konuların siyasi dayatmalara dönüşmesi, bu ülkelerin önlerindeki temel sorunlardır.

Görüldüğü üzere asimetrik tehdit paradoksu, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için söz konusudur. Bu tür tehdit kavramının, günümüzde kimi örnekleri olduğu gibi önümüzdeki dönemlerde de içerik olarak değişikliklere uğraması, sahip olduğu esneklik nedeniyle, oldukça mutlaktır. Güçlünden güçsüze doğru yönelen, farklı biçimdeki bir asimetrik tehdit algılamasının varlığı hiç de yadsınamaz. Çünkü, bir ülkeyi ya da devleti zayıflatmak için kullanılan askeri seçenekler, daha zayıf noktaların keşfedilmesiyle, artık tercih edilmemektedir. Bazı güçsüz ülkeler, terörizm ve kitle imha silahlarının sağlayacağı caydırıcılıktan faydalanma yoluna gitmekte; güçlü ülkeler ise diğer ülkelerdeki ayrılıkçı hareketlerin desteklenmesi, bilgi hareketinin kullanılması ve ekonomik saldırı gibi asimetrik stratejileri ön plana çıkarmaktadır.¹⁶

Sert bir anlatımla asimetrik savaş olarak kabul edilen terörizm, taraflar arasındaki hem güç farkını hem de yapısal bazı farklılıkları vurgulamaktadır. Terörizm, özellikle gösterdiği elim sonuçlarla asimetrik tehdidin en önde giden hali olduğunu belirlemiştir. Günümüzdeki anlayış doğrultusunda; taraflardan biri bu savaş güvenliğini kuvvetleriyle yürütürken diğerinin böyle bir güce sahip olmamasının

¹⁶ Salih Gümgüm, “Küreselleşmenin Etkileri Irak Harekatının İstihbarat Açısından İncelemesi”, <http://www.cankaya.gov.tr/KONUSMALAR/03.04.2002-217.html> (Erişim: 12 Kasım 2004)

yanı sıra, ilk taraf, uluslararası hukukun genel kural ve ilkeleriyle bağı olduğu halde ikinci taraf, kural veya ilkeler yönüyle bağımsızdır. Bu, düzensiz gruplar (teröristler veya gerillalar gibi) tarafından devletlere ve onların güvenlik kuvvetlerine karşı yürütülen bir savaş durumunu betimlemektedir. Asıl endişe verici olan ise; kuralsız olan tarafın yaptığı saldırıların, sivil-savaşan ayrımı yapmaksızın ve ahlaki veya hukuki hiçbir kurala bağlanmaksızın yapıldığı bu tür asimetrik savaş durumlarında dünyanın en büyük askeri güçlerinin bile savunmasız ya da yetersiz olmasıdır. İşte bu aşamada terörizmle savaşın, terörist yaklaşımı ve terörizm tehdidini kontrol altına alabilmeyi bilen, mücadele esnasında oluşabilecek olumsuz durumları en aza indirebilecek uzmanlaşmış kişilerce yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. Bu da iç güvenliği sağlamakla görevli polis güçleri ve istihbarat görevlilerinin ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Terörizmin neden bir iç güvenlik sorunu olduğu ve terörizmle mücadelenin neden askeri yöntemler yerine polisiye tedbirlerle çözülmesi gerektiği çalışmanın sonraki bölümlerinde örneklerle açıklanacaktır.

Saldırının nereden, ne zaman ve hangi hedeflere yönelik olarak geleceği bilinemediği için savunma da olanaksız hale gelmektedir. Üçüncü bölümde detaylarıyla değinileceği üzere, 11 Eylül 2001’de, sivil yolcu uçakları, içindeki insanlarla birlikte birer roket gibi savaş aracı olarak kullanılmışlar ve hem askeri hem de sivil hedeflere isabet ettirilmişlerdir. Saldırıları düzenleyenler açısından, füze teknolojilerinin geliştirilmesi ve kullanılmasından çok daha ucuza¹⁷ mal olan bu yöntem, söz edildiği üzere, tipik bir asimetrik saldırı ya da asimetrik savaş örneğidir. Füze saldırılarında hava savunma sistemlerine yakalanma riski ve saldırının kaynağının saptanarak misilleme yapılması olasılığı nedeniyle sivil yolcu uçaklarının kullanılması, teröristler açısından daha kesin ve garantili bir yöntem olmuştur. Bu tür stratejilere karşı savunma güçlüklerine değinen emekli bir ABD Federal Havacılık Örgütü (FAA) yetkilisi, düşman havayolları diye bir kategori bulunmadığını, dolayısıyla yapılan saldırının beklenmedik ve önlenmesinin çok zor olduğunu söylemiştir.¹⁸

¹⁷ O. Metin Öztürk, “11 Eylül’deki Saldırı Sonrasında Uluslararası Terörizm ve Terörle Mücadele”, **2023 Dergisi**, S:11, 15 Mart 2002, ss. 32-40.

¹⁸ John S. Carr, “Pentagon Tracked Deadly Jet But Found No Way to Stop It”, **The New York Times**, 15 Eylül 2001.

Umberto Eco, bu manzarayı şu şekilde tanımlamıştır: “Ortaçağ’da binlerce insanı öldürebilmek için 2 veya 3 güne ihtiyaç vardı. O sürede de bu katliamdan kaçıp, kurtulma şansı doğuyordu. Ama katliamın günümüzdeki yeni türünden kimsenin kaçıp, kurtulması mümkün değil. Tesadüfen orada bulunanlar, ne yaparlarsa yapsınlar, ölmek zorunda kalıyorlar.”¹⁹

11 Eylül 2001 sonrasında dünyanın muhtelif yerlerinde meydana gelen ve birçok insanın hayatını kaybetmesine neden olan terörist saldırılar, dünyanın en önde gelen ve tüm insanları doğrudan etkileyen tehdidin artık terörizm olduğunu göstermiştir. Çünkü karşı olunana büyük çaplı zarar verme yöntemi çok iyi şekilde analiz edilmiştir. Bu tehdidin engellenmesi zorluğu da günümüze kadar elle tutulur somut ilerlemelerin olmaması nedeniyle iyice ortaya çıkmıştır. Tehdidi kullanan grupların yapısal özellikleri de bu zorluğu büyüten önemli bir etkidir. Ülkeler için yeni güvenlik tanımlamaları yapılmakta, ancak, hiçbir zaman dünyanın eskisi gibi olamayacağının altı çizilmektedir

Tehdidin geçirdiği evrim kadar güvenlik anlayışı da bu değişimden nasibini almak zorunda kalmıştır. Güvenlik, ilk başta mücadele ile şekillenen, sonra da korunmaya dönüşen bir yöntemle sağlanacak bir hale gelmiştir. Yöntemi şekillendiren mücadelenin de kolektif bir şekilde yapılması ihtiyacı doğmuştur. Çünkü daha çok çaresizlerin seçtikleri terörizm tehdidi, niteliği dolayısıyla, sahip olduğu ideolojiyi benimseyen ya da bu ideolojiye yakın her ortamda güç, destek ve yardım bulabilen bir oluşumdur.

Bu nedenle, güvenlik anlayışının ülkelerce birlikte ele alınması ve yapılandırılması gerekmektedir. Terörizm tehdidi, demokratik yönetim modelini seçen birçok ülkenin başta gelen sorunu olmuş ve olmaya devam etmektedir. Ulusal olma niteliğini koruma çabasındaki güvenlik paradigması, terörizmin geniş çerçeveli etkilerinden dolayı ülkelerce eş düzlemde ele alınması gereken mücadele siyasetinin gölgesinde vücut bulmaya başlamış, böylelikle ülkeler, ortak hareket etme kapasitelerini güçlendirmeye öncülük vererek, ulusal güvenlik oluşturma tekeli

¹⁹ Umberto Eco, “Bahama Adalarını’da Bombalar mıydık?”, **Frankfurter Randschau**, söyleşi, 22 Eylül 2001.

paylaşmak zorunda kalmışlardır. Elbette ki ülkeler için sakıncalar içeren böyle bir güvenlik anlayışı, her ne kadar objektif olarak sorunların üstesinden gelmek için yeterli olsa da, bir çok ülkenin böyle bir yaklaşımdaki çekinceli tavırları ele alınan soruna yeni boyut katmaktadır.

§3 Güvenliğin Yeni Dinamosu: Terörizm

İnsan hayatında şiddetin varlığı değişmez nitelikte olmakla birlikte; şiddetin kendini ifade tarzı ve kendine yüklenen anlam farklı olabilmektedir.²⁰ Genel anlamıyla, şiddetin toplumları etkileme yöntemlerinin başında da doğrudan insanların yönetimlerine yönelik olan siyasal şiddet gelmektedir. Yönetenlerle yönetilenlerin çekişmesi olarak da adlandırılabilen siyasal şiddet, her ne kadar yönetime yönelik bir oluşum içerse de aslında yönetilenlerin büyük zarar gördüğü bir durumdur. Nitekim, siyasal şiddet, değişik zamanlarda ve değişik yerlerde, hatta kişiden kişiye ve muhatabına göre değişen tanımlamalara göre farklılık gösterebilmektedir.

21. yüzyıla yeni adım atmış dünyamızda, önemli güvenlik sorunlarının başında bulunan siyasal şiddet uygulama tarzının en önemlisi hiç şüphe yoktur ki terörizmdir. Terörizmin tehdit derecelendirmesindeki önemini kavrayabilmek için önceliğin, tanımlamadaki açıklıkta olduğunu belirtmeliyiz. Önemin anlaşılabilirliği ile mücadeleye koyulma arasında da uygulamaya aktarılması beklenen yöntemlerin belirlenmesi bakımından açık ilişkinin bulunduğu, bu bakımdan önemlidir. Zira içerisinde AB üye ülkelerinin de bulundukları toplumlar, anlayış farklılıklarından dolayı bir birlerine zıt politikalar çerçevesinde konuya yaklaşmakta; bu nedenle, uygulamaya niyet ettikleri mücadele stratejilerinin başarısızlığından yakınmaktadırlar.

Tanımlama sorununun önüne geçmek amacıyla detaylı bir inceleme içerisinde açıklamalar verilmesinin önemi yadsınamaz. Ayrıca, çalışma konusunda belirli bir şeffaflık sağlamak için de, kavramların farklılığının çalışmada ele alınan

²⁰ Ertan Beşe, **Terörizm, AB ve İnsan Hakları**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ocak 2002, s. 23.

mücadelenin kapsamını değiştireceğinden, terimsel ayrılıkta yüklenen anlamların belirtilmesinde yarar vardır.

A. Kavramlar ve Genel Tanımlama Sorunu

Dünyamızda son zamanlarda, sebepleri çeşitli olan, haklılığı kabul edilmeyen ve sebebinin meşruluğu sürekli reddedilen; olaylar, hareketler, eylemler ya da saldırılar nedeniyle suçu olmayan insanlar öldürölmüştür, şüphesiz öldürölmeye devam edilmesi de yüksek ihtimal dahilindedir. Hayatta kalan insanlara korku içinde yaşanılacak bir dünya bırakan bu oluşumun meydana gelişi, zannedilebilme ihtimali yüksek olan ve bir hukuka sahip geleneksel savaş yönteminden kaynaklanmamaktadır. Bu, tam anlamıyla geğtiğimiz yüzyılda literatürde yer edinmiş, terör, terörizm ya da siyasal başarı çabası (!) olarak adlandırılan, savaştan çok ama çok farklı, kanlı, daha acımasız bir durumdur ve bu durumun dünya ajandasında, artık silinmesi zor bir konumda yer aldığı, su götürmez bir gerçektir. Konunun ajandadaki sürekliliği, amaç ve hedefleriyle hiç mi hiç ilgisi olmamasına rağmen çok sayıda masum insanın hayatlarını kaybettikleri bu olayların meydana gelmesinden çok, böyle bir olayın bir daha nerede, nasıl meydana geleceği ve kimi hedef alacağından kaynaklanmaktadır.

Farklı kavramlarla ifade edilmiş olmakla beraber, bu ifadeler içerisinde mütalaa edilebilecek olayların ve gelişmelerin varlığı, insanların toplu olarak yaşamaya başladıkları döneme kadar götürölebilmektedir. Zira, amaca ulaşım hep aynı yöntemle, aynı süreç çerçevesinde yürütölegelmiş, zararın maliyeti hep insanlara yüklenmiştir.

Aslında, yüzyıllar öncesine dayanan ve uzun geğmişi bulunan terör ve terörizm kavramları, ilk olarak, 18. yüzyıl sonlarından itibaren insanları meşgul eden konuma ulaşmışlar, akademik araştırma konusu olarak incelenmeye başlamışlardır. Sonraki iki yüzyılda ise bağımsızlık hareketlerinde bir manivela olarak kullanılan

terörizm, yakın zamanlara kadar da daha çok bir güvenlik sorunu olarak incelenmeye çalışılmıştır.²¹

Kelimeler yapı olarak incelendiğinde, terörizmin terörden türetildiği, ikisinin de farklı anlamlar yüklenen yeni kavramlar olduğu görülmektedir. Genel anlamda terörizm olgusu, spesifik terör olayları, terör örgütleri ya da hareketlerine yönelik çalışmalar, genellikle mikro ve makro boyutlarıyla olmak üzere iki temel eksenle cereyan etmektedir: Mikro nitelikli çalışmalarda, genellikle belirli terör olayları ve örgütlerinin incelenmesi, terör olaylarının kriminal boyutuyla çözümlenmesi, terörist psikolojisi ve anti-terörizm amaçlı ulusal mevzuat ve yapılanmalar gibi hususlara ilişkin değerlendirmeler söz konusu olmaktadır. Makro nitelikli çalışmalarda ise, genel olarak siyasal şiddetin özellikleri, terörizm felsefesi, özellikleri, tanımlama çabaları, sınıflandırılması, ulusal ve global sistem üzerindeki etkileri, anti-terörizm amaçlı uluslararası düzenleme ve örgütlenmeler gibi hususlar ön plana çıkmaktadır.²² En kaba ifade, bu boyut farklılığından dolayı, terör eylemlerinin ya da terör suçlarının geçerli olduğu oluşturduğu strateji, terörizmdir. Yani terörizmi, terör oluşturur.

Korkudan titreme veya titremeye sebep olma ya da yıldırma, korkutma ve tedhiş anlamındaki terör kelimesinin Latince kökenli olduğu, bu konunun kökeninin araştırıldığı hemen her kaynakta yer almaktadır. Bilinmeyen bir tehlike karşısında duyulan aşırı korku ve endişe, dehşet anlamında da karşılık bulan terör, dilimizde, Arapça kökenli tedhiş kelimesi ile birlikte kullanılmaktadır. Literatürde terör kelimesi, bazen de şiddet, siyasal şiddet ve anarşi kelimeleriyle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.²³

²¹ Yeşim Cömertoğlu, "Terörün Psikolojik Temelleri", **Strateji Dergisi**, 1995, s. 133.

²² Ertan Beşe, "Terörizm Literatürü Üzerine", **Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Dergisi: Terörle Mücadele Özel Sayısı**, Ankara, EGM Matbaası, S: 40, 2004, s. 38-42.

²³ Terör ve terörizm kavramlarının ortaya çıkışı, tanımlamaları ve diğer detaylı bilgi için bu bölümdeki dipnotlarda belirtilen kaynaklar haricinde bkz. Ümit Özdağ, Osman Metin Öztürk der., **Terörizm İncelemeleri Teori, Örgütler, Olaylar**, Ankara, ASAM Yayınları, 2000; Amber Amundson ve Sibel ÖZBUDUN (Der.), **Küreselleşme ve Terör**, İstanbul, Ütopya Yayınevi, Aralık 2001; Deniz Ülkü ARİBOĞAN, **Tarihin Sonundan Barışın Sonuna Terörizmi Anlamak ve Anlamlandırmak**, İstanbul, Timaş Yayınları, 2003; Şükrü Alparslan, **Hukuk ve Kriminoloji Açısından Tedhişçilik**, İstanbul, 1995; Sami Selçuk, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 1998; Ahmet Taner KİŞLALI, **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000; Suat İlhan, **Terör Neden Türkiye?**, Ankara, ASAM

Belirtmekte yarar vardır ki terör ile şiddet arasında kesin bir fark vardır. Şiddet, evrensel bir olay olup, kendini doğuran hüsrana ve endişe hissinin yarattığı insani durumdan ayrılamaz. Adı şiddette amaç, bir varlığa zarar vermek ya da onu yok etmektir. Zira toplumda şiddet her zaman vardır.²⁴ Sıradan bir katil, bir insanı, ölmesini istediği için öldürür. Terörde ise önemli olan, o insan ya da insanları öldürmek değil, onlar öldürdüğü zaman bu olayın toplumda ya da toplumu idare edenlerde yaratacağı endişe, korku ve şüphedir. Bir trene bomba koyduğunda, trende kimlerin olduğu ve ölecek olanların kimliği, terörü kullananlar için doğrudan bir önem taşımaz. Ancak, trene ve trende yolculuk eden insanlara verilecek zarar, dolayısıyla oluşacak korku ve şüphe ortamı, emellerinin minimum derecesini yerine getirmekle eş anlamlıdır. Terörle ilgili yüzlerce tanımlamayı inceleyecek olursak, göreceğimiz ortak özellik terör eylemlerinin şiddet unsurundan bağımsız olmayacağı gerçeğidir.²⁵ Şiddetsiz terör olmaz, ama her şiddetin de terör olmadığını unutmamak gerekir. Şiddet, terörü de içinde barındıran bir davranış tarzı kabul edilmektedir. Terör anlamının kazandırıldığı şiddet hareketlerinin belirli unsurlarının olduğu unutulmamalıdır. Bu yüzden terörün anlamı ve önemi, oldukça özel bir kavramdır. Altını çizmek gerekir ki; terör eylemlerinde, psikolojik sonuçlar fiziksel hedeflerden çok daha önemlidir.²⁶

Yapısal olarak incelendiğinde ise, terörün anarşik ortamlarda oluştuğu görülür. Anarşi ise en basit ifade ile istikrarsız durumlar ve bunalımlarda hayat bularak her türlü karşı koymayı ifade eden bir kavramdır. Her tarihsel dönem, kendi iç dinamikleri ve buhranları içerisinde kendi anarşisini, dolayısıyla da terörünü üretmiştir. Terör, basit bir eylem kapsamında değerlendirilebilecek bir şiddet olayı olmadığı gibi; iktisadi, sosyal, siyasal, kültürel, etnik, dini ve bunun gibi bir çok

Yayınları, 2002; İlhan Akbulut, “Terör ve Tasnifleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:65, S: 399, 1993, s. 47-59.

²⁴ Serap Keskin, **Hukuk Devletinde Terör ve Örgütlü Suçla Mücadele Sempozyumu**, İstanbul, Umut Vakfı Yayınları, 1996, s. 44.

²⁵ Mehmet Özcan, “Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Terörün Etkisi”, **Türkiye’de Terörizm: Dünyü Bugünü, Gelişimi ve Alınması Gereken Tedbirler, 10-11 Mayıs 2000**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2003, s. 147.

²⁶ Atilla Yayla, “Terörizm: Kavramsal Bir Çerçeve”, **SBF Dergisi** Güvenlik Boyutu Bağlamında AGİT Ankara, C: 45, S: 1/4, Aralık 1990, s. 341.

sebeple beslenen; yarı askeri anlamda bir karşılığı bulunan son derece spesifik bir eylem türüdür.²⁷ Çünkü terör her zaman amaç değil, araç olmuştur.²⁸

Konuyla ilgili hemen tüm yayınlarda ya da genel sözlük ve ansiklopedilerde terörün tanımlandığını, anlamla ilgili genel çerçevenin ise hep aynı olduğunu görmekteyiz. Bir gücü, bir iktidarı zorla kabul ettirmek amacıyla şiddet kullanma, yıldırma, bezdirme olarak çerçevesi belirlenen terör kavramı, sürekli korku altında tutmak amacıyla şiddet hareketleri, kaçırımlar ve cinayet işleme eylemleri, sistemli şiddet hareketleri ve cinayetlere başvurma eylemi olarak da tanımlanmıştır.²⁹ Kelimeye, bir toplumda bir grubun, halkın direnişini kırmak için yarattığı ortak korku anlamı da verildiği olmuştur.³⁰ Ayrıca terör, politik amaçlı bir şiddet hareketi olarak da tanımlanabilmektedir.³¹

Kim ne şekilde tanımlarsa tanımlasın en geniş çerçevede terör; sebebi, yöntemi, stratejisi, ideolojisi ne olursa olsun hiçbir kuralı olmayan, organize edilmiş, korku veren, yoğun bir şekilde ortaya çıkan ve terörizmin temel kaynağı olan şiddet olayları, kaçırımlar, öldürmeler, eylemler, davranışlar ya da hareketler ile bunların ortaya çıkma şüphesidir. İnsanları yıldırma, sindirmek ya da korkutmak yoluyla onlara belli düşünce ve davranışları benimsetmek, duyurmak ya da hissettirmek için zor kullanma ve tehdit etme eylemi, davranışı, hareketi ya da şüphesi de terördür. Bununla birlikte esas sorunu, değinileceği üzere, terörün tanımlanması değil, neyin ne şekilde terör kapsamında ele alınacağı oluşturmaktadır. Nitekim, küresel nitelik kazanan terörle mücadele yöntemlerinde kimin teröristi sorusu ve benim teröristim yaklaşımı hala önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Mücadele kisvesi altında yapılan temel hak ihlalleri göz önüne alındığında terörün ne olduğu, kimin

²⁷ Deniz Ülke ARİBOĞAN, “Terörizmin Küreselleşmesi”, **Dünyada ve Türkiye’de Terör**, Der.Ali Tarhan, Ankara, T.C. Merkez Bankası Yayınları, 2002, s.223.

²⁸ Emin Demirel, **Terör**, İstanbul, Alfa Yayınları, Mayıs 1999, s. 28.

²⁹ Sabri Dilmaç, “Global Tehdit, Terörizm ve Türkiye’ye Etkisi”, **Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Dergisi: Terörle Mücadele Özel Sayısı**, Ankara, EGM Matbaası, S: 40, 2004, ss. 357-367.

³⁰ Ruşen Keleş ve Artun Ünsal, **Kent ve Siyasal Şiddet**, Ankara, SBF Yayınları, 1982, s. 2.

³¹ Emin Demirel, **op.cit.**, s. 11.

terörist olduğu ve küresel teröre nasıl ulaşıldığı cevaplanması gereken sorular olduğu anlaşılmaktadır.³²

Terörün asıl hedefi, karşılaşılan kitleyi yıldırarak, yönlendirmek ve yönetmektir. Ayrıca, bunun için yapılacak eylemlerle dikkat çekmek suretiyle bir davayı ya da anlaşmazlığı; yerel, bölgesel ya da küresel alanda sorun haline getirmek ve çözümünü sağlamaktır. Şiddet içeren fiil mutlaka işlenmelidir ki baskı, korku ve yılgınlık yaratmak olan hedefe ulaşılmış olsun.³³

Terör tanımlarında en çok karşılaşılan kavramlar; canavar, karanlık, şeytanilik ve kötülük kaynağıdır. Terörist örgütler hep karanlık içinde tanımlanı, terörist liderler ise terörün karanlık ustaları olarak tanımlanı. Terörü şeytani bir iş olarak tanımlamak ise belki de en yaygın olanıdır.³⁴

Terör kavramıyla ilgili bir ortak nokta da kelimenin çıkış noktasının, 1789 tarihli Fransız İhtilali olduğudur. Fransız yönetiminin ihtilalcilere karşı giriştiğı ve ihtilal kendi evlatlarını yemeye başladı deyişyle tarih sayfalarında yerini alan temizleme faaliyetleri, batılı kaynaklarda ilk terörist olaylar olarak anılmaktadır. 27 Temmuz 1794 tarihinde Robespierre'in iktidardan düşürülerek 1400'e yakın kurbanının arkasından, aynı mahkemede yargılanıp giyotine gönderilmesiyle kapanan ihtilâlin bu dönemi, Terör Dönemi (La Terreur) olarak anılmaktadır. Jakobenler on üç ay süren bir dönem boyunca, devamlı tedhiş ve korkuyu yaygınlaştırarak Fransa'yı kana boğmuş, toplumun bütünü, yaygınlaştırılan bir dehşet içine sokarak, sosyal organizmanın sinir merkezlerini felce uğratarak ihtilâli kendi buluşu olan bir zemine oturtmak istemişlerdir. Bu yüzden, Jakobenler, kendileri hakkında konuşup yazarken terörü olumlu anlamda kullanmışlardır. Takip eden yıllarda yerel grupların merkezi otoritelere karşı geliştirdikleri silahlı

³² İhsan Bal, "Terör Nedir? Neden Terörist Olunur", **Terörizm**, Der. İhsan Bal, Ankara, USAK Yayınları, Nisan 2006, s. 8.

³³ M. Şükrü Alpaslan, **Kriminoloji ve Hukuk Açısından Tedhişçilik**, İstanbul, Teknik Yayınlar, 1983, s. 21.

³⁴ Sedat Laçiner, "Toplumsal Sorunların Bir Belirtisi Olarak Terörizm", <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=27>, (Erişim Tarihi: 12 Nisan 2005).

propaganda mücadeleleri, bireyler ya da siyasi gruplar tarafından devlete karşı uygulanan şiddet de terör kavramı kapsamına alınmıştır.³⁵

Teröre başvuran grupların, eylem taktikleri ve yürüttükleri gizli faaliyetin bir gereği olarak hedef seçimi ve eylem zamanı konusundaki inisiyatiflerini kullanmada sınırsız davranabilmeleri, onları avantajlı hale getirmektedir. Sebep sonuç ilişkisinden uzak bir şekilde gerçekleştirilen terör eylemlerinin, zamanından önce haber alınarak önlenmesi veya faillerinin yakalanmasının güçlüğü, terörün etkisini artırmaktadır. Ayrıca teröristler, eylemlerinde kendilerini sınırlayan ahlaki veya insani çok fazla engel tanımadıklarından dolayı, psikolojik bir üstünlüğe sahip olmaktadır.

Terörizme gelecek olursak, terör ile vücuda gelen ve anlam kazanan terörizm, siyasal bir amaca yönelmiş, örgütlü, sistematik ve sürekli olarak terörü kullanmayı yöntem olarak benimseyen bir stratejidir.³⁶ Zira terör yaratma amacı, terörizmin özgün yönünü oluşturmaktadır. Bu ise azınlığın, hedef aldığı amacı normal yollarla gerçekleştiremeyeceğini anlayıp amacına dehşet, baskı ve tehdit yani terör yoluyla topluma korku salarak varmak istemesidir.³⁷ Yani terörizm, bir ideoloji ya da bir doktrin değil, bir yöntem, taktik, strateji ve bir bakıma savaş biçimidir.³⁸ Terörizmden söz edebilmek için aynı siyasal amaca yönelmiş bir dizi terör olayının varlığı gereklidir.³⁹ Nitekim terör, çoğu kez gayri iradi olarak meydana gelebilir. Birçok savaş, kitle terörü veya ihtilal maksadıyla ayaklanmaların kontrol edilemez olduğu bilinmektedir. Diğer taraftan terörizm, siyasal maksatlarla iradi olarak terör yaratmadır, terörü sistematik ve hesaplı kullanmadır. Terörizm, ne kadar ham olursa olsun bir felsefe, teori veya ideoloji olmamakla birlikte bunlara dayanır.⁴⁰

³⁵ Detaylı bilgi için bkz. Server Tanilli, **Dünyayı Değiştiren On Yıl: Fransız Devrimi Üstüne (1789-1799)**, Ankara, Say Yayınları, 1990, s. 118-138; Atilla Yayla, **op.cit.**, s. 334'den Walter Lagueur, **Terrorism**, 1977, s. 6

³⁶ Mevlüt Bozdemir, "Terör(mü) ve Terörizm(mi)?", **AÜ SBF Basın Yayın Yüksek Okulu Yıllığı**, C:6, 1981, s. 526.

³⁷ M.Sami Denker, **Uluslararası Terör, Türkiye ve PKK**, İstanbul, Boğaziçi Yayınları, Temmuz 1997, s. 3.

³⁸ Atilla Yayla, **op.cit.**, s. 339.

³⁹ M.Sami Denker, **op.cit.**, s. 3.

⁴⁰ Yılmaz Altuğ, **Terörün Anatomisi**, İstanbul, Altın Kitaplar, Mart 1995, s. 18.

Terörizm ile ilgili olarak da, değişik kaynaklarda, çeşitli ama aynı temelde bütünleşen tanımlara rastlamak mümkündür. Terörizmde, silahlı şiddet unsuru ve sonuçları üzerinde tartışma bulunmamakla birlikte, olgunun kaynağı ve çıkış nedenleri gibi diğer başlangıç unsurları üzerinde çok farklı yaklaşımların bulunduğu gözlenmektedir. Ancak terörizm, aynı zamanda karmaşık bir olgudur; kapsayıcı bir tanımını yapmak zordur. Bunun nedeni, sadece her tanımın değer yargıları içermesi değil, terör suçu olgusunun ayrılmaz bir parçası olan şiddet kullanma ögesinin zalim kadar mazlum tarafından da başvuru bir savunma aracı olmasıdır. Böyle durumlarda her şiddet olayı, kullanan için haklı, hedef grup açısından haksız olarak kabul edilebilmektedir.

Gelişen teknoloji ile nicelik ve nitelik olarak değişerek adeta mükemmelleşmiş bir hal alan terörizm, sıcak savaşa nazaran daha ucuz fakat çok daha derinden ve uzun etkileme katsayısı olan bir savaş stratejisi ve dış politika aracı haline gelmiştir. Savaş, diplomasinin devamıdır denir, terörizm ise savaş ve diplomasi ile elde edilemeyen sonuçları elde etmek için yapılan eylemlerdir.⁴¹

Terörizm, Meydan-Larousse'de yukarıda bahsedilen terör döneminin idare şekli olarak yani ihtilalci grupların giriştiği şiddet eylemlerinin tümü, tedhişçilik, bir hükümet tarafından uygulanan şiddet rejimi şeklinde tanımlanmaktadır.⁴²

Encyclopaedia of Sciences'a göre ise terörizm, önceden belirlenmiş amaçlarına ulaşmak için, sistematik olarak şiddete başvuran bir örgütlenmiş grup ya da partinin kullandığı yöntem olarak tanımlanmaktadır.⁴³ Ceza Hukukçusu Sulhi Dönmezer terörizmi; şiddetin sosyal, ulusal, ırki, dinsel, fesat çıkarıcı ve benzer diğer maksatlarla ve sosyal sınıflar arasında çatışma, savaşı tahrik etmek üzere, planlı ve hukuk dışı olarak kullanılması şeklinde ifade etmektedir.⁴⁴ Yeni bir siyasi sistemin kurulmasına destek sağlamak için, devrimci hareketlerde korku ve şiddetin sistematik bir şekilde kullanılması olarak da ifade edilen terörizm, kimine göre kasıtlı

⁴¹ *ibid.*, s. 14.

⁴² "Terörizm", **Meydan Larousse**, 1973, C: 12, s. 83

⁴³ "Terrorism", **International Encyclopaedia of the Social Sciences**, New York, 1934, V.14, s. 76

⁴⁴ Sulhi Dönmezer, "Her Yönüyle Tedhiş", **Son Havadis**, 10 Kasım 1977, ss. 1-3.

ve sistematik bir şekilde suçsuz insanları öldürme, sakat bırakma ve tehdit etmek suretiyle, siyasi sonuçlara ulaşmak için korku salma anlamına gelmekte, kimine göre ise, politik şiddet olarak ele almaktadır.⁴⁵

Bugün konunun uzmanlarının çoğunlukla paylaştığı görüş, terörizmin demokrasilerde istikrarsızlık yaratmak amacıyla şiddete dayalı örgütlü bir korkutma eylemi olduğudur.⁴⁶ Bir başka deyişle, terörün yani siyasi yolu kullanarak korkutma, sindirme ve yok etme eylemi ya da şüphesinin bilinçli, planlı ve bir siyasi amaç güdülerek yürütülmesi, terörizm olarak ifade edilebilir. Terörizmde, yasadışı siyasi ve stratejik amaçlarını gerçekleştirmek isteyen bir grubun veya devletin, bilinçli ve planlı bir şekilde, şiddet kullanması ve/veya şiddet kullanma tehdidinde bulunması söz konusudur.

Terörizmde izlenen stratejinin esas psikolojik savaştır. Bu savaşın en temel ideolojik aygıtı ise, medya ve medya aracılığıyla yürütülen dezenformasyondur.

Tüm bu yazılanlar çerçevesinde bir yorum yapmak gerekirse terörizme, siyasi hedeflere ulaşmak için toplumun demokratik ikna ve eylem yoluyla barışçı davranmasına karşı, hukukun üstünlüğü ve devlet otoritesi tanımayan, güçsüzlüklerini gizlemek için demokratik otoriteleri kitlelerden kopararak halka karşı şiddet kullanmaya yöneltmeyi amaçlayan, kendi güç ve doktrinleri ile sağlayamadıkları halk desteğini ve ayaklanmasını sağlamak için tarihsel veya inançsal görevlerinin olduğuna inandırılmış çeşitli unsurlardan oluşan, bir şekilde güçlü birilerinden destek gördüklerinden tahripkar silahlarla donanmış olarak gelişmiş taktikler kullanan, insanlığı küçük gören, ahlaki hiçbir temeli olmayan, siyasi hedeflere ulaşmak için insan hayatını hiçe sayan, masum insanları hedef alan ve hiçbir savaş kuralı tanımayan, geleneksel politik suçlardan farklı, metodolojik, örgütlü, sistematik, öldürme, kaçırma, korkutma ve tahrip eylemlerin oluşturduğu stratejidir demek hiç de yanıltıcı olmayacaktır.

⁴⁵ Detaylı bilgi için bkz. Sabri Dilmaç, **op.cit.**, s. 358.

⁴⁶ Gün Rengin, “11 Eylül sonrasında Başat Tehdidin Yeni Adı: Uluslararası Terörizm Olgusu”, **Stratejik Analiz**, C: 2, S: 24 Nisan 2002, ss. 113-119.

Yaşamaya başladığımız bu yüzyılda varlığını daha derinden ve çok daha şiddetli bir şekilde hissettiren terörizm, klişeleşen savaşların yerini çoktan almıştır. Tarih kitaplarının artık topyekün nizami savaşları değil, kanlı intihar eylemlerini, televizyon ekranlarından dünyaya meydan okurcasına intikam yemini eden ve ettiren, terörü sıradan bir hareket tarzı olarak algılayan örgüt liderlerini yazacağı bir dönemde bulunduğumuzu söylemekte hiçbir çekince bulunmamaktadır.

Genel çerçevede terörizmin amacının, hedef aldığı rejimi yıkarak, yerine kendi ideolojileri doğrultusunda yeni bir yönetim tesis etmek oluşu, bu yöntemi tercih edenlerin güçleri dikkate alındığında anlamsız görülmektedir. Hiç bir zaman, küçük grupların oluşturduğu örgütlenmelerin, karşılarında bulunan binlerce kişilik güvenlik güçlerini yenmeleri, onlara karşı başarı kazanmaları beklenemez. O halde terörizmin ve teröristlerin siyasi rejimi yıkmak çerçevesindeki amaçlarına yönelik diğer hedeflerini de gözden geçirmek gerekir. Bu yönüyle asimetrik savaşın terörizm ile birlikte anılmasının en önemli gerekçesi de budur. Çünkü asimetrik savaştaki galibiyetin, güçsüzlere yönelik ilerlediğini unutmamak gerekir.

Terörizmin, birbiriyle iç içe geçmiş bulunan hedeflerini özetle şu şekilde ifade edebiliriz:

- a. Öncelikle hedef alınan rejimi ve siyasi iktidarı yıpratmak, mevcut otoriteyi ve halkın devlete olan güvenini sarsmak,
- b. İç ve dış kamuoyunda davalarının duyurulmasını sağlamak ve dikkatleri savundukları davanın üzerine çekmek,
- c. Şiddet eylemlerine bağlı olarak oluşturdukları tedhişe, toplumun direnme gücünü kırarak kendi davalarına karşı olumsuz duyarlılıkları ortadan kaldırmak ve kitleleri itaate zorlamak.⁴⁷

Terörizm, muhataplarının karşı karşıya kaldığı durumlar etrafında değişik görünümlere ve çeşitliliğe bürünebilen bir kavramdır. Sanayileşme döneminde bir hükümet politikası veya buna karşı koyma hareketi; bağımsızlık mücadeleleri ve Soğuk Savaş dönemlerinde bir özgürlük hareketi, son olarak Soğuk Savaş sonrası

⁴⁷ Sabri Dilmaç, **op.cit.**, s. 357.

dönemde ise bir nevi kalkınmaya ve moderniteye açılan savaş görünümüne bürünen terörizmin ayırdedici tek yönü ise olguyu gerçeğe dönüştüren eylemlerden (terörden) masum insanların da büyük çapta zarar görmüş olmasıdır. Zira, tarihsel süreç içinde benzer eylem ve olaylar karşısında dünya genelinde gösterilen benzer tepkilerin oluşturduğu çerçeve, bunun yanında siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler de terörizmle ilgili nicel bir kategorinin oluşmasına katkı sağlamıştır.

Her sektörde olduğu gibi, bilimsel ve teknolojik gelişmeye bağlı olarak, terörizm kavramının algılanışında da değişiklik yaşanmış ve bugünkü genel kabul edilmiş etrafında anılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, bir önceki yüzyıl içerisinde terörizme mensup eylemlerde sayıca önemli bir artış meydana gelmiş, ayrıca da bu eylemlerin nitelikleri de önemli değişiklikler göstermiştir.⁴⁸ 20. yüzyılın ikinci yarısında ülkelerin asıl meseleleri arasında bulunan terörizm, verdiği zararlar yerel nitelikte olduğu için günümüzdeki gibi geniş bir çerçevede ele alınmamıştır. Zira, artık bu türden faaliyetler ve bu faaliyetlerin verdiği korku, bu yüzyılın henüz başlarında olmamıza rağmen görüldüğü üzere, çoğu kez bir ülkenin siyasi sınırlarını aşp bütün dünyanın ortak meselesi haline gelmeye başlamıştır. Adını verecek olursak terörizm, uygulayıcıların üst seviyedeki hedeflerine ulaşabilme başarısını göstermiştir.

Bu nedenle, devletlerin çoğunluğunun üzerinde anlaştığı hukuksal bir terörizm tanımının önemi, büyük oranda teröre karşı ulusal veya uluslararası boyutta yürütülecek etkin bir mücadele gereğinden kaynaklanmaktadır. Daha ileride değinileceği gibi, günümüze kadar terörizmin önlenmesine ilişkin geniş katılımlı bazı uluslararası sözleşmeler de oluşturulmuştur. Fakat terörizme karşı yürütülecek mücadelenin ve bu yöndeki hukuksal yükümlülüklerin pratikte bir şey ifade edebilmesi için gereken en temel şart, bu kavrama neden olan eylemi ya da olguyu herkesin aynı şekilde algılamasıdır. Böylelikle, teröristleri cezalandırmayı gerçekten isteyen devletlerin hukuksal boşluklardan ve çelişkilerden dolayı etkisiz kalmaları önlenebilecektir. Öte yandan, sempati duydukları terörist grupları cezalandırmak

⁴⁸ Bkz. W. Laqueur, “Post-Modern Terrorism”, **Foreign Affairs**, C: 75, S: 5, 1996, ss. 24-36.

istemeyen ülkelerin de bu yükümlülükten kaçmaları zorlaşacaktır. Terörizmi terörizm olarak tanımlamayan ülkeler var oldukça, bu faaliyetleri gerçekleştirenler için her zaman sığınılacak güvenli bir ortam ve mekan mevcut olacaktır. Bu durum, teröristlerin eylemlerini, hukuk baskısı olmadan rahatça ve hatta artırarak yapmalarına ortam sağlayacaktır. Ancak tüm bunlara rağmen, devlet otoritesi dışındaki birimlerin şiddet içeren bütün eylemlerinin mi, yoksa bunlar arasında yalnızca belirli niteliklere sahip olanlarının mı ya da hangi kategorideki eylemlerin terörizm sayılacağı hukuksal olarak hala belirginleşmiş değildir.

Tanım üzerinde hala geniş çerçeveli bir anlaşma oluşamamış olmasının doğrudan bazı nedenleri vardır. Bunlardan birisi, şiddet içeren bir eylemin neredeyse sadece amacının ön plana çıkarılmasıdır. Bundaki maksat, sempati duyulan bazı grupların eylemlerini meşrulaştırmak olarak kendini göstermektedir. Çünkü, söz konusu grupların amaçlarını yerine getirmesi olağan ve normal bir gelişme olarak nitelendirilmektedir.

Ancak bu vurgu pratikte önemli sonuçlar yaratmaktadır. Öncelikle, demokratik sistemle yönetilen kimi devletlerin düşünce ve ifade özgürlüğü çerçevesinde bir miktar şiddet içerse dahi siyasal nitelikli eylemlere gösterdiği tolerans, amaç dolayısıyla oluşan yakın ilişki sonucu ya kasten, ya da kaçınılmaz olarak kimi terörist nitelikli suçlara da yönelebilmektedir. Örneğin bir çok devletin yasal düzenlemeleri, siyasi suçları iade dışı tutmaktadır. Veya, ülkelerin kendilerine sığınmış insanlara siyasi sığınma hakkı tanırken daha çok politik suçlu olup olmadıklarına bakmaları, bu kez teröristlerin bu devletlerce himaye edilmesi ile sonuçlanmaktadır.

Terörizmin farklı tanımlara muhatap olmasının bir ikinci temel nedeni, biraz önce bahsettiğimiz gibi terörizmle diğer eylemler arasında nitelikleri açısından da benzerliklerin bulunmasıdır. Özellikle amaca yapılan vurgu, terörizm ile siyasal suçlar arasındakine benzer bir biçimde terörizm ile ulusal kurtuluş mücadeleleri arasında da bir ayrım karmaşasının yaşanmasına neden olmaktadır. Kurtuluş mücadelelerinde de terörizmde de hedef, daima kurulu otorite ve onunla ilişkin

kurum ya da kişilerdir ve kullanılan yöntemler çoğu kez şiddet içerir. Tıpkı bazı siyasi suçlarda olduğu gibi, geleceğini ya da kendi kaderini tayin etme hakkına dayanan ulusal kurtuluş mücadelesi türünden eylemlerde de kimi devletlerce haklı bulunan amaç ya da amaçlara rastlanmaktadır. Bu da, bir kesimin terörizm dediğine diğeri ulusal kurtuluş hareketi ya da savaşı veya bir kesimin terörist dediğine diğeri özgürlük savaşçısı diyebilmesi gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Ortaçağ'ın sona ermesi paralelinde Osmanlı İmparatorluğu'nun güç kaybetmesi ile Avrupa'daki bazı milletlerin bağımsızlık hareketleri, ortaya çıkan yeni devlet oluşumları ve çözümlerin artarak devam etmesi gibi davranışlar, bu olağanlığa referans teşkil etmektedir.

Terörizmin tanımındaki karmaşanın üçüncü sebebi ise özellikle amaç açısından bakıldığında terörizmin günümüzde iyice karmaşık bir hal almasıdır. Bahsedildiği üzere, kimi terörist eylemler doğrudan bir devlet otoritesini yıkmaya ya da zayıflatmaya ve yeni bir sistem kurmaya yönelmişken, kimi eylemler ayrılıkçı ya da bölücü niteliktedir. Ancak, bazı terörist grupların eylemleri, sadece belirli ve güdülenmiş hakların kabul edilmesini sağlamaya yönelmiş veya intikam alma çabası içerisinde de olabilir. Hatta, terörist eylemler, tamamen devletin dışında bir nihai hedefe de yönelmiş olabilir. Örneğin, belirli bir toplumsal gruba zarar vermek ya da ortadan kaldırmak, büyük bir şirketi zayıflatmak ya da ortadan kaldırmak gibi kamusal otorite dışı nihai hedeflere de yönelebilmektedir. Kavram kargaşası içerisinde, amacı belirsiz olan eylemlerin insan hayatına kastedilme şeklinde son bulması, meydana gelen hareket tarzının niteliğini de muntazaman değiştirebilmektedir.

Öte yandan devletin şiddete başvurduğu durumlarda da, nitelik benzerliği nedeniyle, bu tür eylemler ile terörizm arasında bir ayrım güçlüğü doğmaktadır. Bu durumda, eylemi devletin yapıyor olması, dolayısıyla, bu eylemlerin terörizm tanımı içerisine de alınmaması gerektiği gibi bir eğilim doğurmaktadır. Halbuki gelişim süreci incelendiğinde, terörizmin, hatırı sayılır bir oranda, devlet kaynaklı bir düzlemde şekillendiği göze çarpmaktadır.

Terörizm tanımını güçleştiren unsurlardan sonuncusu ise, özellikle medyanın, terörizm ya da terörist kavramlarını çoğu kez titiz bir inceleme yapmadan kullanma rahatlığı göstermeleridir. Her ne kadar bu unsur, daha önceki sebeplerle ilişkili olabilecek, hatta onların bir sonucu olarak görülebilecekken, sadece bilgisizlik ve özensizlik, yanlış kullanımlara yol açmakta ve sonuçta terörizmin bir tanımının yapılmasında zorluklar oluşturmaktadır.

Terörizmle kimi eylemler arasında yukarda belirtilen amaç ve nitelik açısından benzerlikler ve diğer bazı özel sebepler ışığında, devletler ya da kişiler, bu sebeplerden kaynaklanan objektif, genel geçer bir tarif yapmakta zorlanmaktalar ya da bu sebepler sonucu ortaya çıkan girift durumu da kullanarak kasıtlı olarak terörizm tanımlamalarında tercihli yollar seçmektedirler.

Terörizm konusunda şimdiye dek yazılan tüm eserlerde binlerce fikir yürütülmüştür. Ancak bununla ilgili olarak şu ana dek pozitif bir yere varılamadığı da bir gerçektir. Günümüzde çok geniş bir biçimde tartışılmasına rağmen asıl olan, terörizme umutsuzların itibar ettikleri, terörizmin kanlı olduğu ve masumları yok etmeye uğraştığıdır.

B. Gelişim Süreci ve Tarihçe

Günümüz dünya sisteminin en önemli güvenlik sorununu oluşturan terör olaylarını çözümleyebilmenin öncelikli koşulu, terörizmin gelişimini analiz etmekten geçmektedir. Terörizmle ilgili çeşitli unsurlar etrafında oldukça farklı kategoriler oluşturmak mümkündür. Ancak terörizm, özellikle son iki yüzyıldır dünya gündeminin üst sıralarında yer aldığından, yine bu süreçte meydana gelen ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmeler etrafında ele alınması en doğru yaklaşım olacaktır. Zira terörizm kategorilerindeki farklılık da söz konusu süreçte meydana gelen gelişmelere endeksli olarak şekillenmektedir.

Terörizm, günümüzde ele alınan her konuda olduğu gibi, zaman içerisinde değişim ve çeşitlilik göstermiştir. İlk örneklerinden günümüze kadar geçen süre

içerisinde terörizm, dini ve kültürel özellikler, başta etnik farklılaşma olmak üzere sosyal yapı, siyasal ve ekonomik ilişkiler gibi bir çok faktörün bir tezahürü olarak, ortaya çıktığı topluma göre farklılık göstermiştir. Bu nedenle, dönemsel olarak terörizm çalışmaları da farklılık göstermiş, bu konudaki yorum ve algılamalar döneme egemen olan düşünce akımları ve uluslararası konjonktürden etkilenmiştir.⁴⁹

1. Sanayileşme Dönemi

Siyasal hedeflere ulaşmak için kullanma anlamında ele alındığında terör, tarih kadar eskidir. Tarihteki ilk terörist grupların, M.Ö. 73-66 yılları arasında yaşamış Sicariiler'e kadar uzandığını bilinmektedir. Devlet düzenine hüküm süren Romanlılar'a karşı savaşım veren Sicariiler, düşmanlarını işlek yerlerde öldürdükten sonra kalabalığa karışıp kayboluyorlardı. Manastırları ve Kudüs'ün su kanallarını yıkıp, buğday ambarlarını yakıyorlar, tefeci senetlerini ve devlet arşivlerini ortadan kaldırıyorlardı.⁵⁰ Nitekim düzene bir başkaldırışın söz konusu olduğu dönemde, zarar oluşumları dikkatle incelendiğinde zarara muhatap olanların öncelikle masum insanlar olduğu gözden kaçmamaktadır.

Ancak yukarıda da anlatıldığı gibi gerek kelimenin kavram olarak ortaya çıkması, gerekse amaca ulaşmada gerçekleştirilmeye çabalanan hedeflerin varlığıyla bir benzerlik taşıması bakımından terörizm, özellikle 18. yüzyılın sonlarında özel bir önem kazanmıştır. Teorik manada hemen hemen iki yüz yıllık bir geçmişe sahip olan terörizm, bu süre zarfında üç evre geçirmiştir. İçinde bulunduğumuz yüzyılı da sayacak olursak buna üç yüz yıl terörizmi demek daha doğru olacaktır.

İlk evre, 1789 Fransız Devrimi sonrasında yerel grupların merkezi otoritelere karşı geliştirdikleri silahlı propaganda mücadeleleri olarak açıklanabilmektedir. Özellikle, 18. yüzyılın son dönemlerinde, Fransa'da hüküm süren ve olumlu anlamda kullanılmaya başlanan terör dönemi söylemi, devrimin de etkisiyle Avrupa'da ezilen olduklarını savunanların, karşı bir ifade olarak yönetime yönelik saldırıları şeklinde gelişmiştir. Özellikle Rusya'daki çarlık karşıtı gruplar ile Kıta Avrupası'ndaki bir

⁴⁹ Ertan Beşe, "Terörizm Literatürü Üzerine", **op.cit.**, ss. 38-42.

⁵⁰ Atilla Yayla, **op.cit.**, s. 343.

kısım anarşist ve marksist ideolojiyi savunan grupların oluşturduğu ilk dönem terörizmi, zarar verme gücü oldukça sınırlı olan basit bombaları temel silah olarak kabul etmiş, dönem süresi boyunca güçlüler ve despot yönetimler daima suçlanarak terör yapanlarca terörizme haklılık payı verilmeye çalışılmıştır.

19. yüzyılda sanayileşme ve kentleşme sürecini yaşayan Avrupa, bu süreçle birlikte yeni siyasal, sosyal ve ekonomik sorunlarla karşılaşmıştır. Özellikle kentlerin nüfusunun yüz binleri aşması ve bu hızlı nüfus artışının büyük çoğunluğunu işçilerin oluşturması, sosyal bunalımları da beraberinde getirmiştir. Yönetim tarafından haksızlığa uğratıldığını düşünen, uzun saatler çalışıp kullanıldıklarına inanan, çocuklarını okullara gönderemeyen, sağlık hizmetlerinden yararlanamayan, yaşamları için temel gereksinimleri karşılanmayan bu yeni işçi sınıfı, manipüle edilmeye ve yönlendirilmeye hazır bir kitle durumuna gelmiştir. Durumlarından şikayetçi, kinlenmiş, nefreti artmış, gerilimi yüksek bu insanların mobilize edilmesi çok zor olmamıştır. Terörizm fenomenine 19.yy. perspektifinden bakıldığında sadece çılgınların ortaya attığı bir savaşım stratejisi değil aynı zamanda sosyal, ekonomik, siyasal ve benzeri gelişmelerin bir ürünü olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, bir kısım serserinin kendiliğinden sadece macera amacıyla bu yola sapmadıklarını anlamak ve önlemleri de buna göre almakta yarar olduğu, ilk günden beri anlaşılması zorunlu olan bir durumdur.⁵¹

19. yüzyıldaki terörizm ideologlarının ortaya koymuş olduğu temel argümanların 200 yıl sonra da önemli ölçüde geçerliliğini koruduğu söylenebilir. Bu çerçevede Batı'dan Doğu'ya transfer edilen bu mücadele yönteminin İslam coğrafyasında kendine nasıl yer bulduğu ve bugünlere nasıl geldiği siyaset bilimi ve sosyoloji açısından önemli bir tartışma konusudur.

⁵¹ İhsan Bal, "Küresel Terörle Mücadelede Türkiye-AB Eksenli Güvenlik Politikaları: Yeni Bir Alternatif Olabilir mi?", **op.cit.** s. 210'dan Walter Laquaer, **The New Terrorism**, Oxford, Oxford University Press, 1999, ss. 9-42.

2. Soğuk Savaş Dönemi

Uzun araştırmalar gereken terörizm fenomeni, birçok ulusu aslında, 20. yüzyılda etkisi altına almıştır. Terörizmin 20. yüzyıldaki hareket tarzı, kullandığı argümanlar ve stratejilerin neler olduğunu analiz etmekte yarar vardır.⁵² Terörizmin ikinci evresi, dünya savaşları ertesinde ortaya çıkmıştır. Dünyanın, kapitalist ve demokratik Batı Bloku (aslında ABD) ile komünist, sosyalist ve Marksist-Leninist Doğu Bloku (aslında SSCB) arasında bir mücadele dengesine oturduğu ve 20. yüzyılın ikinci yarısında ilk kez karşılaşılan Soğuk Savaş döneminde terörizm, ilk evresine nazaran hızlı ve etkin bir gelişim göstermiştir. Bu evrede, ellerindeki nükleer silahların caydırıcı etkisiyle karşılıklı savaşa giremeyen iki blok, sıcak savaşı farklı platformlara taşımışlardır. Kısmen sıcaklaşan savaş rüzgarlarının varlığı da (Vietnam, neredeyse Küba ve Afganistan'da olduğu gibi) bu dönemin, ideolojilerin aktarılması aşamasında oldukça sancılı ve karmaşık olduğunu göstermektedir.

İki bloğun da resmi olarak örgütlenip kurumsallaştığı yıllar, esas olarak Kominform ve NATO'nun kurulduğu 1947-1949 yılları arası dönemdir. Bu tarihten itibaren dünya hızla iki kutuba ayrılmaya başlamıştır. 1949 yılında Çin'de komünizmin zaferinden sonra sömürgeciliğe karşı hareketlerin geliştiği, Doğu'da yeni devrim perspektiflerinin belirdiği görülüyordu. 1953'ten beri gündemde olan yumuşamaya karşın, 1962'ye kadar ciddi krizler yaşanmıştır.⁵³

Uzun yıllar Batı'nın sömürge yönetimi altında kalan Asya, Afrika ile Orta ve Güney Amerika ülkeleri, Soğuk Savaş döneminde yavaş yavaş bağımsızlıklarını kazanmışlardır. Aslında bu ülkelerin ortak yanları, sömürgeciliğe karşı çıkmaları ve dünyayı paylaşma arzusundaki iki bloka da bağlanmaktan kaçmalarıydı. Ancak yine de bazıları çeşitli nedenlerle ABD, bazıları da SSCB ve Çin güdümündeki uluslararası örgütlere katılmaktan geri durmamışlardır. Bunun yanında, Asya ve Afrika ülkeleri kendi aralarında da oluşturdukları oluşumlarla gündeme gelmeye çalışsalar da bunda pek de başarılı olamamışlardır. Çünkü Amerikan politikasının bir sonucu olan bir kısım devletleri etkisi altında kalmaya zorlayan emperyalizm ve SSCB'nin büyük bir

⁵² **ibid.**

⁵³ "Soğuk Savaş", **Dünyayı Değiştiren Olaylar**, İstanbul, Hürriyet Gazetesi Eki, 2004, s. 4.

yayılmacılık politikasıyla tüm dünyada etkilerinin görüldüğü Marksist-Leninist ideoloji çerçevesinde şekillenen komünizm, dünya üzerinde farklı oluşumların ortaya çıkmasına müsaade etmiyordu.

Bu arada, 1959 yılındaki Küba Devrimi'nin başarıya ulaşmasıyla birlikte devrimci düşünce ve hareketler özellikle Latin Amerika'da yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Böylelikle, söz konusu bölgenin diğer yerlerdeki bağımsızlıklarını yeni kazanan devrimci düşünce ve hareketlerin hakim olduğu coğrafya ile bütünleşme arzusu, oldukça belirgin hale gelmeye başlamıştır. Üçüncü dünya kavramının ortaya çıkmasına sebep olan bu ülkesel davranışlar, ancak daha sonraki yıllarda geçerliliğini koruyacak olan yeni-sömürgeciliğe karşı dayanışma isteği ve farklılığını ifade etme kararlılığı olarak bir kazanım ve düşünce hareketi haline dönüşmüştür.

Bu devrimci ideolojiler, etnik, demografik ve toplumsal sorunlarla karşı karşıya kalan birçok üçüncü dünya toplumunu, kendilerinden beklenenin tersine, düş kırıklığına uğratmıştır. Bir tarafın düşüncelerinin halk hareketiyle sisteme karşı eyleme dönüşmesi, diğer tarafının ise tam tersine devlet eliyle bastırma ve yönlendirme hareketi olarak karşılık bulması, beklenilenden çok daha fazla kayıp ve hatta çözülmeye neden olmuştur.

Söz konusu hareketlilik, dünyanın hemen her tarafını etkilemiş, özellikle dört bölgede yoğunlaşmıştır:

- a) Orta ve Güney Avrupa Devletleri,
- b) Ortadoğu,
- c) Çin dünyasının sınırladığı Uzakdoğu ve,
- d) Latin Amerika.

Latin Amerika'da, özellikle Küba Devrimi'nden sonra, kır gerillası sistematiği çerçevesinde eylemselliğe dönüşen ve sömürgeciliği (bir anlamda kapitalizmi) ortadan kaldırma amacı doğrultusunda dünyanın her bölgesinde özel bir yaklaşımla kabul edilmeye başlanan sol tandanslı ideoloji ile şekillenen devrimci hareketler, bu bölgede yer alan hemen hemen her ülkeyi etkisi altına almıştır. Ancak

bu yayılcılığı engellemeye çalışan diğer tarafın da, özellikle 1980’li yıllarda, söz konu ülke yönetimleriyle işbirliği içerisinde, bölgede detaylı bir biçimde siyasi temizliğe girdiğini söylemek hiç de yanlış olmaz (Özellikle El Salvador, Nikaragua, Paraguay ve Guatemala’da). Bir yanda yönetim şekilleri ve rejimlerin devrimlerle yeniden şekillenmeye başladığı, diğer yandan da devlet tarafından rejim karşıtlarına yönelik baskıların had safhaya çıktığı coğrafyada söz konusu olan ve çatışmalar, katliamlar ile ayaklanmalardan iç savaflara uzanan terör yoğunluklu bu dönem, söz konusu ülkelerin gerek ekonomik gerekse sosyal gelişmelerinin önüne set çeken, bu gün bile tedirginliklerini üzerlerinden atmalarına fırsat vermeyen önemli bir süreçtir.⁵⁴

Bunun yanında özellikle Orta ve Doğu Avrupa’da hakimiyet sürmekte olan SSCB himayesindeki komünist rejimler ve bu rejimlerin desteklediği yayılcı fikirler, Avrupa’nın diğer kesimlerinde de küçük ama örgütlü gruplar tarafından savunulmuş ve bu doğrultuda eylemler gerçekleştirilmiştir. Bunun da ötesinde Mart 1968’de Fransa’nın başkenti Paris’teki bir üniversitede öğrencilerin üniversiteyi protesto etmeleriyle ortaya çıkan ve aynı yılın Mayıs ayında tüm Fransa’yı etkilemeye başlayan ve toplumdaki destek gören sol ideolojideki işçi hareketiyle bütünleşen olaylar, 1789 terör dönemini aratmayacak eylem ve görüntülerin oluşmasına neden olmuştur. Bunlara sol görüşlü siyasi partiler de katılmış, olaylar daha çok bir siyasi çıkmaz haline getirilmeye çalışılmıştır. Ülkenin hemen her yerinde işçiler ya da öğrencilerin polisle çatıştığına, kamuya ait mallara had safhada zarar verildiğine, binlerce kişinin hayatını kaybettiğine ve ülkenin, sendikalar tarafından ilan edilen genel grev neticesinde bunalıma sürüklendiğine şahit olunmuştur.⁵⁵

Neyse ki dönemin Fransız devlet adamlarının akılcı politikaları sayesinde demokratik yollarla çözülen sorunlar, daha fazla boyut kazanmadan bir ay içerisinde bertaraf edilmiştir. Ancak bir döneme adını veren, halen etkileri görülen ve çoğu toplumdaki sol ideoloji temelli terörist yaklaşımın temel taşlarını oluşturan özgürlük

⁵⁴ Devlet tarafından desteklenen terörizm ve Latin Amerika’daki terörizm ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Noam Chomsky “Uluslararası Terörizm: Görüngü ve Gerçek”, **Terör Ne? Terörist Kim?**, der. Temel Demirel, Ankara, Ütopya Yayınları, C: 1, Mart 2000, s. 11-46.

⁵⁵ Detaylı bilgi için bkz. “1968 Olayları”, **Dünyayı Değiştiren Olaylar**, Hürriyet Gazetesi Eki, 2004.

ve eşitlik kavramlarının ayyuka çıktığı bir sürecin oluşması engellenememiştir. Yani 1968 hareketi dönemsel olarak bastırılmıştır, ancak dünya, 1968 öncesinden çok farklı bir dünya olmuştur.

Ayrıca, Avrupa’da günümüzde hala süregelmekte olan ve Batı’ya has ayrılıkçı nitelikte bir terör örgütü olduğu herkesçe kabul edilen iki ayrı hareketin terörist niteliklerini bu dönemde kazandıklarını⁵⁶ ve eylemlerini özellikle yukarıda anlatılan siyasi gerekçelerle yoğunlaştırdıklarını belirtmek gerekmektedir.

Uzakdoğu’da ise yine SSCB’nin etkisiyle komünist rejimin sürdüğü Çin’de hakim olan, devlet adamı Mao’nun görüşleriyle şekillenen ve üretim yapan köylülerin ve emekçilerin haklarının savunulduğu yeni ideoloji, çevre ülkelere yayılmış, devrim gerçekleştirmek suretiyle rejim değişikliklerine gidilmiştir. Bu bölgede de yukarıda anlatılanlardan farklı olmayan, siyasi şiddetin hakim olduğu girişimlerle dolu bir süreç Soğuk Savaş sonrası dönemde ortaya çıkmış bölgeye has bir özelliktir.

Soğuk savaş döneminde, Ortadoğu coğrafyasında yaşanan dengesiz ekonomik gelişmeler, İsrail’in kurulması ve diğer bir dizi sosyal olaylar, bu bölgede öncelikle Cemal Abdülnasır döneminde milliyetçi, onun akabinde konjonktür gereği sosyalist eksenli terör örgütlerinin hızla yaygınlaşmasına yol açmıştır. Sorunların her geçen gün devam ettiği Ortadoğu coğrafyasında meydana gelen terör olayları, her geçen gün artmış, ancak destek aldığı veya destek için kullandığı ideoloji değişim göstermiştir. Bu ideoloji bir dönem milliyetçilik, bir başka dönem Arap sosyalizmi ve nihayetinde 1980’li yıllardan sonra artan şekilde dini fanatizm olmuştur.⁵⁷

Görüldüğü üzere, 20. yüzyıl, 19. yüzyıldaki gibi terör örgütleri tarafından çok da masum idealler olarak kabul edilen isteklerin yaşama geçmesi, zayıfın güçlü ve despotik yönetimlere karşı mücadelesi şeklinde değil de daha çok bloklararası çatışmanın neden olduğu bir Soğuk Savaş stratejisi olarak hayata geçirilmiştir.

⁵⁶ Bahsedilen terör örgütleri, K.İrlanda’daki IRA ve İspanya’daki ETA örgütleridir

⁵⁷ İhsan Bal, “Küresel Terörle Mücadelede Türkiye-AB Eksenli Güvenlik Politikaları: Yeni Bir Alternatif Olabilir mi?”, **op.cit.**, s. 212.

3. Post-Modern Terörizm Dönemi

21. yüzyılın henüz ilk yıllarını yaşamamanın ertesinde terörizm, Soğuk Savaş döneminden sonra yaşanan gelişmeler sonucunda yeni bir metodoloji ve çerçeve kazanmış, ayrıca, nasıl sona ereceği de oldukça belirsiz ve diğer ikisinden farklı karanlık dönemini yaşamaya başlamıştır. 1991’de SSCB’nin yıkılmasıyla galip taraf haline gelen batının lider ülkesi ABD, kazanımın verdiği özgüvenle Bu dönem, şüphesiz 11 Eylül 2001 tarihinde terör örgütü El Kaide’nin ABD’de Dünya Ticaret Merkezi’nin ikiz kulelerine ve Pentagon’a yaptığı saldırıları milat edinmiştir. Sorunun artık bir küresel sorun olduğu, hem yapılan bu terörün dünyanın her yerinde olabileceği endişesi, hem de ideolojiyi İslamîyet gibi dünyada oldukça fazla mensuba sahip bir din olarak seçmesiyle anlaşılmaktadır. Evet, sözü edilen dönemde artık Soğuk Savaş yoktur ancak bu ve buna benzer örgütlerin varlığıyla yeni bir uluslararası savaş stratejisi doğmuştur. Batı, 11 Eylül 2001 tarihinde El-Kaide örgütünün ABD’deki hedeflere düzenlediği saldırılardan sonra terörizmle ilgili durumun ciddiyetini kısmen kavrayabilmiştir.⁵⁸

Neden bir küresel terörizm sorunuyla karşı karşıya kaldığımız konusunda yayın yapmanın bile zor olduğu bir dönem başlamıştır. Zira doğruyu bulduğu iddiasına sahip insanların başka argümanları ve nedensellikleri dinlemeye ne vakti ne de sabrı kalmamıştır. Terörizmle ilgili tartışmalar hep taraf olma perspektifinden yapılmaya başlanmış ve getirilen her argümanın mantıklı veya bilimsel olması değil; terörün yarattığı kızgınlık ve cepheleşme ortamında hangi tarafa kayacağı kaygısı tartışmalara eşlik etmiştir.⁵⁹

Küresel terörün tehdit kapasitesi, İslam Dini’ne mensup olup da El Kaide yahut cihad söylemleriyle kandırılan ve bunları dinlediklerinde kendilerini haklılık içerisinde on binleri bulan militan ve sempatizan kadrosu ile ortaya çıkmaktadır. Çok sayıda ülkede faaliyet gösteren küçük hücrel ve birbirlerinden bağımsız, ancak aynı amaç için eylemlerde bulunan bir örgütün sadece cihad açtıkları

⁵⁸Yaşar Büyükanıt, 11 Eylül Sonrası Gelişmeler ve Türkiye Sempozyumu İçindeki Tebliği, **Savunma ve Havacılık Dergisi**, Ankara, C: 16, S: 90, 2002, s. 45-51.

⁵⁹ **ibid.**, s. 214.

gelişmiş ülkeleri değil, kendi dinlerine mensup insanların yaşadıkları ülkeleri de zarara uğrattığı açıktır. Örgüt mensuplarının, yeni teknik imkanlarla birlikte akla gelmeyecek taktikleri de kullanarak, çok etkin sansasyonel ve büyük çaplı saldırılar gerçekleştirdiği görülmektedir. Günümüz iletişim araçları da dikkate alındığında, bu saldırıların teröristler lehine önemli bir propaganda gücü oluşturduğu açıktır.

İslam inancını veya daha dar kapsamıyla İslam radikalizmini terörün günümüzdeki ve gelecekteki kaynağı olarak yorumlayanların yanında, bu konuyu abartılı bulan yazar ve araştırmacılar da bulunmaktadır. Bu konuda batılı yazarlar ve yorumcular tarafından, biraz haksızlık edildiği ve konuya yanlı bakıldığı hissi de uyanmaktadır.⁶⁰ Diğer taraftan, İslam'ın terör ile özdeşleştirilmesi, İslam dünyası tarafından tepki ile karşılanırken, din unsurunun terörle özdeşleştirilmesinin yanlışlığı karşısında, yeni güvenlik anlayışının mimarları olan ABD ve İngiltere yönetimleri, İslam dünyasının rencide edildiği görüşünden hareketle, İslam terörizmi tanımının kullanılmamasını vurgulamışlardır. Ancak ABD'nin bu öngörüsünü tam olarak karşılamadığı, uyguladığı politikalarla apaçık ortadır.

Günümüzde terörün ve terörizmin en önemli özelliği, uluslararası ilişkilerini oldukça geliştirmiş olmasıdır. Artık, teröristler eskiden olduğu gibi sadece içinde bulundukları ülke ile sınırlı kalmayıp, başka ülkelerdeki farklı gruplar ile bağlantılar kurma yönünde karşılıklı destek sağlamaktadırlar. Ayrıca terörizm, çoğu devlet tarafından etkinliklerinden memnun olunmayan devletlere yönelik desteklenen, gizli bir şekilde kullanılan bir strateji olarak literatürde yer edinmiştir. Zira teröristler, uluslararası bağlantılarını ve modern teknolojiyi de kullanmak suretiyle milletlerarası etki yapan eylemler düzenleyebilmektedirler. Yani terör, hiçbir toplumun dışında kalmadığı küresel aktör olarak yeni kimliğiyle ortaya çıkmıştır.

§ 3 Terörizmin Uluslararasılaşması (Uluslararası Terörizm)

Çevre sorunları, bulaşıcı hastalıklar, insan hakları ihlalleri, ülkelerarası örgütlü suçlar, soykırım, uluslararası kitle göçleri, terörizm vs... gibi doğrudan insan

⁶⁰ Sabri Dilmaç, **op.cit.**, s. 360.

yaşamıyla ilintili birçok problem ya da genel güvenliği tehdit eden sorunlar, günümüzde gittikçe sınırlarını aşan nitelikte anlam kazanmaktadır. Her gün örnekleri biraz daha artan bu ortak sorunlar, beraberinde hükümet dışı aktörlerin de artmasına sebep olmuş ve bu tür problemlerin çözümünde her ülke için ortak yarar olduğundan küresel bir nitelik kazanmıştır.

Son yıllarda yaşanan terör olayları gösteriyor ki, günümüzde terörizmin en önemli yanı, uluslararası nitelik kazanmasıdır. Artık teröristler, eskiden olduğu gibi sadece içinde bulundukları ülke sınırları ile yetinmemekte, başka ülkelerdeki farklı gruplar ile bağlantılar kurarak karşılıklı destek sağlamaktadırlar. Dolayısıyla, uluslararası karmaşık bağlantılarını ve modern teknolojiyi de kullanmak suretiyle, uluslararası etki yapan eylemler düzenlemektedirler. Toplumun bütününe karşı terör yöneltilebileceği gibi, toplumdaki bir kesime ya da bir toplumu aşacak şekilde birden fazla topluma veya tüm insanlığa karşı da yöneltilmiş olabilir. Sonuncu durumda küresel terörden bahsetmek mümkündür.⁶¹

Terör örgütlerinin devlet desteği elde etmeleri, eylemlerini faaliyet gösterdikleri ülkelerin sınırları dışına taşımaları, buralarda barınma imkanı bulmaları ve hatta başka ülkelerdeki terör örgütleri ile eğitim başta olmak üzere işbirliğine girmeleri, terörizmi sınır aşan, uluslararası bir suç haline getirmiştir. Yani teröristlerin, eylemin gerçekleştiği ülke dışındaki ülkelerin vatandaşı olmaları, terör eyleminin gerçekleştiği ülke dışındaki ülkelerin vatandaşlarına veya uluslararası bir örgüte yönelmiş olması ya da eylemin etkileri itibarıyla gerçekleştiği ülkenin yanında başka ülkeleri de etkilemesi durumları hep uluslararası terörizm örnekleridir.

Terörizmin bu niteliği kazanarak eylemlerini artırmasına neden olarak gösterilebilecek faktörler, şu şekilde sayılabilmektedir:

- a) Küresel iletişim ve ulaşım araçlarının son yıllarda teknolojiyle birlikte oldukça hızlı gelişimi,
- b) Güçlü ve gelişmiş ülkelerin etkili ve güçlü politikaları karşısında zor durumda kalan ve uluslararası arenada istediklerini elde edemeyen bazı

⁶¹ İbrahim Kaya, **Terörle Mücadele ve Uluslararası Hukuk**, Ankara, USAK Yayınları, 2005, s. 1.

Ülkelerin, terörizmi engelleri aşmada bir araç olarak görmeleri,

c) Söz konusu güçlü devletlerin ekonomik, siyasi ve sosyal politikalarının işlerliğini kolaylaştırmak ve rakiplerini etkisiz kılabilmek için terörizmi bir araç olarak kullanmaları,

d) Bazı ülkelerin de yönetimleri adına seçtikleri ideolojilerini yaymada terörizmi yöntem olarak seçmiş olmaları,

e) Gelişen teknolojik imkanların artması neticesinde terör örgütlerinin bu imkanlardan istihbarat, eēitim, lojistik, teknik, finans temini ve eylem yöntemleri konusunda kendilerine yakın buldukları diēer terör örgütleriyle ilişki kurmayı verimli bir yöntem olarak seçmeleri.

Bununla beraber, yerel terör örgütleriyle uluslararası terör örgütlerinin baēlantıları her zaman olmak zorundadır ve günümüzde de vardır. Her ne kadar yerel bir görüntü izse de, amacına ulaşma yolunda geniş kitlelere ulaşma hedefine sahip bir örgütün uluslararası destek olmadan yaşayabilmesi ve eylemlerini devam ettirebilmesi, günümüz küresel düzlem çerçevesinde mümkün görülmemektedir. Bunun yanında tüm dünya genelinde ya da birkaç ülkede amacını gerçekleştirmek isteyen uluslararası terör örgütlerinin de yerel örgütleri taşeron olarak kullandıkları bilinmektedir. Bunun yanında uluslararası terör örgütleri, ekonomik açıdan da zengin olduklarından bilgi ve teknolojiyi yerel örgütlere göre daha üst düzeyde kullanabilmektedirler. rneēin, 11 Eylül 2001 saldırılarını düzenleyen El Kaide militanları, mühendislik ve pilotaj eēitimi almış, teknolojiyi üst düzeyde kullanabilen kişilerden oluşmaktadır.⁶²

Dünyada meydana gelen ve zaman içerisinde açıklık kazanan bir çok olay, terör örgütlerinin iřbirliēi içerisinde olduklarını ve devletler tarafından çeşitli seviyelerde desteklendiēini ispatlamaktadır. Terör ve terörizmin kamuoyundaki çarpıcı etkisi nedeniyle devletler, kendi diplomatik savaş ve oyunlarında, teröristleri zaman zaman bir araç olarak kullanmaktan çekinmemektedirler.⁶³

⁶² Necati Alkan, “11 Eylül Terör Saldırılarından İstanbul Terör Saldırılarına Küresel Terörizm”, http://www.teror.gen.tr/turkce/makaleler/istanbul_teror.html, (Erişim Tarihi: 23 Nisan 2005)

⁶³ Mahir ayan, **Bütün Yazılar**, İstanbul, Evren Yayınları, 1976, ss. 261-263

Yukarıda da belirttiğimiz üzere terörizmin yeni yorumlarında genelde radikal dini hareketler, özelde ise İslam radikalizminin teröre kaynaklık ettiği sıkça ifade edilmektedir. Ortadoğu'nun sorunlu bölge olması, Filistin hareketinin halen canlılığını koruması böyle bir etkide bulunmaktadır. İran başta olmak üzere, Libya, Suriye, Sudan gibi batılı ülkelerle olan gergin ilişkileri bulunan ülkelerin varlığı ve bunların batılı ülkelerce teröre destek veren ülke statüsünde kabul edilmeleri bu tür yorumlara etki eden diğer unsurlardır. Mısır ve Pakistan gibi dini radikalizmin kaynağı ve okulu kabul edilen, bu yönde eğitim imkanlarının gelişmiş olduğu ülkelerin varlığı da terörizmin güç aldığı kaynakların bir diğer yansımasıdır.

Kuşkusuz, 11 Eylül 2001 saldırıları, terörizmin genel niteliği açısından bir dönüm noktası olmuştur. Bu tarihe kadarki süreçte terörizm ve terörizmle mücadele, özellikle batılı demokratik ülkeler tarafından bölgesel/ülkesel olarak algılanmış ve politik nedenlerle de göz ardı edilmiştir. Terör, doğrudan gelişmiş ülkeleri etkilememesi halinde uluslararası alana taşınma ihtiyacı hissetmemiştir. 11 Eylül 2001 tarihinde yaşanan şok, bütün gelişmiş ülkeleri sarsmış, ABD'nin uluslararası alandaki çıkışları ile terörizm, dünya gündeminin ön sırasına yerleştirilmiştir. ABD'nin bazen aşırıya kaçan tavırlarına rağmen özellikle Avrupa ülkelerindeki terör tehdit algılamasının yeterince hassasiyet kazanmadığı gözlenmiştir. Nasıl ki ABD için 11 Eylül 2001 saldırıları bir dönüm noktası oluşturmuş ise, 2004 Madrid ve 2005 Londra saldırıları da Avrupa ülkeleri için dönüm noktası olmuş, terörden doğrudan etkilenmeleri, terörizmin Avrupa'nın kalbinde ortaya çıkması, bu ülkeleri çok daha duyarlı hale getirmiştir.

Birtakım eksiklikler ve sorunlar halen bulunsa da, sonuçta demokratik, gelişmiş ülkeler tarafından terörizm, bir insanlık suçu olarak kabul görmeye ve nerede olursa olsun her türlü terör hareketi tepki ile karşılanmaya başlanmıştır.

Terörün batılı demokratik ülkeleri etkilemiş olması ile birlikte, Türkiye'nin yıllardır uluslararası alanlarda dile getirdiği argümanlarındaki haklılığı gözler önüne sermiş, daha önce kayıtsız kalınan tezleri kabul görmeye başlamıştır.

Bugün için, özellikle El Kaide merkezli ve din temelli terör hareketinin dünya barışını ciddi şekilde etkisi altına aldığı gözlenmektedir. ABD'nin yapmakta olduğu ülke tehdit analizinde küresel terörizm birinci sırada yer almakta ve ABD güvenlik stratejisi, bu temel üzerinde yoğunluk kazanmaktadır. ABD'nin bu tavrı ve El Kaide terör örgütünün diğer ülkeleri de tehdit etmesi, demokratik ülkelerin güvenlik politikalarını doğrudan etkilemiştir.

Ancak, El Kaide terör örgütünün tehdit boyutunu arttıran önemli bir diğer neden ise, El Kaide'nin klasik terör örgütü yapısının çok ötesine geçerek, bugün gelinen noktada bir ideolojik hareket halini almasıdır. Artık Usame Bin Laden, bir sembol haline gelmiş, başlattığı hareket dünyanın birçok ülkesindeki -azınlıkta da olsa- Müslüman nüfusu etkilemiştir. Böylece El Kaide hareketi, komünizm gibi bir çeşit ideolojik hareket oluşturmuş, radikal yapıdaki insanları peşinden sürüklemeye başlamıştır.

El Kaide açısından daha önce Afganistan ve Pakistan örgütün eğitim ve tatbikat alanı/merkezi olmuş iken, ABD ve müttefiklerin Afganistan'a müdahalesi sonrası bu alan, eski özelliğini kaybetmiş ve sığınak olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ancak, daha sonra Irak'a yönelik gerçekleştirilen askeri hareket ve sonrası ortaya çıkan olumsuz bazı gelişmeler, El Kaide ve etkisindeki radikal unsurların dikkatini Irak'a çekmiş ve Irak, sözde cihat bölgesi olarak öncelik kazanmıştır. Neticesinde, değişik ülkelerden radikal kişiler Irak'a giderek saldırılara katılmaya başlamıştır. Şu anda Irak, radikal unsurların cazibe merkezi haline gelmiş ve bir dönem Afganistan'da Ruslara karşı ortaya konan mücadele ve kazanılan pratik tecrübe, Irak'ta müttefik güçlere ve işbirlikçi olarak nitelendirilen yerel unsurlara yönelmiş, radikal unsurların yeni pratik alanı olmuştur. Nitekim, Irak'ta her gün onlarca meydana gelen saldırı/saldırı girişimleri ve özellikle intihar saldırıları, bu düşüncüyü desteklemektedir.

Gelişmeler değerlendirildiğinde, El Kaide eksenli radikal terörizmin uzun bir süre daha demokratik ülkelerin güvenliğini tehdit etmeye devam edeceği anlaşılmaktadır. 11 Eylül 2001 saldırılarından sonra gerçekleştirilen operasyonlara

rağmen örgütün tehdit özelliğini koruması, eylem kapasitesinin devam ediyor olması bunun açık göstergesidir.

Etnik grupların küresel çevrede hareketliliğinin kendini gösterdiği diğer bir alan da; isyancı - ayrılıkçı etnik grupların, faaliyetlerini sürdürmek ve finanse etmek amacıyla, başka bir ülkede yürüttükleri kaynak arttırıcı aktiviteleridir. Bu durum, etnik çatışmanın devletlerarası politika açısından sadece tek bir yerel sonucudur. Diğer bir sonucu ise; bir ülkenin sınırları içindeki etnik çatışmanın başka bir ülke tarafından manipüle edilmesidir. Bu tür manipülasyon, dış politika yöntemlerinin aldığı şekil konusunda ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle herhangi bir ülkedeki terörizm, uluslararası bir konu olabilir.

Terör eylemleri, gerçekleştiği yer itibarıyla ilgili ülkenin hukukunu ilgilendirir. Bununla birlikte birden fazla ülke ile ilişkilendirilebilecek terör eylemleri uluslararası hukukun da ilgi alanındadır.⁶⁴

A. Uluslararası Belgelerde Terör ve Terörizm

İfade edildiği gibi, terörün ve terörizmin uygulayana olumlu katkısı büyük ölçüde dış desteğe bağlıdır. Dış desteği olmayan terörün başarı şansı yoktur.⁶⁵ Ülkeler, iç hukuk kurallarıyla terörizmi önlemeye çalışırken, sorunun uluslararası boyutu nedeniyle uluslararası alanda yapılan çalışmalara destek veya onay vermek zorundadırlar.

Buna rağmen uluslararası topluluğun beklenen hedefe ulaştığını söylemek mümkün değildir.⁶⁶ Çünkü kimi ülkelerce terör ve terörizm olarak görülen olgu ve oluşumlar -bir önceki bölümde sayılan bazı nedenlerden dolayı- başka ülkeler

⁶⁴ Luigi Conderelli, "The Imputability to States of Acts of International Terrorism", **Israel Yearbook on Human Rights**, HAGue, Brill Press, C: 19, 1990, ss. 245-246.

⁶⁵ H. Tahsin Fendoğlu, "Uluslararası Belgelerde Terörizm", **1. Milletlerarası Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Güvenlik ve Huzur Sempozyumu Bildirileri**, Elazığ, Fırat Üniversitesi Yayınları, 2000, s. 760.

⁶⁶ Pulat Y.Tacar, **Terör ve Demokrasi**, İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1999, s. 30.

tarafından şiddet, isyan veya gerilla savaşı, bir etnik grubun kurtuluş mücadelesi, düşük yoğunlukta savaş olarak algılanmaktadır.⁶⁷

Yine, her ne kadar uluslararası ilişkilerde edinilmiş tanımlamalar mevcut olsa da terör ile siyasi suç kavramları da iç içe girmiş kavramlar olduğundan, ülkeler uygulamalarında farklı teşhisler koyabilmektedirler. Bu teşhislerde ülkelerin özellikle ekonomik, siyasi ve askeri çıkarları önemli rol oynamaktadır. Bir terörist, suç işledikten sonra yurtdışına kaçmakta, gidilen ülke, suç kendi ülkesinde işlenmediği için suçu, siyasi suç olarak kabul ederek, herhangi bir yargılama yapmamakta ve suçluyu iade etmemektedir. Çünkü uluslararası hukuka göre siyasi suçlarda iade yoktur.⁶⁸

Şunu da belirtmekte yarar vardır ki uluslararası alandaki düzenlemeler, öncelikle eylem ya da kişileri tanımlama konusuna girmeksizin eylemin kendisini verili kabul ederek bununla mücadele konusunda devletleri işbirliğine çağıran belgeleri ifade etmektedir.⁶⁹

Uluslararası sözleşmeler ya da belgeler, esas olarak uçak kaçırma başta olmak üzere sivil havacılık güvenliği, rehin alma eylemleri, uluslararası korumaya tabi diplomat gibi kişilere yönelik eylemleri ve terör örgütlerinin finansmanını konu edinen bir özellik taşımaktadır. Bu haliyle söz konusu sözleşmeler; terörizme karşı mücadelede işbirliğini konu edinmekte, terörizm, terörist ve terör örgütü tanımlamalarını yapmamakta, sadece sözleşmeye konu olan bir ya da birkaç eylem türünü terör eylemi olarak benimsemektedir. Bu haliyle de sözleşme, belge ya da kararları taraf olan tüm devletler imzalamaktan ve onaylamaktan çekinmemekte, hatta imzalayarak her devlet kendince tanımladığı şekilde mücadelesine zemin kazandırabilmektedir. Kısaca söylemek gerekir ki bu tür dokümanlar, tüm taraf ülkelerin terörizme ve teröre karşı olduklarını beyan etme olanaklarını bulabildikleri belgelere dönüşmektedir.⁷⁰

⁶⁷ H. Tahsin Fendoğlu, **op.cit.**, s. 760.

⁶⁸ **ibid.**, s. 765.

⁶⁹ Beril Dedeoğlu, **op.cit.**, s. 441.

⁷⁰ **ibid.**, s. 442.

A. İlk Uluslararası Belgeler

İnsanlık tarihinde önemli bir yeri olan ve 20. yüzyılın ilk yıkıcı ve zarar boyutu yüksek buhranı olan Birinci Dünya Savaşı sonrasında varlıklarını sürdüren ülkeler, 1927 ve 1935 yılları arasında Milletlerarası Ceza Hukukunun Birleştirilmesi Konferansları adı altında yaptıkları 6 toplantıda, terörizm konusuna da değinmişler ve bu konuda ilk defa ortak bir anlayış geliştirmeye çalışmışlardır. Ancak konferanslarda; tüm ülkeleri ilgilendiren suçlara ilişkin yapılması gerekenler ile ceza hukukunun birleştirilmesi üzerinde durulmuş, doğrudan terörizm kavramı kullanılmamıştır.⁷¹ Daha sonraları yapılan toplantılarda, terör kelimesi ile ortak tehlike yaratabilecek nitelikte herhangi bir aracın kasten kullanılması bağdaştırılmış, nihayetinde, halkı paniğe sevk eden ve patlayıcı maddelerin kullanıldığı eylemler terörizm olarak nitelendirilmiştir. İlk olarak terörizm; siyasi ve sosyal diye ikiye ayrılmış, sosyal düzeni yıkmak amacıyla ne suretle olursa olsun halkı dehşet içine sürükleyecek araçları kullanan kimselerin cezalandırılacağı üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Bir devlet başkanı ya da eşinin veya devlet başkanı ayrıcalığına sahip bulunan kişi veya eşlerinin, hükümet üyelerinin, diplomasi muafiyetlerinden yararlananların, anayasal kuruluşları ile yasama ve yargı organları mensuplarının hayat, beden bütünlüğü ve sağlıklarına yönelmiş kasti hareketler ile bir felaketi tahrik etme, içme sularını zehirlleme, kirletme, sari hastalıkları yayma, kamu hizmetleri veren tesisleri tahrip etme, kamuya açık yerlerde patlayıcı maddeler kullanma gibi hareketler terör eylemi olarak nitelendirilmiştir. Savaş sonrası yapılan bu toplantılarda terörizme ilişkin tatminkar bir somut belgeye ulaşılamamışsa da, bu toplantılarda alınan kararların, BM tarafından yapılan sözleşmenin hazırlanmasına olumlu katkılarının bulunduğu değerlendirilmektedir.

⁷¹ Ceza Hukukunun Birleştirilmesi Konferansları konusunda detaylı bilgi için bkz. Sulhi Dönmezer, “Milletlerarası Tedhişçilik”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, İstanbul, İÜHF Yayınları, C: 44, S: 1-4, 1978, s. 59; Hamide Zafer, **Ceza Hukukunda Terörizm**, İstanbul, BetaYayınları, 1999, ss. 118-204; H. Tahsin Fendoğlu, **op.cit.**, s. 760.

B. Milletler Cemiyeti ve Birleşmiş Milletlerin Çabaları

Yine Birinci Dünya Savaşı ertesinde, dünya barışının temini için önemli bir gelişme olarak görülen Milletler Cemiyeti (Cemiyet-i Akvam-MC), 1935 yılında Kopenhag konferansında Terörizmle Mücadele ve Terörizmin Önlenmesi ile Uluslararası Ceza Mahkemesi Kurulması konularında iki sözleşme hazırlamış, bunlar 16 Kasım 1937 de Cenevre’de imzalanmıştır (Cenevre Sözleşmesi). Uluslararası anlamda ilk terörizm karşıtı belgeler olarak kabul edilen bu sözleşmelerden Terörizmle Mücadele ve Terörizmin Önlenmesine Dair Sözleşme, terörü, doğrudan bir devleti hedef alan ve dehşet ortamı yaratmayı amaçlayarak özel kişiler, grup ya da halkın bütününe yönelik olarak tasarlanmış veya hesaplanmış her türlü cezai eylem olarak tanımlamıştır. Ayrıca, sözleşmenin 8. maddesine göre, “teröristi ya iade et veya cezalandır” ilkesi benimsenmiştir. Böylece terör ile siyasal suç kavramında anlaşılamama durumunda suçluların cezasız kalmaları önlenmiş olmaktadır. Sözleşme, terör ile ilgili bilgilerin tek merkezde toplanmasına da olanak sağlamaktadır. Ancak, bu iki sözleşme de 26 devlet tarafından imzalanmasına rağmen yalnızca biri tarafından onaylanmış, gerek İkinci Dünya Savaşı’nın yaklaşması, gerekse MC’in etkinliğini giderek kaybetmesi gibi nedenlerle yürürlüğe girememiştir. Buna rağmen, terörün MC’nde bu denli ciddiyetle ele alınması önem taşımış ve daha sonra BM tarafından da ele alınmasının öncüsü olmuştur.⁷²

İkinci Dünya Savaşı’nın bir sonucu olarak kabul edilen BM Şartı, bir başka devletin siyasal bağımsızlığına veya ülke bütünlüğüne karşı veya başka bir surette BM’in amaç ve ilkelerine aykırı olarak silahlı kuvvet kullanma tehdidinde bulunulmasından veya silahlı kuvvet kullanılmasından kaçınılmasını öngörmektedir.⁷³ Bunun başlıca istisnası, silahlı bir saldırının meydana gelmesi durumunda, devletlerce tek başına veya başka devletlerle birlikte, kendini savunma maksadıyla silahlı kuvvet kullanılmasıdır.⁷⁴

⁷² Aslan Gündüz, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Teşkilatlar Hakkında Temel Belgeler**, İstanbul, Beta Yayınları, 1994, s. 52.

⁷³ BM Şartı, madde 1, 2.

⁷⁴ BM Şartı, madde 51.

BM, gerek edindiği misyon, gerekse ülkelerle ilgili her türlü ülkesel sıkıntıda başvurulmuş özel bir yapı olduğu için; kurulduğu günden bugüne kadar, terör eylemlerine karşı uluslararası sözleşmeler ya da bildiriler hazırlayarak, üye ülkelerin imza ve onayına sunmuştur. Büyük oranda bir karşı duruşa gerek kalmadan kabul edilen bu belgeler, büyük çoğunluğu halen yürürlükte olduğu için, uluslararası düzlemde halen başvuru kaynağı olarak kabul edilen temel yapı taşları olma özelliğindedirler.⁷⁵

BM Şartı'nın Barışın Tehdidi, Bozulması ve Saldırı Eylemi Durumunda Alınacak Önlemler başlıklı 7. Bölümü (39 ve 51. maddeleri kapsayan), doğrudan terörist bir saldırıya yönelik bir müdahale tarzından bahsetmemekle beraber, barışın tehdit edildiği, bozulduğu ya da bir saldırı eylemi olduğu hallerde Güvenlik Konseyi'nin gerekli tedbirleri almakla mükellef olduğunu, BM üyelerinden birinin silahlı bir saldırıya hedef olması halinde, Güvenlik Konseyi'nin uluslararası barış ve güvenliğin korunması için gerekli önlemleri alıncaya dek, bu üyenin doğal olan bireysel ya da ortak meşru savunma hakkını kullanabileceğini söz konusu 51. madde, terörizmle mücadele amacıyla ülkelerin BM nezdinde edindikleri önemli bir kazanım haline gelmiştir.

BM, terörle mücadele konusunda ilk defa 1937 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne atıfta bulunarak “Devletler Arasında BM Şartlarına Uygun Bir Şekilde Dostane Münasebetler Kurma ve İşbirliği Yapılmasına Dair Milletlerarası Hukuk İlkeleri Hakkında Bildiri” ile hiçbir devletin ya da kimsenin teröre destek olmamasını istemiştir.⁷⁶

Daha sonraları, BM tarafından kabul edilen ve terörizm karşıtı mücadelede demokratik ülkelerin normlarını oluşturan belgelerin bazıları şunlardır:⁷⁷

⁷⁵ Bkz. Maurice Flory ve Rosalyn Higgins, **Terrorism and International Law**, Londra, Roudledge Press, 1997, s. 32.

⁷⁶ Pulat Y. Tacar, **op.cit.**, s. 86.

⁷⁷ Detaylı bilgi için bkz. Ertan Beşe, **op.cit.**, ss-36-43; Feridun Yenisey, **Milletlerarası Ceza Hukuku: Ceza Yargılamasının Milletlerarası Değeri ve Mevzuatı**, İstanbul, Beta Yayınları, 1988; Pulat Y. Tacar, **op.cit.**, s. 30.

- 14 Eylül 1963 tarihinde Tokyo’da imzalanan, Uçak İçinde İşlenen Suçlar ve Diğer Eylemler Hakkında Sözleşme (Tokyo Sözleşmesi),
- 16 Aralık 1970 tarihinde Lahey’de imzalanan Uçakların Hukuka Aykırı Olarak Ele Geçirilmesinin Ortadan Kaldırılması Hakkında Sözleşme (La Haye Sözleşmesi),
- 23 Eylül 1971 tarihinde Montreal’de imzalanan Sivil Havacılığın Güvenliğine Karşı Hukuk Dışı Eylemlerin Önlenmesine İlişkin Sözleşme ve buna ek 24 Şubat 1988 tarihli Uluslararası Sivil Havacılık Hizmeti Veren Havalimanlarında Hukuk Dışı Şiddetin Önlenmesi Hakkında protokol (Montreal Sözleşmesi),
- 14 Aralık 1973 tarihinde New York’ta imzalanan Diplomatik Görevliler Dahil Uluslararası Alanda Koruma Altındaki Kimselere Karşı İşlenen Suçların Önlenmesi ve Cezalandırılması Hakkında Sözleşme (New York Sözleşmesi),
- 17 Aralık 1979 tarihinde New York’ta imzalanan Rehin Alımına Karşı Sözleşme (Rehine Sözleşmesi),
- 3 Mart 1980 tarihli Nükleer Maddelerin Korunmasına Dair Sözleşme (Nükleer Maddeler Sözleşmesi),
- 10 Mart 1988 tarihinde Roma’da imzalanan Deniz Seferleri Güvenliğine Karşı Hukuk Dışı Eylemlerin Önlenmesi Sözleşmesi,
- 10 Mart 1988 tarihinde Roma’da imzalanan Kıta Sahaneliği Üzerine Yerleştirilmiş Sabit Platformların Güvenliğine Karşı Hukuk Dışı Eylemlerin Kaldırılması Protokolü,
- 1 Mart 1991 tarihinde Montreal’de imzalanan Keşif Amaçlı Plastik Patlayıcıların Markalanması Hakkında Sözleşme (Montreal Sözleşmesi),
- 9 Aralık 1994 tarihinde Uluslararası Terörizmi Ortadan Kaldırmak İçin Alınacak Önlemler başlıklı bir bildiri,
- 12 Aralık 1998 tarihli Terörist Bombalamaların Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme,
- 9 Aralık 1999 tarihli Terörizmin Finanse Edilmesinin Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme.

Bunlarla birlikte, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD’de meydana gelen terör saldırılarının hemen akabinde toplanan BM Güvenlik Konseyi, saldırıların kınanması ile terörizme karşı uluslararası tedbirlerin alınmasını içeren ve terör olaylarına karşı ülkelerin bireysel ya da kolektif doğal meşru savunma hakkını teyit eden 12 Eylül 2001 tarihli ve 1368 sayılı kararı oybirliği ile almıştır.

Şu an için BM nezdine terörizme karşı en geniş kapsamlı ve en geçerli şekilde hazırlanmış olan ve uluslararası alanda terör örgütü ve terörist sayılanların listesinin de bulunduğu 28 Kasım 2001 tarihli uluslararası terörizm ile mücadele etmek için atılacak adımları ve stratejileri de içeren Güvenlik Konseyi’nin aldığı 1373 (2001) sayılı karar da, aynı tarihli 7158 (2001) sayılı kararla birlikte BM tarafından uluslararası boyutta alınmış önemli kararlardır. 1373 (2001) sayılı karar, BM Sözleşmesi’nin barışın ve güvenliğin tesis edilmesi amacıyla gerekli görüldüğü takdirde zor kullanma yetkisi veren 7. bölümü çerçevesinde alınmış olup, farklı terörizmle mücadele anlaşmalarındaki hükümleri esas alarak bunların taraf olup olmadığına bakılmaksızın tüm ülkelere uygulanmasını ön görmektedir.⁷⁸ Bu karar, terör örgütlerinin diğer ülkelerde barınmasına, örgütlenmesine ve faaliyette bulunmasına imkan vermemekte, hatta her türlü mal varlıkları ve ekonomik kaynaklarına el koymayı mümkün kılmaktadır. 1373 (2001) sayılı karar, terörizme karşı mücadeleye yönelik uluslararası önlemler alınmasını, yeni terörist kişi ve gruplar listesinin de yayınlanmasını öngörmekte, 7158 (2001) sayılı karar ile de terörist kişi ve kuruluşların mali faaliyetlerinin yasaklanması esas alınmaktadır.⁷⁹ Ayrıca 1373(2001) sayılı kararın uygulanmasını izlemek ve ülkelerin terörizmle mücadele kapasitelerini arttırıcı tedbirleri almakla görevli BM Terörizmle Mücadele Komitesi de 1373 (2001) sayılı karar sonucunda oluşturulmuştur. Komite, bir başkan, üç başkan yardımcısı ile 11 devlet temsilcisi üyelerden kurulu olup dokuz adet uzman danışman tarafından desteklenmektedir. Türkiye’yi temsil eden bir görevli bulunmamaktadır.

⁷⁸ Jennifer Trahan, “Terrorism Conventions: Existing Gaps and Different Approaches”, **English International and Comperative Law Annual**, C.8, 2002, ss. 221-241.

⁷⁹ Beril Dedeoğlu, **op.cit.**, s. 445.

Bahsi geçen listelerin oluşturulmasının yanında Komite'nin, uluslararası işbirliğini geliştirerek ülkelere terörizmle mücadele konusunda yardımcı olmak gibi temel görevleri bulunmaktadır. Terörist eylemlere mali kaynak sağlanmasının önlenmesi, buna ilişkin eylemlerin suç sayılmasını sağlayacak mevzuat hazırlanması, mali kaynakların dondurulması, teröristlere sığınak olunmaması, ceza işlerinde karşılıklı yardımlaşma, hareket istihbaratı konusunda bilgi değişimi, terörist saldırıların önlenmesi maksadıyla işbirliği, sığınma hukukunun kötüye kullanılmasının önlenmesi vb. gibi konuların takibi de BM Terörizmle Mücadele Komitesi'ne aittir. Komitenin görevlerine ilişkin ayrıntılar, BM Güvenlik Konseyi'nin 20 Ocak 2003 tarihli ve 1456 (2003) sayılı kararı ile açıklanmıştır.

Bununla birlikte;

- BM Terörizmle Mücadele Komitesi'ne bağlı olarak, Terörizme Karşı Koyma Komitesi İcra Direktörlüğü (CTED),
- 1999 tarihli El Kaide – Taliban Yaptırımları Komitesi, (1267 Komitesi),
- Buna bağlı olan, Analitik Destek ve Yaptırımlar İzleme Ekibi ve,
- 28 Nisan 2004 tarihli Kitle İmha Silahları Komitesi (1540 Komitesi)
- BM Güvenlik Konseyinin 8 Ekim 2004 tarihli ve 1566 sayılı kararı ile ayrıca, El Kaide ve Taliban Komitesinin konuları hariç, diğer ilgili konularda tavsiyelerde bulunmak üzere bir Çalışma Grubu kurulması kararlaştırılmıştır.

BM çerçevesinde terör eylemi, savaş suçlarının barış zamanına karşılık geleni olarak tanımlanmıştır. BM Genel Kurulu'nun 1267 (1999) sayılı kararına göre terör, özel kişilere grup ya da halkın bütününe siyasi, felsefi, ideolojik, ırkçı, etnik, dini ya da başka sebeplerle her türlü yasadışı baskı yaparak dehşet ortamı yaratmayı tahrik eden tüm cezai eylemler biçiminde ele alınmıştır. Buna göre, yasadışı olan her eylem, uygulama ve yöntem, terör içine dahil edilmekte, terör eyleminin amacı da herşey olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle terör eylemini şiddete dayalı diğer suçlardan ayırt edici bir özellik belirtilmemekte, yani aslında tanımı yapılmamaktadır.⁸⁰

⁸⁰ **ibid**, s. 442.

BM bünyesinde genel olarak terörizmle mücadele konusunda bir uzlaşmaya varıldığından, devletler kendi mücadele edecekleri teröristleri ve terörist kuruluşları belirleyebilmekte ve bu mücadeleyi meşru zemine taşıyabilmektedirler. Devletler, kendileri için tehdit olarak gördükleri kişi ve kuruluşları, gördükleri zararları emsal göstererek listeler halinde yayınlayabilmekte ve üstelik bu listeler esnek bir yapıya sahip olduklarından zaman içinde değişebilmektedirler. Sonuçta, uluslararası hukukta bulunmayan genel değerlendirmeler, devletlerin iç ve dış politikalarının bir göstergesi olarak ulusal hukuk belgelerinde somut biçimde oluşturabilmektedir. O halde, devlet ya da devlet gruplarının terör, terörist ve terör örgütü tanım ve listelerini yayınlama biçimleri ile bunların içerikleri, onların iç veya dış politikalarını anlamayı kolaylaştırmaktadır.⁸¹

C. Diğer Bölgesel Düzenlemeler

İkinci Dünya Savaşı ertesinde ulusal bağımsız mücadelelerinin ya da yeni devlet kurma çabalarının tamamlanmasıyla ve dünya üzerinde kurulan bölgesel aktörlerin girişimleriyle, terörizm ve karşı mücadele konusunda bir takım dokümantasyonel düzenleme yapılmıştır. Özellikle Avrupa Konseyi, AGİT, NATO, ASEAN, Arap Birliği ve İslam Konferansı Örgütü gibi organizasyonlar bu konuya öncülük etmişlerdir. Avrupa Konseyi, kararları ile teröre karşı uluslararası önlemler alan etkin bir bölgesel kuruluştur. Avrupa Konseyi Danışma Meclisi, 1973’de aldığı 703 sayılı kararıyla uluslararası terörizmin bir suç olduğunu belirtmiş ve 1937’de Cenevre Sözleşmesi’nde de altı çizilen “teröristi ya iade et veya cezalandır” kuralını desteklenmiştir. Ayrıca Konsey’in 1974 tarihli 3 sayılı tavsiye kararı, uluslararası terörizm konusunda önem taşımaktadır.⁸²

Terörizmin Önlenmesi Hakkında Avrupa Sözleşmesi de kapsamlı ve tek bir metin oluşturularak Avrupa Konseyi’nce 27.01.1977’de imzalanmış ve 1978’de yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşme, terörizmle mücadele amacıyla yapılmış mevcut uluslararası sözleşmeler arasında en anlamlısı kabul edilmektedir.⁸³ Sözleşmenin

⁸¹ *ibid.*, s. 447.

⁸² H. Tahsin Fendoğlu, *op.cit.*, s. 769.

⁸³ Ertan Beşe, *op.cit.*, s. 37.

amacı, terör eylemlerini yapanların ceza almalarını sağlamaktır. Bu amaçla sözleşme, suçluların iadesi konusuna ağırlık vermektedir. Ayrıca konuya ilişkin tanımlama denemelerinin de bulunduğu söylenebilen sözleşme ile öncelikle diplomatik ve uluslararası korumaya mahsus kişilerin ve sonrasında herkesin özgürlüğüne, fiziki varlığına ve yaşamlarına karşı yapılan ciddi saldırı, rehin alma ve bu yöndeki saldırıya ilişkin her türlü davranışları terör saymakta, terörü bazı özel şartlar altında bir eylem olarak tanımlamaktadır.⁸⁴ Bu sözleşmenin diğer bir özelliği de tanımlanmış olan terörist eylemlerin siyasi suç olarak kabul edilerek suçluların iadesi prosedürlerine istisna teşkil etmeyeceğini açıkça belirtmesidir.⁸⁵

Sözleşme bir terör tanımlı yapsa da bir takım eksikliklerden dolayı eleştiriler almaktadır: Bireyler arasında birbirlerine karşı yapılan eylemlerin bir kısmı terör kapsamı içerisinde değerlendirilse de bu tür eylemi yapan herkesin ya da sözleşmede tanımlanan eylemlerin dışında ciddi sayılabilecek bir derecede saldırıda bulunanların terörist sayılıp sayılmayacağı konusunda tam bir açıklık bulunmamakta, ayrıca sözleşmede terörist örgüt söylemine yer verilmemektedir. Bununla birlikte sözleşmeyi imzalayan devletlerin sınırları içerisinde meydana gelebilecek eylemler esas alınmakta, taraf olamayan ülkelerde meydana gelebilecek terör eylemlerinin ne olacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.

Ayrıca, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 15.01.1982 tarih, 1 sayılı tavsiye kararı ile terör fiillerinin kovuşturulması ve cezalandırılması ile ilgili tavsiye kararı ile 28.04.1982 tarih ve 941 sayılı tavsiye kararı, Avrupa Konseyi İstisari Asamblesi'nin 1984'de benimsediği Avrupa'da Terörizme Karşı Demokrasinin Savunulması konusundaki 1982 sayılı kararı, 1984'de Madrid'de toplanan Adalet Bakanları 14. Konferansı'nda ele alınan Terörizm ve Uluslararası Organize Suçlara Karşı Mücadele İşbirliği'ne ilişkin 4 nolu karar, Avrupa Komisyonu'nun terörizmle ilgili olarak yaptığı girişimler bakımından özel önem taşımaktadır.⁸⁶

⁸⁴ Terörizmin Önlenmesine Hakkında Avrupa Sözleşmesi, 1. ve 2. maddeler.

⁸⁵ Ertan Beşe, **ibid.**'den David J. Harris, **Cases and Materials on International Law**, Fourth Edition, London, Sweet&Maxwell Press, 1991, s. 284.

⁸⁶ Hasan Fendoğlu, **op.cit.** s. 769.

Avrupa Güvenlik İşbirliği Teşkilatı'nca (AGİT) da uzun yıllardır düzenlemiş olduğu toplantılarda ortaya konan belgelerde, terörizmle ilgili bazı kararların alındığı görülmektedir. Özellikle, 1975 Helsinki Nihai Senedi'nde, devletlerin terörist eylemlere doğrudan ya da dolaylı şekilde yardım etmekten kaçınacakları vurgulanmaktadır. 1983 Madrid Belgesi'nde de, toplantıya katılan devletler, uluslararası ilişkilerde şiddet kullanılması dahil terörizmi kınamakta; terörizmin masum insanların canına kastettiğini, insan haklarını ve temel özgürlükleri yok ettiğini belirtmekte; terörizmle mücadele için ikili ve çok taraflı işbirliği özendirilmekte; ülkeler kendi topraklarının terör eylemlerinin hazırlanması, düzenlenmesi konusunda kullanılmasına, bunları yapanların orada barındırılmasına izin vermeyeceklerini belirtmekte; bu eylemlerin finanse edilmeyeceği, teşvik olunmayacağı ya da hoş görülmeceği vurgulanmaktadır. 1989 yılında imzalanan Viyana İzleme Belgesi ise terörizmi kınamakta, teröristlerin taleplerine karşı direnme gösterilmesi politikası izlenmesini tavsiye etmekte, terörizm konusunda bilgi değiş tokuşu dahil ikili ve çok taraflı işbirliği yapılmasını, diplomatik ve konsolosluk misyonlarının ve bunların personelinin güvenliğinin sağlanmasını ve terörist eylemlerin önlenmesi için gereken önlemlerin alınmasını istemekte, terör eylemlerine karışanların sınır dışı edilmesi ve yargı önüne çıkarılması, birden fazla ülkenin hükümrانlığının söz konusu olduğu durumlarda uluslararası sözleşmelere uygun hareket edilmesinin gereğini vurgulamaktadır. 1990 İnsan Boyutu konulu Kopenhag Toplantısı Belgesi'nde, kendi ülkesinin ya da bir başka ülkenin düzenini yıkmaktan vazgeçmeyi reddeden şiddet yada terörizm kınamakta ve ülkenin bununla mücadeledeki sorumlulukları vurgulanmaktadır. Yine aynı tarihli Paris Senedi, terörizmin her türlüünü kınamakta ve terörle mücadelede işbirliğini öngörmektedir. 1992 Helsinki Belgesi de her türlü terör eylemini kınamakta, AGİT çerçevesinde terör konusunda alınan kararları yinelemektedir. 1994 Budapeşte Belgesi, terörizmin hiçbir şekilde haklı görülemeyeceğini, terörizmin desteklenmeyeceğini, onunla mücadele için iş birliği yapılacağını vurgulamakta, teröristlerin yargılanması ve sınır dışı edilmesi konusundaki uluslararası sözleşmelere uyulacağı yinelenmektedir. 1996 Lizbon Belgesi de, terörizm, örgütlü suç, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı, kontrolsüz göç ve çevre kirliliğinin AGİT üyelerinin ortak sorunu olduğunu belirtmektedir. Belgenin Silahların Denetimi

bölümünde terörizmin her çeşidi ile mücadele edileceği vurgulanmakta, Güvenlik İşbirliği bölümünde de terörizmle mücadele konusunda uluslararası camianın aldığı önlemleri tamamlayıcı tedbirler alınacağı belirtilmektedir.⁸⁷

Uluslararası platformda önemli derecede etkililik özelliği bulunan ve BM'in temel ilkeleri doğrultusunda Kuzey Amerika ve Avrupa'daki tüm üyelerinin özgürlük ve güvenliğini korumak olan NATO'nun, bu görevini yerine getirirken, politik nüfuzu ve askeri yeteneklerini, üyelerini tehdit eden tehlikenin niteliğine göre, kullanacağı belirlenmiştir. Stratejik ortam değiştiği gibi, NATO'nun güvenlik tehditlerine mukabele şekli de değişmiştir. NATO, Avrupa-Atlantik sahası dışı da dahil olmak üzere istikrarı korumaya devam edecektir. Ayrıca geleneksel sorumluluk alanının dışındaki alanlarda da terörizm gibi tehditlere ve diğer güvenlik sorunlarına cevap verebilecek şekilde gelişmektedir.⁸⁸ NATO, hızla değişen yeni güvenlik ortamında, güvenliğin temini ve güçlendirilmesinde etkin biçimde görev yapabilmek için yeni görevler, yeni üyeler, yeni yetenekler, yeni ortaklıklar ve yeni araçlarla gündemini tüm boyutlarıyla etkileyen sürekli bir değişim döngüsü içerisinde.

11 Eylül 2001'de ABD'de ve sonrasında Avrupa-Atlantik Sahası dahilinde meydana gelen terörist saldırılar, terörizme karşı savaşın NATO'nun gündeminde en üst sıralarda yer alması gerektiğini göstermiştir. Terörizm konusu, NATO'nun güvenlik endişeleri arasında hiçbir zaman bulduğumuz dönemde olduğu kadar önemli bir yer işgal etmemiştir. Nitekim savunma konsepti paralelinde oluşturulmuş olan NATO'nun karşı karşıya olduğu tehditleri saptayan ve bu sorunlarla başa çıkma yollarını belirleyen 1999 Stratejik Kavramı, terörizmi Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan yeni tehditlerden biri olarak görmekle beraber, İttifak, 11 Eylül 2001'deki olaylara kadar bu konu üzerinde fazla durmamıştır. Terörizmin kaynağı, doğası veya terörizmin NATO'ya ait kavramlar, politikalar, yapılar ve yetenekler ile

⁸⁷ Bu konuda bkz. H. Tahsin Fendoğlu, "Güvenlik Boyutu Bağlamında AGİT", **Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Dergisi**, Cumhuriyetin 80. Yılına Armağan, Yıl 9, S: 36, Temmuz/Eylül-2003, ss. 97-103; Gündüz Aslan, "İnsan Hakları ve Güvenlik", **İnsan Hakları Sempozyumu**, İstanbul, 10-11 Aralık 1994, s. 250.

⁸⁸ NATO, **NATO'nun Dönüşümü**, Brussels, NATO Public Diplomacy Division, 2004, s. 2.

ilgili olarak ne gibi sonuçlar getirebileceği konuları, pek az tartışılmıştır. Ancak son beş yılda meydana gelen terörist saldırılardan beri, NATO’da yürütülen her çalışmaya, artık bir de terörizmin insanlar ve ülkeler için oluşturduğu tehdidi göz önünde bulundurarak bakılmaktadır.⁸⁹

NATO, 11 Eylül 2001’den sonra yukarıda bahsedilen çabaların acilen uygulamaya aktarılması gereğini ortaya koymuştur. Bu apansız ve zalimane saldırılardan sonraki 24 saat içinde müttefikler, ittifakı kuran Washington Anlaşması’nın 5. maddesini (toplu savunma ile ilgili madde) ilk kez uygulamaya koymuşlardır. Bu maddeye göre anlaşmaya taraf ülkeler, Kuzey Amerika’da veya Avrupa’da içlerinden bir veya daha çoğuna yöneltilecek silahlı bir saldırının, tüm üye ülkelere yöneltilmiş bir saldırı olarak değerlendirileceği ve eğer böyle bir saldırı olursa BM Yasası’nın 51. maddesinde tanınan bireysel ya da toplu öz savunma hakkını kullanarak, Kuzey Atlantik bölgesinde güvenliği sağlamak ve korumak için bireysel olarak ve diğerleri ile birlikte, silahlı kuvvet kullanımı da dahil olmak üzere gerekli görülen eylemlerde bulunarak saldırıya uğrayan taraf ya da taraflara yardımcı olacakları konusunda anlaşmışlardır.

Saldırılarından sorumlu El Kaide ile anılan örgüte kucak açan Afganistan’daki Taliban rejimine karşı ABD öncülüğünde yürütülen operasyona destek amacıyla 14 müttefik ülkenin güçleri Afganistan’da konuşlanmış, başkent Kabil’deki barışı koruma kuvveti olan Uluslararası Güvenlik Yardım Gücü’ne (International Security Aid Force - ISAF) katkıda bulunulmuştur. Ayrıca ISAF’ta yer alan ülkeleri talebi ve sürekliliği sağlamak amacıyla, NATO, ISAF’ın liderliğini üstlenmiştir.⁹⁰

Bundan sonra, terörizmle mücadele için bazı destek girişimleri üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Bunlar arasında:

- Terörizm konusunda istihbarat paylaşımı,
- Terörizme karşı yürütülen kampanyaya destek verdiklerinden dolayı tehdit altında kalan müttefiklere ve diğer ülkelere yardım,

⁸⁹ Dagmar de Mora-Figueroa, “NATO’nun Terörizme Mukabelesi”, **NATO Dergisi**, Sonbahar 2005.

⁹⁰ NATO, **Yirmibirinci Yüzyılda NATO**, Brussels, NATO Public Diplomacy Division, 2004, s. 5.

- NATO topraklarındaki güvenlik tesislerinde güvenliğin artırılması,
- Terörizme karşı yürütülen operasyonları desteklemek için gereken NATO varlıklarının güçlendirilmesi,
- Terörizme karşı operasyonlarla bağlantılı olarak uçaklara toplu geçiş izninin verilmesi,
- Bu tür operasyonlar için limanlar ve havaalanlarına erişim,
- NATO deniz kuvvetlerinin Akdeniz’de konuşlandırılması konuları bulunmuştur.⁹¹

Bu çerçevede hız kazanan NATO’nun işleyiş ve faaliyetlerinin kapsamlı gözden geçirilmesi süreci, 2002 yılı Kasım Ayı’nda yapılan Prag Zirvesi’nde müttefik ülke liderlerince onaylanan çeşitli programlar, girişimler ve reform paketleriyle neticelenmiştir. Hemen hemen tüm NATO kavram ve doktrinleri, terörizm göz önüne alınarak yeniden gözden geçirilmiştir. Prag Zirvesi’nde, NATO’nun terörizm ve diğer yeni güvenlik tehditleri karşısındaki yeteneklerini güçlendirecek bazı önlemler de alınmıştır. Terörizme karşı savunma ile ilgili bir askeri kavram kabul edilmiş, ayrıca sivillere yöneltilebilecek kimyasal biyolojik veya radyolojik saldırılar karşısında istihbarat alış verişi ve sivil hazırlık durumunun geliştirilmesi ve sonuçlarla başa çıkılmasına yardımcı olmak amacıyla Terörizme Karşı Eylem Planı çerçevesinde ortak ülkelerle işbirliği başlatılmıştır.⁹² Askeri kavram, NATO’nun askeri kuvvetlerinin terörizme karşı mücadelede yapabileceği potansiyel katkıları belirlemekte ve operasyonel rollerine hazırlanmalarına yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda, terörizme karşı savunma, Kuzey Atlantik Konseyi kararlarını temel alan; halklar, topraklar, altyapılar ve kuvvetlere karşı dış ülkelere yöneltilen terörist saldırıları ve bu doğrultuda oluşan tehditleri engellemek, caydırmak, bunlara karşı savunma yapmak, bunlardan korunmak ve teröristlerle teröristleri barındıranlara karşı eylemde bulunmak gibi askeri faaliyetleri kapsayabilecektir.⁹³

⁹¹ NATO’nun başlangıç desteği konusunda daha fazla bilgi için bkz. Christopher Bennett, “Aiding America”, *NATO Review*, Brussels, C: 49, S: 4, Winter 2001, ss. 6-7.

⁹² NATO, *NATO’nun Dönüşümü*, s. 11.

⁹³ “Terörizme Karşı Savunma İçin NATO Askeri Kavramı”, <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm> (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2005).

Ayrıca; Amerikan Devletleri Örgütü Genel Kurulu'na hazırlanan ve örgüte üye ülkeler tarafından imzalanan 2 Şubat 1971 tarihli Kişilere Karşı Suç Formunu Alan Terörizm Eylemleri ve Uluslararası Alanda Önem Arzeden Zorbalıkların Önlenmesi ve Cezalandırılması Sözleşmesi, Güney Asya Birliği üye ülkelerince imzalanan 4 Kasım 1987 tarihli Terörizmin Önlenmesine Dair Bölgesel Kalkınma Sözleşmesi, Uluslararası Denizcilik Örgütü (International Maritime Organization - IMO) Genel Kurulu'na hazırlandığı için IMO Sözleşmesi olarak da anılan 10 Mart 1988 tarihli Deniz Seferleri Güvenliğine Karşı Hukuk Dışı Eylemlerin Önlenmesi Sözleşmesi, Arap Devletleri Birliği Genel Sekreterliği'nin girişimleriyle birliğe üye ülkelere imzalanan 22 Nisan 1998 tarihli Terörizmin Önlenmesine Dair Sözleşme, İslam Konferansı Örgütü Genel Sekreterliği'nce hazırlanan ve konferansa üye ülkeler tarafından imzalanan 1 Temmuz 1999 tarihli Uluslar arası Terörizmle Mücadeleye Dair Sözleşme ve Afrika Birliği Örgütü Genel Sekreterliği öncülüğünde hazırlanan ve örgüte üye ülkelere imzalanan Terörizmin Önlenmesi ve Terörizmle Mücadeleye Dair Sözleşme de uluslararası boyutta terörizmle mücadeleyle ilişkin kabul edilen önemli belgeler arasındadır. Bunun yanında, Dünya Ekonomik Zirve Toplantıları'nda, G-7 Liderler Zirve Toplantıları'nda ve dünyanın önde gelen ülkelerinin katıldığı diğer bilumum zirve toplantılarında terörizmle mücadeleye ilişkin bir takım kararlar alınmış, deklarasyonlar kabul edilmiştir.

Dünya üzerinde kurulu uluslararası örgütlerce kabul edilen terörizmle mücadele sözleşmelerinin ortak tek amacı, terörizme neden olan eylemlerin suç olarak tanımlanmasını ve bu suçların cezasız kalmaması gerektiğini belirlemektir. Dolayısıyla, genel çerçeveden bakıldığında, terörizm, uluslararası nitelikte bir suçtur ve böyle bir suç türüyle mücadele için uluslararası alanda ortak anlayış şarttır. Amaçlarına ulaşmak için faaliyet gösterdiği ülke dışından yardım ve destek görmek zorunda olan terör örgütlerini etkisiz hale getirme çabası, bu nedenden dolayı yetersiz kalmakta, güvenlik, istikrar ve dostluk için kurulan uluslararası örgütlerin terörizmle mücadele için ortak tavır oluşturma nedenleri de bundan kaynaklanmaktadır. Nihayetinde, terörizmle mücadele amacıyla oluşturulan uluslararası belgelerin, terörist nitelikteki eylemlerin uluslararası düzen, huzur ve barışı tehdit etmesi nedeniyle, uluslararası hukuk içerisinde suç olarak tanımlanması için subjektif nitelikleri bulunmaktadır. Teröristleri kayırmayı engelleyen ve taraf

olan her ülke için birer başvuru kaynağı olan bu belgeler, AB de dahil olmak üzere, ulusal ve bölgesel nitelikte yapılacak mücadelenin de temelini oluşturabilmektedir.

BÖLÜM II
AB’NİN TERÖRİZME KARŞI MÜCADELESİNDE
İLK DÖNEM
(AB’de Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı Oluşturma
Çerçevesinde Terörizme Karşı Mücadele)

§1 AB’nin İç Güvenlik İhtiyacı

AB’nin güvenlik politikaları bağlamında terörizmle mücadelenin içeriğini ortaya koyabilmek için ilk olarak bölgesel nitelikte küresel bir oluşum olan AB’de terörizm gibi güvenlik motifli bir sorunsalın nasıl gündeme geldiğini ortaya koymak gerekmektedir. Güvenliğin iç yapısalı olan iç güvenlik kavramı, içinde bulunduğumuz küresel dönemde farklılaşmakta; yöntem, araç ve mantık olarak yeni biçimler kazanmaktadır. Bu anlayış değişikliğinin AB çerçevesindeki güvenlik tartışmaları açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir.⁹⁴ Bunun için bu bölümde, niteliği gün geçtikçe değişmeye başlayan güvenlik paradoksunda, özellikle iç güvenlik sorununa getirdiği yaklaşımın geçirdiği süreç ifade edilmeye çalışılacaktır.

İlk oluşumu ile günümüz arasındaki süreç incelendiğinde AB’nin, ileriki dönemlerde daha çeşitli ve farklı bir kompozisyonda olacağını düşünmenin hiç de yanılğıya düşürücü bir tutum olmadığı değerlendirilmelidir. Çünkü faaliyet alanlarındaki artışa dikkat edilecek olursa; Birlik’in hem uluslarüstü nitelikteki yapısı daha özerk bir hal almakta, hem de dünya penceresinden algılanışı ve genişlemeye açık konumu, uluslararası arenada söz sahipliği tekeline ortak olma istek ve kararlılığına hız kazandırmaktadır. Zira bu alanlar, oldukça spesifik ve karmaşık konular çerçevesinde ve değişen dünya gündemi paralelinde belirginleşmekte, ayrıca, dünya konjonktüründe birlikte hareket etme gerekliliğinin en güzel örneklerini oluşturmaktadır.

AB’nin uluslarüstü düzenlemeci bir sistem olarak adlandırılması bazı karşılaştırmaları da gerekli kılmaktadır. Gerek küreselleşme, gerekse AB’nin

⁹⁴ Yalçın Akdoğan, **Kırk Yıllık Düş, Avrupa Birliği’nin Siyasal Geleceği ve Türkiye**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2004, s. 185.

oluşumu, yeni düzenlemeler getirerek ulus-devletin aşılma sürecinde çeşitli gelişmeleri ortaya koymaktadır. Bu iki sürecin karşılaştırılması ve birbirine göre konumunun saptanması yeni çıkarımlar yapmamıza olanak sağlayacaktır. AB'nin ulus-devleti aşma sürecinde geldiği nokta, küreselleşmenin oldukça ilerisindedir. Zira, AB'nin karar alma mekanizmaları, göreceli gelişmiş ve hızlı karar üretme kapasitesindedir. Kurumsal yapısı ve karar verme alanları, salt kurumsal niteliktedir. Bu nitelikleri dolayısıyla AB'nin ele alışlarını, yönetim kavramından çok yönetim kavramı ile nitelemek doğrudur.⁹⁵

AB, küreselleşme ekseninde karşılaşılan koşullara en kolay uyum gösterebilecek bir idari yapı önerisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bünyesindeki ülkeleri yeni koşullara uymaya, yitirilen mutlakiyete direnmek yerine bu koşullara göre yapılanmaya zorlamaktadır.⁹⁶

Bununla beraber, genişlemiş bir AB'nin artık derinleşmeyi kendisine hedef seçmesi gerekmektedir. Zira, ancak derinlik kazanmış bir AB; siyasi, ekonomik, kültürel ve dış politika sorunlarını çözebilir veya onlara ortak çözüm arayışları bulabilir.⁹⁷ Derinleşmenin siyasi düzlemde kendisini hissettirebilmesi neticesinde Birlik politikaları sağlıklı bir şekilde gelişebilecek ve sürdürülebilecektir.

Ekonomik politikaları gerçekleştirmek amacıyla başlayıp gittikçe siyasi bir oluşuma doğru hareket etmekte olan AB⁹⁸ genişlemeyle beraber, global alanda meydana gelen gelişmelerden sonra ortak dış ve güvenlik politikası, terörizm, organize suçlar, vize, göç ve iltica gibi siyasi yapılanmayı ilgilendiren iç güvenlik konularında da bütünleşmeye gitmektedir. Bu bütünleşmenin temel amacı, olası sorunlara karşı daha kolay bir şekilde çözüm bulmaktır. İç güvenliği sağlama alanında da, özellikle son yıllarda önemi gittikçe artan terörizme karşı mücadelede

⁹⁵ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, **Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri, Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa'ya Türkiye'nin Yaklaşımı**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 2000, s. 570.

⁹⁶ Çağlar Keyder, **Memaliki Osmaniye'den Avrupa Birliği'ne**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, s.224.

⁹⁷ M. Nail Alkan, "Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci ve Sonrası", **Avrupa Birliği Üzerine Notlar**, Ed. Oğuz Kaymakçı, Ankara, Nobel Yayınları, 2005, s.77.

⁹⁸ Emin Çarıkçı, **Ekonomik Gelişmeler ve Türkiye – AB İlişkileri**, Ankara, Tutubay Yayınları, 2001, s. 309.

ortak işbirliği geliştirmek, üst seviyede ele alınması gereken önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Terörizmin insanlara ciddi rahatsızlık veren, ancak üzerinde uzlaşmaya varılması oldukça zor bir mesele olduğu herkesçe kabul edilmekte ve esasen, dünyanın hemen hemen tüm demokrasilerinde olduğu gibi AB üye ülkelerinde de terörizme karşı mücadele konusu, bir iç mesele ya da polisiye/yargısal bir olgu olarak ele alınmaktadır.⁹⁹ Çünkü terör ya da terörizm, en temel anlamıyla ceza adalet sistemi içerisinde bir suç, teröristler de suçludur. Böylelikle demokrasiyi şiddetle savunan bu ülkelerde terörizme karşı ya da terörle mücadele etme görevi de suçluları takip ederek yakalamak ve tutuklamak suretiyle kamu düzenini sağlayan polis teşkilatlarına ve hukuk sistemine emanet edilmiştir. Kısacası terörizm iç güvenlik konuları arasında ele alınan önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Avrupa Birliği'ni Kuran Anlaşma (ABA) imzalanmadan önce Avrupa Topluluğu'na (AT) üye ülkelerin uyumlaştırmaları zorunlu politikalar arasında iç güvenlikle ilgili konular olmadığı için bu alanda ele alınan terörizme karşı mücadele, üye ülkeler arasında, genel uluslararası hukuk kurallarının geçerli olduğu, daha çok ikili ya da çok taraflı yakın işbirliği temelinde uygulama alanı bulabiliyordu. Yani bu konu, etkililik bakımından ulusal nitelikten öte gidemiyor, en fazla istekli ülkeler arasında var olan ve ülkelere katı yükümlülükler getirmeyen düzenlemeler çerçevesindeki işbirlikleriyle ortak zemin kazanabiliyordu. Zira, iç güvenlik meselelerinde, diğer bir deyişle adalet ve içişleri alanlarında egemenlik devri, çoğu üye ülke tarafından bugün olduğu kadar o zaman da kabul edilir bir konu değildi.

AB'nin oluşumunda önemli bir aşama olan iç pazarla beraber sınıraşan suç aktiviteleri ile nasıl mücadele edileceği konusunun gündeme gelmesi ile güvenlik konuları AB'nin gündemine alınmıştır.¹⁰⁰ Dolayısıyla küreselleşmenin önemli bir

⁹⁹ Bkz. Nicola Vennemann, "Country Report on the EU", s.4, 2003, <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism>, (Erişim Tarihi: 30 Nisan 2005.)

¹⁰⁰ Andrew Gamble ve Anthony Payne, **Regionalism and World Order**, New York, Macmillan Press, 1996, s. 50.

parçası olan ekonomik küreselleşme beraberinde güvenlik sorunsalının da dikkate alınması gerektiğini ortaya koymuştur.

AB'ye üye ülkeler, sürekli olarak en önde gelen hedeflerden olan iç pazarın oluşturulması için önemli tavizler vermişler, bu tavizler arasında yer alan kişilerin serbest dolaşımı özgürlüğü de büyük oranda kabul görmüş bir uygulama olarak süregelmiştir. Elbette ki bu serbestinin sağlanmasının, bir anda gerçekleştirilebilmesi beklenmemiştir. Çünkü, vatandaşlara tanınan bu önemli hak, beraberinde kaçınılmaz olan bir takım sorunların da ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Sonuç olarak, Üye ülkeler arasında sınırlar kaldırılmasına rağmen, bir anlamda Birlik içerisinde suç ve suçlular serbest dolaşırken, bunları takip ve yakalama için gerekli kural, organ ve ekiplerin ellerini kollarını bağlama mantıksızlığının bir sonucu olarak, üye ülkelerin yetkili birimlerinin etkileşim halinde olmasını gerektiren Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası (Aİİ) fikri ortaya atılmıştır.¹⁰¹ Fikir, oldukça geniş çevrelerce olumlu bir gelişme olarak değerlendirildiği için Birlik oluşumu dikkate alınarak bir bütün halinde derin politika alanlarında çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, iç güvenlik alanında gruplanan problemlerin Avrupalılaşması kadar doğal bir şey yoktur; sonuç itibarıyla bu bir politik süreçtir.¹⁰² İç güvenlik politikalarının gelişim süreci de bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, amaçlarından birisi de içinde kişilerin serbest dolaşımının, dış hudutların kontrolü, sığınma, göç ve suçu önleme ile birlikte temin edildiği bir Özgürlük, Güvenlik ve Adalet (ÖGA) Alanı olarak korumak ve geliştirmek¹⁰³ olan AB'nin, bu amacı gerçekleştirmede geçirdiği süreç, dolayısıyla, çalışma konumuz bakımından da özel olarak terörizme karşı mücadelede, kurumsal ve hukuki olarak geçirilen süreçle paralellik göstermektedir.

Maastricht Antlaşması, tohumların atılmasını gerçekleştirmiş, AB için oldukça önemli hale gelen ÖGA'nı güçlendirilmesi için Amsterdam Antlaşması önemli bir fırsat olmuştur. Çünkü, biraz önce değindiğimize ek olarak ABA'nın 29.

¹⁰¹ Bkz. Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınları, 2001, s.269.

¹⁰² Didier Bigo, "Liaison Officers In Europe, New Officers In the European Security Field", ed. J.W.E. Sheptycki, **Issues in Transnational Policing**, London&New York, Rootledge Press, 2000, s. 68-69.

¹⁰³ Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma (ABA) 2. madde, 4. bend. (Eski numaralandırmada B maddesi)

maddesinde de¹⁰⁴ Birlik'in amacının, Topluluğun yetkilerine zarar vermeksizin üye ülkeler arasında cezai konularda, polisiye ve adli işbirliği alanlarında ortak eylem geliştirmek ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığını önlemek ve mücadele etmek yoluyla, vatandaşlara bir ÖGA Alanı içinde yüksek seviyeli güvenlik olduğu ifade edilmiştir. Atılan ilk adımların yeterince ve etraflıca çözümler üretmediğini fark eden üye ülkeler, geniş çaplı bir revizyonun hayata geçirilmesi için oldukça fazla çaba göstererek o zamanın şartlarında devrim niteliğindeki gelişmeleri hayata geçirmişlerdir. Ayrıca Birlik'in asli kurumları¹⁰⁵ da, kişilerin serbest dolaşımı ilkesi doğrultusunda, bu özgürlükle ilgili olarak doğabilecek sıkıntıların önüne geçilmesi ve Birlik vatandaşlarının yaşam güvenliklerinin de tam olarak sağlanması gerektiği konularında üye ülkeleri destekleyici çalışmalarda bulunmuşlardır.

Birlik'in iç güvenliğinin sağlanması sırasında karşı karşıya kalınan en büyük sorunlardan birisi terörizmdir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki en büyük fiziki tehdit olarak anılmaya başlanan terörizm, çalışmanın birinci bölümünde de aktarıldığı üzere ilginç bir tesadüf olarak ilk kez Avrupa'da telaffuz edilmeye başlanmış, terörizme atfedilen ikinci döneminde de yoğun olarak bu sorunla karşı karşıya kalan, yine Avrupa Ülkeleri olmuştur. Bu nedenle, Avrupa Ülkeleri bu tehdide karşı, terör olaylarının oldukça fazla bir şekilde yaşandığı 70'li, 80'li ve 90'lı yıllarda ve terörizmin nitelik değiştirerek önemli bir küresel tehdit haline geldiği günümüz yüzyılında, sürekli savunulmaya çalışılan temel hak ve hürriyetler ile huzur ve barış içinde yaşanılabilir bir dünya görüşüne zarar verdiğini öne sürerek mücadele etme kararlılığında olmuşlardır. Bu kararlılığa dünyada benzeri görülmeyen bir entegrasyon modeli olan AT ya da AB çerçevesinde de devam edilmiş, başarılı sonuçlar alınmıştır.

Çalışmamızın bu bölümünde ele alınacak süreçte geçerli olan terörizmin ikinci döneminde, hemen her ülkede olduğu gibi Avrupa ülkelerinin bir çoğunda da, iç dinamikler ve doğu blokunun da etkisiyle komünist, sosyalist ve Marksist-Leninist çizgideki ya da ayrılıkçı yapılanmalar mevcuttu (bunlardan bazıları hala faaliyetlerini

¹⁰⁴ Eski numaralandırmada (Maastricht Antlaşması'nda) K1 maddesi.

¹⁰⁵ Bu kurumlar; AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu, AB Komisyonu ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)'dır.

devam ettirmektedir). Ancak bunlar, günümüzdeki aşırı dinci grupların yaptığı gibi kapsamlı ve batı değerlerine motomot karşı gruplanmalar değildi. Bunlar, sürekli olarak kendi ideolojileri çerçevesinde hareket eden, seslerini duyurma konusunda büyük çapta eylem yapma kabiliyetinde olmayan klasik örgütlerdendi.¹⁰⁶ Uluslararası terörizm, özellikle Ortadoğu kaynaklı yapılanmaların Avrupa içinde de gerçekleşen eylemleri nedeniyle dünya gündeminde idi ancak, 11 Eylül 2001'den sonra olduğu gibi, Avrupa'yı ya da Avrupa müttefiklerini tehdit eder ya da bunlara büyük çapta zarar verir görünümünde değildi.

AB'ye üye ülkelerin, geliştirilen diğer ortak politikalarda olduğu gibi terörizme karşı iç güvenliklerini sağlamada işbirliği çerçevesinde ortak hareket etme bilinciyle yapılan çabaların ilk dönemine değinilecek bu bölümde, konuyla ilgili ilk olan TREVI (Terrorism / Terörizm, Radicalism / Köktendincilik, Extremism / Aşırılık, Violence / Şiddet, International / Uluslararası) 'yi, Maastricht Antlaşması'nın konuyla ilgili ortaya koyduğu iradeyi, Amsterdam Antlaşması'nın kabulüyle elde edilen kazanımları, Schengen Sistemi'nin ve Europol'ün hayata geçirilerek AB müktesebatına katılımını ve ara dönemeçlerin en önemlisi kabul edilen Tampere Zirve Sonuçları ile kazanılan gelişmeleri ortaya koymaya çalışılacaktır.

Bir noktayı kısaca belirtmekte fayda vardır: AB'nin günümüzde, terörizme karşı savaşta özel bir ortak politika geliştirdiğini belirtmemiz gerekmektedir. Bu politikanın iki kanadı vardır: İlki, AB içinde, üçüncü sütun olarak da adlandırılan, Aİİ kapsamındadır; diğeri ise, AB'nin diğer kanadında, ikinci sütun olarak da adlandırılan, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile bağlantılıdır.¹⁰⁷ İşte ilk kanadın oluşumuna zemin tutan çalışmamızın bu bölümü, hem ABA'dan önceki hem de ABA'nın imzalanmasından sonra, tüm dünyada terörizme karşı çok önemli bir

¹⁰⁶ İngiltere'de IRA ve Ulster Gönüllü Güçleri, İrlanda'da İrlanda Milli Kurtuluş Ordusu, İspanya'da ETA, Almanya'da Kızıl Ordu Fraksiyonu ve çeşitli Alman Nazi grupları; Fransa'da Doğrudan Eylem Örgütü, Brötonya Kurtuluş Cephesi, Korsika Milli Bağımsızlık Cephesi; Belçika'da Savaşçı Komünist Hücreler; İtalya'da Kızıl Tugaylar ve Silahlı İhtilalci Hücreler; Yunanistan'da 17 Kasım Devrimci Örgütü; Hollanda'da Bağımsız Güney Maluka Cumhuriyeti gibi yapılanmalar, bunların başlıcalarıdır.

¹⁰⁷ Nicholas Moussis, çev. Ahmet Fethi, **AB Politikalarına Giriş Rehberi**, İstanbul, Mega Press, 2004, s.165.

dönüm noktası olarak kabul edilen 11 Eylül 2001'e kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu tarihten sonra ise terörizm, çok çarpıcı bir boyutta şekillenmiş, AB'nin terörizme karşı mücadelesi de genişleyerek, hem Aİİ, hem de bir dış politika ve güvenlik konsepti olarak ODGP ile bağıntılı halde ele alınmaya başlamıştır. Bu bölümde, AB'nin terörizme karşı mücadelesi de, içerik olarak Maastricht Antlaşması ile AB'nin Üçüncü Sütunu olan Aİİ müktesebatına dahil edildiğinden, söz konusu işbirliği adına yapılan çalışmalar ve girişimlerin tarihsel gelişim perspektifi, başlangıçtan itibaren incelenmeye çalışılacaktır.

§1 Maastricht Antlaşmasına Kadar Olan Dönemde Sağlanan Gelişmeler

AB'ye üye ülkeler, topluluklar düzeyindeyken, temelde bireylerle ilgili özgürlük, güvenlik ile adalet gibi içişleri ve adli konularda işbirliğini, kendi iç meseleleriyle ilintili çıkarlar söz konusu olduğu için entegrasyondan tamamen bağımsız, öncelikle ulusal, ikili veya Avrupa Konseyi bünyesinde olduğu gibi bölgesel ya da Interpol ve BM düzleminde olduğu gibi küresel bir biçimde sürdürmek ve geliştirmek çabası içinde olmuşlardır. Zira, iç güvenlik alanında devletin egemenlik yetkisinin devri, akla gelen bir konu olmadığı gibi o zamanki tüm üye ülkelerce geçerli bir kavramdı.

Söz konusu ülkelerin, ulusal çıkarları doğrultusunda ve belirli orantılılıkta olduğu gibi daha çok ekonomik ve sosyal alanlarda yaptıkları yetki paylaşımı sayesinde, dünya tarihinde benzeri daha görülmemiş bir devletler sistemi haline gelmeye çalışan ve bunu da giderek geliştiren AB'nin kuramsal çerçevesinde gerçekleştirilen iç güvenlikle ilgili gelişmeler, yukarıda da bahsedildiği üzere, oldukça yenidir.

Dolayısıyla, üye ülkelerin sosyal ve bireysel anlamda ortak ve yakın işbirliği ile bu alanlardaki ortak politika konularında uyumlaşmaları ikinci planda kalmış, nitekim AB, ekonomik yönden bir çok ortak noktayı kuruluş amacına uygun olarak kısa sürede hayata geçirmişse de, toplumsal ve bireysel yaşam ile ilgili kazanımların ortak bir çerçevede ele alınmasında oldukça gecikmiştir. Özellikle Avrupa Savunma

Topluluğu (AST) girişiminin de başarısızlıkla sonuçlanması ve siyasal birlik hedeflerinin ertelenmesi, Avrupa entegrasyonunu ekonomik ve endüstriyel sektörler üzerine yoğunlaştırmıştır.¹⁰⁸ AT üyesi ülkeler, iç güvenlik ve adaletle ilgili ulusal yetkilerini AT kurumları ile paylaşmaktan ısrarla kaçınmışlardır. Göç, iltica, terörizmle mücadele, polislik uygulamaları ve ceza hukuku gibi konuların hassasiyetlerinin, üye ülkelerin bir çoğu tarafından sürekli olarak özel anlamda algılanması, bu konuların Topluluk Müktesebatı'nda üzerinde en son durulanlar haline gelmesine neden olmuştur.

Ama, bireyin özgürlüğünü ve güvenliğini hedef alan ve adeta bu noktaya odaklanan konu ile ilgili çalışmaların, ekonomik entegrasyonun sağlanması amacıyla olsa bile, ilk zamanlarda da entegrasyon dışında ele alındığını söylemek yanıltıcı olmayacağı gibi, bunların bu günkü seviyenin oluşturulması yönünde, yapılan temel girişimler olarak da karşımıza çıktığını belirtmek gereklidir .

1957 yılında Roma'da imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) Kuran Antlaşma'nın en önemli hedeflerinden birisi, topluluk sınırları içerisinde kişilerin serbest dolaşımı olmasına rağmen¹⁰⁹, bu antlaşma, söz konusu hedefle ilgili sınır geçişleri, göç ya da vize politikasına ilişkin düzenlemeler getirmemişti. Aslında söz konusu serbest dolaşım da büyük ölçüde ekonomik nitelikli ve sadece emek ve işçilerle ilgiliydi. Dolayısıyla tam bir özgür, adaletli ve bunlara bağlı olarak ve bu sayede güven içinde olan bir alanın varlığını düşünmek pek de doğru değildi. Zira, üye ülkelerin gerektiği takdirde, mahkeme ve hakem kararlarının karşılıklı olarak tanınması ve tenfizine ilişkin işlemlerin sadeleştirilmesini, kendi uyrukları yararına sağlamak amacıyla aralarında müzakerelerde bulunacaklarını belirtmiş,¹¹⁰ ancak daha sonraki yıllarda söz konusu serbestliğin herkesi kapsayacak şekilde genişletilmesi çaba ve arzusuyla birlikte, bu serbestlikten kaynaklanan sınır aşan organize suçlar, yasadışı uyuşturucu ticareti, yasadışı göç ve iltica ile terörizm gibi bir takım problemler de, kurumsal nitelikte düzenlemelerin eksikliği nedeniyle, gittikçe artan bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır. Bunun doğal sonucu olarak

¹⁰⁸ Enver Bozkurt, Arif Köktaş, Mehmet Özcan, **AB Hukuku**, Asil Yayınları, Ankara, 2004, s.10.

¹⁰⁹ Bkz. AET'nu Kuran Antlaşma (ATA) Madde 48-51 (Yeni numaralandırmada madde 39-42).

¹¹⁰ Bkz.AET'nu Kuran Antlaşma'nın Madde 220 (Yeni numaralandırmada madde 293).

da AT üyesi ülkeler arasında, adalet ve içişleri konularında ad hoc işbirlikleri tesis etmek ve geliştirmek ihtiyacı belirmiştir.

Bu dönemde üye ülkeler, adalet ve içişleriyle ilgili konularının Topluluklar için de önemli olduğunu kavradıklarından, uluslararası ilişkiler düzleminde , her türlü suçla mücadele kapsamında birtakım çalışmalar yapmışlardır. 1960'lı yıllarda, daha yeni oluşturulmuş olan gümrük birliğinin güvenli bir şekilde işlemlerini temin etmek amacıyla, gümrük konularıyla ilgili olan suçlarla mücadele işbirliği ve özel hukuk alanında girişimlerde bulunulmuş, Avrupa kıtasını sığ bir biçimde etkileyerek tehdit eden ve çeşitli nedenlerle daha çok iç mesele olarak özel bir konumda bulunan, ancak mevcut dünya düzeni nedeniyle önemli bir nitelik kazanmaya başlayan terörizm ve sınır ötesi suç konularıyla ilgili polis işbirliği ve ceza hukuku alanında ise daha sonraları, 1970'li yıllarda önem verilmeye başlanmıştır.

Örnek verecek olursak, AT'ndaki söz konusu işbirliği sürecinin kökleri, 1967 tarihli Gümrük İdareleri Arasında Sahtekârlık ve Dolandırıcılığın Önlenmesi İçin Karşılıklı Yardımlaşma ve İşbirliğine Dair Napoli Sözleşmesi'ne kadar uzanmaktadır. Sözleşme, bahsedilen konularda üye ülkeler arasındaki karşılıklı yardımlaşmanın ilk çerçevesini oluşturmaktadır. Silah ve uyuşturucu kaçakçılığına karşı mücadele amacıyla 1972 yılında kurulan Karşılıklı Yardımlaşma Grubu'nu ve Berne Klubü'nü de konuyla ilgili ilk düzenlemeler olarak gösterebiliriz.¹¹¹

Terörizm sorunu, aslında ülkelerin bir iç meselesi olarak görüldüğü için, terörizme yönelik girişilen çalışmalar ve bu konudaki siyasi bakış açısı da ülkeden ülkeye farklılıklar göstermiştir. Oysa 19. yüzyılın sonlarında dahi Avrupa üzerindeki anarşist ve terörist aktiviteler yüzünden zamanın Avrupa devletleri arasında işbirlikleri oluşmuştur.¹¹² Terörizmin AT/AB çatısında ele alınması da bir takım aşamalardan geçmiştir ki terörizmin uluslararasılaşması, uluslararası alanda daha

¹¹¹ Detaylı bilgi için bkz. "AB'de Terör Karşısı Yapılanmalar", http://www.teror.gen.tr/turkce/ab_karsit/trevi.htm (Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2005)

¹¹² Monica den Boer, "9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment", *Policy Papers*, N 6, 2003, s.1.

kolay hareket edebilmesi ve faaliyetlerini Avrupa toprakları üzerine taşıması, bunun temel etkenlerinden birisi olmuştur.¹¹³

1975'den itibaren öncelikle terörizm olmak üzere, göç, iltica hakkı, polis ve adli konularla ilgili olarak, AT'nin kuramsal çerçevesi dışında, "hükümetlerarası işbirliği" esasına dayanan, üye ülkeler arasında deneyim ve tecrübelerin paylaşılması, bilgi ve uzman görevli değişimi ile üye ülkeler arasındaki bağlantıyı sağlayacak şebekelerin kurulması gibi hususlarda, terörizmle mücadele ve iç güvenlik konularında gayri resmi olarak yılda iki kez üye ülkelerin ilgili birimlerinin üst düzey bürokratlarını bir araya getiren, bugünkü Birlik düzeyinde oluşturulan ortak politikanın ilk adımlarının atıldığı ve hem siyasi hem de bürokratlardan oluşan çalışma grupları şeklindeki TREVI İşbirliği teşekkül ettirilmiştir. Bu işbirliğinin temel ana yapısalı, terörizme karşı mücadeledir ve bu nedenle detaylı bir şekilde aşağıda anlatılmaya çalışılmıştır.

A. TREVI İşbirliği

Uluslararası uyuşturucu kaçakçılığı, Kuzey Amerika'da olduğu gibi Avrupa'da da 1970'li yıllarda önemli bir ivme kazanmıştır. Kaynak ülkelerin Avrupa coğrafyası dışında olması, yasa dışı uyuşturucu kullanımının kamuoyunun gündeminde önemli bir yer tutmasına neden olmuştur. AT ülkeleri arasında uyuşturucu kaçakçılığı ve polis işbirliği konusunda işbirliğinin olmaması, iç güvenlik bağlamında yeni bir işbirliğini kaçınılmaz hale getirmiştir.¹¹⁴

Bununla birlikte Avrupa Ülkeleri, özellikle 1960'lı yılların sonlarında ve 70'li yıllarda terörist eylemlerle yüz yüze geldiklerinde, terörizmin demokratik toplumlara olan tehdidini ve içinde bulundukları yapının terörizme elverişliğini fark

¹¹³ Mehmet Özcan ve Serkan Yardımcı, "AB ve Küresel Terörizmle Mücadele", **http://www.e-akademi.org - Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Mayıs 2005, Sayı 39 (Erişim tarihi: 27 Mayıs 2005).

¹¹⁴ Mehmet Özcan, "AB Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç", **Türkiyeli Avrupa: Türkiye'nin üyeliği'nin AB'ye Olası Etkileri**, İstanbul, Hayat Yayınları, 2004, s.133.

etmişlerdir.¹¹⁵ Bu ülkeler, kendi ulusal sınırları içinde faaliyet gösteren terör örgütlerine karşı yasal çerçeveleri içinde, insan haklarına dayalı, hukukun üstünlüğünü koruyucu, teknik donanımı ve bilgi düzeyi gelişmiş polis birimlerinin denetlenebilir ve saydam politikaları ile başarılı mücadeleler gerçekleştirmiştir.¹¹⁶ Bu bağlamda, teröristlerin ileri sürdükleri ideolojik söylemlere karşı Avrupa’da sosyal, politik, yasal, ekonomik ve kültürel alanlarda düzenlemelere gidilmek suretiyle, örgütlerin ellerindeki propaganda gücü alınmaya çalışılmıştır. Teröre karşı mücadeleden öte terörizmle kapsamlı mücadele önem kazanmıştır.¹¹⁷

Tüm bunların yanında, 1972 Münih Olimpiyatları’nda meydana gelen terörist saldırılar, uluslararası terörizm sorununun da Avrupa’ya taşındığının bir göstergesi olmuş ve bu tehlikenin ciddiyetinin daha net anlaşılmasını sağlamıştır. Bu dönemde Avrupa içinde örgütlü suç ve terör eylemleri olmasına rağmen Münih Olimpiyatları’nda İsrailli atletlerin Filistinli teröristler tarafından rehin alınıp öldürülmesi olayının, uluslararası bir terörist eylemi olması, yeni bir yapılanmanın doğmasına neden olmuştur.¹¹⁸

AT’na üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının, Avrupa Konseyi’nin kararını dikkate alarak, 01 - 02 Aralık 1975 tarihinde aldıkları ortak karara göre, ülkelerin iç güvenlik konularından sorumlu içişleri veya adalet bakanlarının güvenlik konusunda işbirliğinin sağlanması için bir çalışma programı oluşturmaları kararlaştırılmıştır. 29 Haziran 1976 tarihinde Lüksembourg’da toplanan çalışma programı kararıyla, hem uyuşturucu kaçakçılığı hem de terörizm faaliyetlerine karşı daha etkin bir yanıt verebilmek için TREVI İşbirliği uygulamaya geçirilmiştir ve bu

¹¹⁵ Nicola Vennemann, **op.cit.**, s.4.’den, Antonio Vercher, **Terrorism in Europe: An International Comparative Legal Analysis**, Oxford, Oxford University Press, 1992.

¹¹⁶ İhsan Bal“Küresel Terörle Mücadelede Türkiye-AB Eksenli Güvenlik Politikaları: Yeni Bir Alternatif Olabilir mi?”, **Türkiye’nin üyeliğinin AB’ye Olası Etkileri: Türkiyeli Avrupa**, İstanbul, Hayat Yayınları, 2004, s.240.

¹¹⁷ **ibid.**

¹¹⁸ Mehmet Özcan, “AB Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç”, **op.cit.**, s.134’dan John D. Occhipinti, “Checking the Scoreboard: Expanding Progress on the EU Police Cooperation”, **Paper presented for Presentation at: The Biennial Conference of the European Community Studies Association**, Canada, 1 June 2002, s. 2-5.

işbirliği de, AT’nda üye ülkeler arasındaki resmi polis işbirliğinin ve kamu güvenliği doğrultusunda ortak suçla mücadelenin başlangıç noktası olmuştur.¹¹⁹

İşbirliği, bir organizasyon olmaktan ziyade gerçekte bir forum niteliğinde olup ilk başta 9, 1993 yılına kadar da 12 AT üyesi ülkeden oluşuyordu. Bunların yanında Avusturya, Kanada, Fas, Norveç, İsveç, İsviçre ve ABD yetkilileri de TREVI Dostları olarak adlandırılıyor, toplantılara katılıyordu.

İlk olarak terörizme karşı mücadele amacıyla ve Avrupa düzeyinde daha geniş bir işbirliğini gerçekleştirme temelini oluşturmak için oluşturulan söz konusu işbirliği, uyuşturucu trafiği ve diğer ciddi nitelikteki örgütlü suçlarla mücadeleyi de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

TREVI İşbirliği, ilk çalışmalarında özellikle terörizm ve özel polis eğitimi olmak üzere, polis örgütlerinin sorunları üzerinde odaklanmıştır. Gruplar halinde bir oluşum olan bu işbirliği, üç farklı düzeyde faaliyet göstermiştir. En üst seviyede, üye ülkelerin polis ve iç güvenlik konularından sorumlu içişleri ve adalet bakanlarının oluşturduğu ve başlıca siyasi sorumluluğa sahip olan TREVI Bakanları; orta düzeyde, üye ülkeleri temsil eden kıdemli kamu görevlileri ve üst düzey emniyet mensuplarından oluşan, bakanlara politikalar konusunda tavsiyede bulunmak ve çalışma gruplarından gelen raporları koordine etmekten sorumlu Kıdemli Memurlar Grubu; alt düzeyde ise, kamu görevlileri, çeşitli seviyelerdeki emniyet görevlileri ve kimi zaman da konu ile ilgili örgütlerin temsilcilerinden oluşan Çalışma Grupları vardı.

TREVI I Çalışma Grubu, terörizm ve terörizme karşı mücadele; TREVI II Çalışma Grubu, kamu düzeni, eğitim, teçhizat ve polis işbirliği; TREVI III Çalışma Grubu, uyuşturucu ve organize suçlar ve TREVI 1992 olarak da bilinen TREVI IV Çalışma Grubu de dahili sınırların kaldırılması ve kişilerin serbest dolaşımı

¹¹⁹ TREVI İşbirliği’nin gelişimi ve işlevleri ile ilgili olarak daha detaylı bilgi için bkz. John Benyon et al, **Police Co-Operation in Europe: An Investigation**, Leicester, University of Leicester: CSPO Press, 1993, ss. 152-168, 237-242, 270-273; Neill Nugent, **The Government and Politics of the European Union**, Durham, Duke University Press, 1994, s. 282-283.

konularında çalışıyordu.¹²⁰ Tüm gruplarda başkanlık müessesesi, dönem başkanlığını yürüten üye ülke tarafından üstlenilirdi.¹²¹

TREVI Bakanları, 6 ayda bir kez toplanırlar ve bu toplantılar, dönem başkanı olan üye ülkede gerçekleştirilirdi. Kıdemli Memurlar ve Çalışma Grupları ise, bakanlardan daha sık toplanırlardı. Çalışma Grupları, TREVI Bakanları'nın toplantısından önce birer rapor hazırlar ve bunu Kıdemli Memurlar Grubu vasıtasıyla bakanların toplantısına iletirlerdi. Bu toplantılar, Avrupa Toplulukları (AT) Antlaşmaları çerçevesinin dışında, düzenli olarak gelişen ancak resmi olmayan bir yapılanma içerisinde sürdürülmekteydi. Dolayısıyla ne Avrupa Parlamentosu'nun (AP), ne Avrupa Komisyonu'nun, ne de Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın (ATAD) bu işbirliğine katkı ve müdahalesi olmamıştır.

TREVI İşbirliği'nin bu yapısı içinde, politikaların belirlenmesinde etkisi olmayan, fakat söz konusu grupların idaresinden sorumlu, sürekliliği sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir troyka vardı. Bu troyka; klasik anlamda olduğu gibi, işbirliğinin dönem başkanlığını yapan ülke, bir önceki dönem başkanı ülke ve gelecek dönem başkanı ülkenin temsilcilerinden oluşuyordu. Troyka, bakanlar düzeyinde üçüncü devletlerle şeklen irtibat kurma görevini de üstlenmekteydi.

TREVI İşbirliği'nin genel amacı, ulusal hukuk sistemlerinin değişkenliğinden dolayı polis ve güvenlik teşkilatlarının yapısından ve ceza muhakeme makamlarının sorumluluklarından dolayı ortaya çıkan problemlerin çözümünü araştırmak, suçla mücadele için topluluk seviyesinde gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak ve ceza hukukunda belirlenen hükümlerin uygulanması esnasında üye ülkelerin polisleri ve idareleri arasında ortaya çıkan pürüzleri asgariye indirmektir. Daha sonraları, iç güvenlik bakımından bir takım anlaşma ve sözleşmeler sayesinde gerekli karşılıklı

¹²⁰ Bunun yanında, yine Topluluk düzeyinde belirli bir amaç için toplanan ad hoc çalışma grupları da vardı. Örneğin Atina'da yapılan 09 Aralık 1988 tarihindeki TREVI Bakanları toplantısında, kurulacak bir ad-hoc çalışma grubunun, iç ticarete sınır kontrollerinin kaldırılması konusunda etkili olacak tedbirleri düzenlemesine karar verilmiştir (John Benyon et al., **op.cit.**, s. 152).

¹²¹ Yalnızca Ad-Hoc Europol Çalışma Grubu içindeki danışmanlık komisyonları, faaliyetlerini İngiltere'nin başkanlığı altında yerine getirirdi.

tedbirlerin alınmasıyla, 31 Aralık 1992 tarihine kadar, sınır kontrolü olmaksızın iç ticaretin yapılması -Ortak Pazar'ın tesisi- hedefine ulaşılması, bu işbirliğinin asgari ağırlık noktası haline gelmiştir.

TREVI İşbirliği'nde plan ve operasyon yapmak için sürekli ve merkezi bir teşkilat yapısı yoktu. Bu nedenle işbirliğinin gelişimi belli aşamalarda fazla ilerleme olanağı bulamamıştır. İşbirliği, daha çok üye ülkelerin polis teşkilatları arasında güvenli iletişim ağı oluşturmak, suçlara karşı geliştirilen taktik operasyonlar konusunda bilgi alışverişinde bulunmak ve bazı uluslararası suçlar konusunda bilgi ve veri paylaşımından ibaretti.¹²²

Terörizme karşı mücadele konusunda, Avrupa düzeyinde ortak hareket etme yeterliliğini sağlamak üzere TREVI Bakanları tarafından 31 Mayıs 1977 tarihinde kurulan TREVI I Çalışma Grubu'nun; eylemleri bilinen ve muhtemel terörist gruplarla ilgili düzenli analizler yapmak, bunlar hakkında bilgi toplamak amacıyla güvenli bir hızlı iletişim ağı kurmak, terörist grupların finansmanı ile ilgili ortak çalışma zemini hazırlamak ve diğer konularda sınırlı bilgi akışı ile alışverişini ve değişimini sağlamak gibi görevleri vardı. TREVI I Çalışma Grubu, o zamanki tüm AB üyesi ülkeler tarafından benimsenmiş bir terörizm tanımı da yapmıştır: "Terörizm, organize olmuş bir grup tarafından, siyasi hedefleri gerçekleştirmek için şiddet kullanma ya da şiddet kullanma teşebbüsüdür."¹²³

TREVI İşbirliği, AB içerisinde daha yakın bir polis işbirliği yaratılması için siyasi kararlılık oluşturulması açısından çok kritik bir rol oynamış olup, söz konusu yapının stratejik hedeflerini bir bütün olarak açıklamaya yönelik atılan iki adım oldukça önemlidir: Bunlardan ilki;

- AT'nin hedeflerinin başarabilmesinin terörizm, uluslararası suçlar ve yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadelede işbirliğindeki ilerlemeye bağlı olduğu yönündeki görüşünün ve serbest dolaşımın öneminin yinelandığı,

¹²² Mehmet Özcan. "AB Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç", **op.cit.**, s. 134.

¹²³ John Benyon et. al. **op.cit.**, s. 154.

- Profesyonel suçluların polis işbirliği ve ulusal makamların yetkilerinin sınırları konusundaki boşluklardan yararlanmakta artan bir şekilde hünere sahibi olduklarına ve bu nedenle sınır ötesi suçlarda ciddi oranda artışa yol açtıklarına dikkatlerin çekildiği,
- İç güvenlik alanındaki işbirliğini geliştirmenin ve bu bağlamda bireysel ve kolektif özgürlükler, insan hakları, temel hak ve hürriyetler ile hukuk devleti prensiplerine saygı gösterilmesi gerektiğine vurgunun yapıldığı,
- Terörizm, uyuşturucu trafiği, kara para aklama ve diğer ciddi nitelikli organize suçlarla mücadeleye öncelik verilmesine karar verilerek, bu hedefleri gerçekleştirmek üzere bilgi değişimi için; iletişim yöntemlerinin geliştirilmesi, irtibat görevlilerinin atanması, istihbarat değişimi, AT ülkeleri arasındaki kara ve deniz sınırlarının daha iyi kontrolü, sıcak takip, eğitim faaliyetlerinin geliştirilmesi, teknik bilgi paylaşımı ve AT üyesi olmayan ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi gibi bir takım önlemler alınmasının belirlendiği Paris Deklarasyonu ve,
- Bu deklarasyonda genel çerçevesi çizilen polis işbirliğini daha iyi hale gelmesi için bir takım önceliklerin belirlendiği,
- Terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve organize suç ile mücadele için personel ve bilgi değişiminin artırılması ve hava ve deniz limanları, tren istasyonları gibi sınır noktalarında görev yapan polis birimlerinin düzenli olarak toplanmalarının önerildiği,
- İrtibat memurlarının görevlendirilmeleri, aranan şahısların posterlerinin çıkarılması, hızlı ve güvenilir bir iletişim sağlanması, ortak soruşturma ekiplerinin oluşturulması, eğitim ve araştırma imkanlarının geliştirilmesi ve bilgi paylaşımı gibi hususları içeren diğer spesifik önlemlerin kararlaştırıldığı Dublin Eylem Programı'dır.¹²⁴

TREVI İşbirliği'nin AT içinde polis işbirliğinin geliştirilmesi prensibini teşvik ettiğinde ve bir kararlılık oluşturduğunda hiç şüphe yoktur. Söz konusu işbirliğinin, AT ülkelerinin hukuk icrası konusunda aralarındaki rekabet ve

¹²⁴ **ibid.**

güvensizliği azalttığı; karşılıklı saygı ve güveni artırdığı bilinmektedir. Bütün bunlar sonuçta daha sonra önemli bir etkinlik alanı bulacak olan Europol'un doğmasını sağlamıştır. Daha üst düzeyde ise; TREVI Grubu, terörizm ve diğer ciddi suçlarla mücadelede gerekli adımları atamayan devletlerin hükümetleri arasındaki şüphelerin azalmasına yardımcı olarak, bir ölçüde eski güvensizlik ve düşmanlıkların azalmasına sebep olmuştur. Böylece TREVI, polis işbirliği ve iç güvenlik alanında Avrupa'da bir siyasi kararlılığın oluşmasını sağlamıştır.

Tüm bunların yanında TREVI İşbirliği ile uygulamada bir takım eksikliklerin olduğu yönünde tartışmaların yaşandığını belirtmekte yarar vardır.¹²⁵ Öncelikle işbirliğinin hükümetlerarası yapısı gereği; toplantılar, bakanlar ve kıdemli memurlar düzeyinde yapıldığı için alınan kararların hem siyasi, hem de bürokratik çerçevede ele alınması, dolayısıyla somut gelişmelerden uzak kalınması, güvenlik görevlilerinin yeterli oranda dikkate alınmadığını göstermiştir. Çünkü işbirliği, gayri resmi bir yapı kazanmış ve sürekli de bu şekilde algılanmıştır. Aynı zamanda bu, meşruiyetsizlik ve sorumsuzluk sorununu da birlikte getirmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere işbirliğinin bir merkezinin ve sürekli sekreteryasının bulunmaması bunun bir göstergesi olmuştur. İşbirliği bu yüzden de tutarsız ve etkisiz kabul edilmiştir. Çünkü, her toplantıda alınan kararlar havada kalmış, uygulamaya konma bağlamında gerekli özen gösterilememiştir. Ayrıca çalışma grupları arasında oldukça fazla koordinasyon eksikliği ve kurumsal hafıza yetersizliği ortaya çıkmıştır.¹²⁶

Aynı şekilde, üye ülkelerin adli ve yasal sistemlerindeki ve ceza hukuklarındaki farklılıklar, alınan kararların tam olarak uygulamaya aktarılmasına engel teşkil etmiştir. Zira Topluluk harmonizasyonun ekonomik alanda yoğunlaşması nedeniyle iç güvenlik ve adli alanlarda uyumlaştırmaların yapılamamasına neden olmuştur.

¹²⁵ TREVI İşbirliği'ne getirilen eleştirilerle ilgili olarak detaylı bilgi için bkz. Ertan Beşe, **Terörizm, AB ve İnsan Hakları**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ocak 2002, ss. 74-77.

¹²⁶ **ibid.**

TREVI İşbirliği'nin, çalışmalarını oldukça fazla gizlilik içinde yürütüyor olması, yapılan diğer eleştirilerdendir. Çünkü kimilerine göre bu çalışmaların güvenilirliğini zedelemekteydi. Bununla birlikte bu konuda karşıt görüş olarak belli konularda alınan kararların kamu oyuna duyurulmasının yanlış anlaşılacağı yönünde gizliliğin makul olduğunu savunanlar olmuştur.¹²⁷

İşbirliği, 1970'li ve 80'li yıllar boyunca mevcut sistemi doğrultusunda süregelmiştir. Maastricht Antlaşması sonucu kurulan AB ile ve üç sütunlu yapı çerçevesinde oluşturulan Aİİ Politikası ile TREVI İşbirliği, ileriki bölümlerde değinilecek olan yeni yapılanmaların oluşumuna katkıda bulunarak misyonunu doldurmuş, ortadan kalkmıştır. Yani ileriki dönemlerde detaylı bir biçimde oluşturulacak olan terörizme karşı mücadele yapısının temel taşı olan ilk işbirliği örneği, daha kuramsal bir çerçeveye bürünmüştür.

Bununla beraber, kısaca değinmek yerinde olacaktır ki, TREVI İşbirliği fikrinin ortaya çıkmasından hemen sonra, o zamanki Fransa Devlet Başkanı Valéry Giscard d'Estaing'in girişimleri ile terörizme karşı mücadele de dahil olmak üzere, kapsamlı ve çok yönlü bir yaklaşım gerektiği yönündeki düşünceler ile beraber, AT üyesi ülkeler arasında bir "Avrupa Adli Alanı" oluşturulması fikri ortaya çıkmıştır.¹²⁸ Bu fikir, önceden varolan daha Avrupa Konseyi'nde ele alınan geniş çerçeveli ceza hukuku işbirliğini birbirine daha da yakınlaştırarak kolaylıkla bu işbirliği içerisinde gerçekleştirilenleri daha da kolaylaştırmayı hedeflemekteydi.¹²⁹ Fransa'nın önderliğinde ortaya çıkan bu tasarıda suçluların iadesine ilişkin sözleşme yapılması, kriminal konularda karşılıklı yardımın artırılması gibi konular yer almış ancak bu öneriler örneği Hollanda gibi ceza hukuku alanında Avrupa Konseyi tekelinin korunmasını savunan bazı ülkelerin karşıt görüşleri nedeniyle yaşama geçirilememiştir. Bir Avrupa Adli Alanı düşüncesi, daha sonraları Avrupa Entegrasyonu'nun çehresini değiştirecek olan Maastricht ve Amsterdam

¹²⁷ **ibid.**

¹²⁸ Joanna Apap ve Sergio Carrera, "Progress and Obstacles in the Area of Justice And Home Affairs in an Enlarging Europe: An Overview", **CEPS Working Document**, S:194, June 2003, s. 14.

¹²⁹ Anne Weyembergh, "Building A European Legal Area: What Has Been Achieved And What Has Still To Be Done?", **Lecture in The Cicero Foundation Great Debate Seminar: Justice and Home Affairs - How to Implement the Amsterdam Treaty**, Paris, 13-14 April 2000, s. 1.

Antlaşmaları ile gerçeklik kazanmaya başlamıştır ki bu düşüncenin itici gücünün terörizm olduğunu söylemek çok doğrudur.¹³⁰

B. Avrupa Tek Senedi'nin Getirdikleri

Dünyadaki ekonomik durgunluk ve mali yükün paylaşımı konusundaki iç çekişmeler, 1980'li yılların başlarında bir Avrupa karamsarlığı havasının doğmasına neden olmuştur. Ama 1984'ten sonra bunun yerini Topluluğun canlandırılması konusunda daha umutlu beklentiler almıştır. Jacques Delors başkanlığındaki AT Komisyonu'nun, Toplulukların gösterdiği gelişmenin ilerlemediği, hatta gerilediği, bu gerilemenin önüne topluluk iç pazarının tamamlanması ile geçileceği yönünde 1984 yılında hazırladığı Beyaz Kitap ile AT'na üye ülkeler, Roma Antlaşması'nın 236. maddesine dayanarak Roma Antlaşması'nda bir takım değişiklikler yapılması kararını almışlardır. 17 Şubat 1986 tarihinde toplanan Lüksemburg Zirvesi'nde, AB İçin Antlaşma Taslağı, Tek Avrupa Senedi adı altında kabul edilerek 28 Şubat 1986 tarihinde Lahey'deki Bakanlar Konseyi Toplantısı'nda üye ülkelerce imzalanmış, ancak Tek Senet, Danimarka ve İrlanda'daki işlemlerin uzaması nedeniyle 1 Temmuz 1987 yılında yürürlüğe girmiştir.¹³¹

Avrupa Tek Senedi (ATS) olarak adlandırılan Taslak, üye ülkeler arasında iç sınırların kaldırıldığı, malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbestçe dolaşabildiği bir iç pazarın 31 Aralık 1992'den önce kurulmasını öngörmüştür. Zira Avrupa ve Avrupalı olmayan ülke vatandaşlarının serbest dolaşımı fikri, iç sınır kontrollerinin kaldırılması ya da en azından aşamalı olarak azaltılması ve dış sınır kontrollerinde daha esaslı ve ortak kuralların uygulanması zorunluluğunu ortaya koyuyordu.¹³²

Elbette Birlik içerisinde yaşayan ya da burada serbest bir şekilde seyahat eden insanların, bu serbestiden kaynaklanan güvenlik sorunlarıyla karşı karşıya kalmaları

¹³⁰ Joanna Apap ve Sergio Carrera, **op.cit.**, s. 14.

¹³¹ DTM ve TOBB, **AB ve Türkiye**, Ankara, Doğuşum Matbaacılık, Kasım 2002, s. 38-39.

¹³² Bu konuda ATS paralelinde gelişen Schengen Müktesebatı ile ilgili detaylı bilgiler, ilgili konu başlığı altında verilecektir.

esas sorunu ortaya koymuştur. Çünkü, böylelikle, sadece normal insanların değil, suç işlemiş olanlar ve suç işleme niyetinde olanlar ile birlikte her türlü suçun da Birlik içerisinde serbestçe yer alması kaçınılmaz hale gelmiştir. Tek Senet, üye ülkelerin kişilerin serbest dolaşımı için gerekli güvenlik şartlarını oluşturmak için işbirliği yapacaklarını ifade etmiş, buna rağmen üye ülkeler de diğer üye ülkelerden ya da dışarıdan gelen göçün kontrolü ile bir bakıma buna da bağlı olan terörizm, uyuşturucu madde ve tarihi eser kaçakçılığına karşı mücadele gibi konuların kendi yetki alanlarına girdiğini de ortaya koymuşlardır.¹³³ Ancak sınır kontrolleri, yasadışı göç ve iltica konularının Topluluklar nezdinde değerlendirilmesi ve özellikle terörizm ve kaçakçılık gibi örgütlü suçlarla mücadelede izlenen politikaların yakınlaştırılması ve uyumlaştırılması, söz konusu güvenliğin sağlanması için oldukça gerekli olmuştur. Bu fenomenlerin globalleşmesi ve daha tehditkar hale gelmesi, üye ülkeleri ulusal mekanizmaları güçlendirici ortak çözüm arayışına itmeye başlamıştır.

ATS'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte; bu alanlarda ortaya çıkan ihtiyaçlar, AT'nu yeni göç, uyuşturucuyla mücadele ile gümrük ve sınır kontrolleri meseleleriyle ilgili telafi edici çalışma gruplarının oluşturmaya zorlamıştır. Fakat bu çalışma grupları, Topluluk yasal çerçevesi dışında meydana gelişmiştir. Bu nedenle, bu işbirliği ile daha sonraları sürekli anılacak olan hükümetler arası bir durum söz konusu olmuştur. Bu grupların yapıları da, görev alanları gibi, Tek Senet'in çıkarmış olduğu gelişmeleri yansıtmıştır. Bu gruplar, Komisyon'dan gözlemcileri bünyesinde barındırmışlar ve bazıları da bürolarını Konsey'in binalarında kurmuşlardır.¹³⁴ Komisyon'un bu oluşumlardaki salt gözlemci statüsündeki rolünün belirsizliği ve AP'nun adeta yok sayılması, söz konusu dönemde tartışılan ve eleştiri alan konuların başında gelmiştir.

ATS ile ivme kazanan bu oluşumlara bakıldığında, 1957 Roma Antlaşması'nda yer alan ve çıkarılacak yasal düzenlemeler ile alınacak kararlarda oybirliğini öngören maddelerde değişikliğe gidilerek, bunlar için nitelikli çoğunluğun yeterli olduğu kabul edilmiş olmasına rağmen, hükümetler arası işbirliğinin sonucu olarak, yukarıda bahsedilen iç güvenlikle ilgili çalışmalarda kararların hala oy birliği

¹³³ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Hukukunda Birey**, s. 273.

¹³⁴ Ertan Beşe, **op.cit.**, s. 78.

ile alındığı ve alınan kararların sözleşme, bağlayıcı olmayan karar ve tavsiye kararı gibi hukuki metinlerle sağlandığı görülmektedir. Bununla birlikte, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları'na kadar uzanan yeni bir süreç başlamıştır. Zira; Tek Senet'in getirmiş olduğu sınırsız bir AT konseptiyle birlikte, Antlaşma'nın ekinde yer alan protokolle, yukarıda da bahsedilen ve 1970'li yıllarda ortaya atılan, Avrupa Adli Alanı fikri de yeniden gelişmeye başlamıştır.¹³⁵ Buna paralel olarak AT Konseyi, Avrupa ülkeleri arasında bu alanda işbirliğini kolaylaştırmaya yönelik bir takım girişimlerde bulunmaya başlamıştır.

Bu gelişmeler, AT'nun ve buna bağlı olarak yürürlükte olan diğer müktesebatın tek bir kurumsal çerçevede ele alınması yolunda çalışmalar yapılması ve ilerlemeler kaydedilmesi gerçeğini göz önüne getirmiştir. Zira Ortak Pazar'ın kurulmasından sonraki aşama olan ekonomik ve parasal birliğin oluşturulmasında ve özellikle konumuzla ilgili olması bakımından, üye ülkelerin ortak zeminde entegrasyonu doğrultusu ile politika oluşturma alanında tek bir ses haline gelerek; gerek dış politikalarını gerekse güvenlik ve savunma yapılanmalarını uyumlaştırmada ve üye ülke vatandaşlarının Avrupa vatandaşlığını kazanabilecekleri özgür, güvenli ve adil bir Avrupa'da yaşamalarının sağlanmasında en önemli adımın atma zamanının geldiği de açıkça görülmektedir.

C. Schengen Müktesebatı

AB'de kişilerin serbest dolaşımı esaslarını belirleyen Schengen Anlaşması'nı, Uygulama Sözleşmesi'ni, bunlara bağlı olarak katılım anlaşmaları, protokolleri, deklarasyon ve kararları da kapsayan Schengen Müktesebatı'nın içeriğini, oluşumunu ve gerekleri sebebiyle AB Müktesebatı çerçevesine katılmasını da AB nezdinde bir iç güvenlik sorunu olan terörizme karşı mücadelede yapılacak ve daha etkin çalışmalara konu olacak etkisini belirtmek yerinde olacaktır. Zira, serbest dolaşımın kişilerle ilgili olması ve bu nedenden kaynaklanan ancak daha önce boyutları çok da büyük olmayacağı düşünülen yeni suçlarla tanışılacağı gerçeğinin farkında olunması, yapılacak mücadelenin çerçevesini çizmesi bakımından oldukça

¹³⁵ Nicola Wenneman, **op.cit.**, s. 8.

önemlidir. Schengen Müktesebatı'nın önemli bir girdisi kabul edilen Schengen Bilgi Sistemi'nin (SBS) içeriği ile adli ve polisiye soruşturmalarda ortaya koyduğu katkı, bu bakımdan vazgeçilmesi mümkün olmayan bir kazanım olarak karşımıza çıkmaktadır. İleride de belirtileceği üzere Schengen Müktesebatı'nın AB'nin tek kurumsal çerçevesi altında ele alınmaya başlaması nedeniyle, söz konusu oluşumun içerik ve konsept bakımından AB'nin terörizme karşı mücadelesinin ele alındığı alanda vazgeçilmez bir enstrüman olarak yer edinmesine neden olmuştur. Lojistik ve siyasal zorlukların doğurduğu engeller nedeniyle uzun süren ve yavaş ilerleyen gelişmeler neticesinde ortaya çıkan Schengen Sistemi, geniş kapsamlı AB politikalarını açıklaması ve AB'nin önündeki öncelikleri işaret etmesi bakımından önem taşımaktadır.¹³⁶ Bu kısımda, öncelikle Schengen Alanı'nın oluşturulması ihtiyacı çerçevesinde Schengen Anlaşması ve Uygulama Sözleşmesi'nin içeriği ile kapsamı üzerinde durulacak, son olarak da Schengen Kazanımları'nın AB Müktesebatı'na dahil edilmesi konularına girilecektir.

1. Schengen Anlaşması ve Schengen Uygulama Sözleşmesi

Avrupa Toplulukları Antlaşması'nın (ATA) 2. ve 3. maddelerinde açıkça belirtilen ve Topluluğun vazgeçilemez önceliklerinden biri olan tek pazara geçilebilmesi için dört önemli özgürlükten kişilerin serbest dolaşımları çerçevesindeki önemli tartışmalar, 1980'li yıllarda oldukça yoğunlaşmıştır.¹³⁷

Bu yoğunlukla birlikte Kurucu Antlaşmalar'da bu yönde yapılacak bir revizyon, bir takım üye ülkeler tarafından iç güvenliğin ciddi bir tehlike içinde olacağı şeklinde algılanmıştır. Mal, hizmet, sermaye ve kişilerin serbest dolaşımının, sadece hukuki anlamdaki dolaşım çerçevesinde değil, aynı zamanda sınır aşan suçları tümüyle engellemese de caydırabilecek nitelikteki denetimleri de ortadan kaldıracak nitelikte bir enstrüman olarak algılanmıştır. Bu nedenle, kendi aralarındaki iç sınırları ortadan kaldırmak isteyen bu ülkeler, o zamana kadar var olan bir takım küçük

¹³⁶ Ben Hall ve Ashish Bhatt, **Policing Europe: EU Justice and Home Affairs Cooperation**, London, Centre for European Reform Press, 1999, s. 7.

¹³⁷ 1986 yılında kabul edilen ATS ile, yukarıda da aktarıldığı gibi, bu konuda yapılması gerekenler resmîyet kazanmıştır.

çaptaki işbirliklerini ileri götürmek amacıyla ortak kurallara ve AB'nin bağlayıcı hukukuna dayalı bir adalet alanı oluşturma arayışına girmişlerdir. Ancak özellikle İngiltere'nin başını çektiği bir grup üye ülke de, böyle bir girişimin egemenlik haklarına aşırı müdahale etmek anlamına geldiğini iddia ederek buna şiddetle karşı çıkmışlardır.¹³⁸ Egemenlik haklarının ihlalinin yanında, iç güvenlik sorunlarının ya da sınır aşan suçların ülkelere de sirayet ederek had safhaya çıkma olasılığı da diğer itiraz nedenleri olarak göze çarpmaktaydı.

Öte yandan kişilerin serbest dolaşımı özgürlüğünün ne anlama geldiği, kimleri kapsadığı, serbestliğin tam olarak sağlanabilmesi için ne gibi uygulamaların yapılması gerektiği gibi konular da, üye ülkeler için oldukça sıkıntılı sonuçları olan problemler olarak ortaya konmuştur. Topluluk iç sınırlarında yapılan denetlemelerin, yani en geniş anlamda kimlik kontrollerinin kaldırılması gerektiği, üçüncü ülkelerin vatandaşlarına uygulanacak vize ve iltica hakkı işlemlerinin tek düzene bağlanması gibi konular, eskiden beri bazı üye ülkelerce resmi anlamda olmasa da söylem olarak kabul edilen yaklaşımlardan olmuştur. Buna rağmen, Topluluk içinde kişilerin serbest dolaşımı, sadece AT ülkelerinin vatandaşlarını mı kapsadığı, üye ülke vatandaşları yanında diğer ülkelerin vatandaşlarının da bu kapsama girip girmedikleri konusu da oldukça fazla tartışmaya neden olan ve ülkeler arasında bölünmeye yol açan bir sorun haline gelmiştir. Birinci görüşü savunanlar; bunun AT vatandaşları ile diğer ülke vatandaşlarının, dahili sınır kontrollerinde ayrıma tabi tutulması gerektiğini, bu nedenle de bu kontrollerin devam etmesinin zorunlu olduğunu ileri sürmüşler, ikinci görüşü savunanlar ise; serbest dolaşımın herkesi kapsadığını ve bu nedenle dahili sınır kontrollerinin tamamen kaldırılması gerektiğini savunmuşlardır. Bu nedenle Birlik'in mi bir özgürlük alanı olacağı yoksa Birliğe üye ülkelerin vatandaşlarına mı özgürlük alanı yaratılacağı tartışmalar arasında ilk sırayı almıştır.

10 üyeli AT'de tüm üyeler bu konuda bir uzlaşmaya varmanın imkansız olduğu kanısındayken Fransa, Almanya, Belçika, Lüksembourg ve Hollanda'dan oluşan 5 AT üyesi ülke, 1985 yılında, daha sonra Schengen Alanı olarak da adlandırılacak olan, iç sınırların olmadığı ve dış sınır kontrollerinin ortak olduğu bir

¹³⁸ Detaylı bilgi için bkz. Juliet Lodge ve Mustafa Bayburtlu, **AB'nin Adalet ve İçişleri Alanı'ndaki Mevzuatı ve Türkiye'nin Uyumu**, İstanbul, İKV Yayınları, 2002, s. 17.

bölge oluşturmaya karar vermişlerdir. Bu ülkeler, bu alanda uygulanacak politikaları içeren bir tasarı konusunda ittifak etmişler ve bu konudaki anlaşma, 14 Haziran 1985 tarihinde Lüksemburg'un Schengen isimli kasabasında imzalandığı için Schengen Anlaşması ve bu bölge de Schengen Alanı olarak anılmaya başlamıştır. Anlaşma'nın amacı, taraf ülkeler arasında tüm kara, deniz ve hava alanlarındaki sınır denetimlerini kaldırmak, ancak, sığınma prosedürü ve vize politikalarına müşterek bir yaklaşım yoluyla üye ülkelerin dış sınırlarındaki vize ve kimlik denetimlerinin koordinasyonu da dahil çeşitli önlemleri kullanarak iç güvenliği ortak bir şekilde muhafaza etmek olmuştur.

ATS kabul edilip onaylandıktan ve uygulamaya konduktan sonra ise sözü edilen serbestinin Ortak Pazar için vazgeçilmez bir ihtiyaç olduğu anlaşılmış, bu serbestinin sadece taraf ülkelerde hayata geçirilmesini sağlamak ve dış sınır kontrollerinin uyumlaştırılarak yoğunlaştırılması amacıyla, 19 Ocak 1990 tarihinde Schengen Uygulama Sözleşmesi imzalanmıştır. İç sınırlarda uygulanan kontrollerin sona ermesine ve uygulanacak ortak kurallara ilişkin düzenlemelerin yer aldığı Schengen Uygulama Sözleşmesi, 26 Mart 1995 günü, yasal olarak yürürlüğe girmiştir.¹³⁹ Sözleşmede, iç sınırlarda kontrollerin kaldırılması ve bireylerin serbest dolaşımı, ulaşım ve malların dolaşımı, polis ve güvenlik, bilgi sistemleri ile kişisel nitelikli verilerin korunması konuları yer almıştır. Ayrıca sözleşmenin 34. maddesiyle, sözleşme hükümlerinin Topluluk hukukuyla bağdaştığı ölçüde uygulanacağı açık hükme bağlanmıştır.¹⁴⁰

Yani dış sınır kontrollerinde gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra ve 1995 yılında sözleşme yürürlüğe girdiğinde, taraf ülkelerin iç sınırları kaldırmış ve tek bir kurallar bütünü dahilinde uyumluluğu muhafaza eden, Schengen Alanı için sınır kontrollerinin yapıldığı tek bir dış sınır oluşturmuştur. Bununla birlikte, dış sınırların kontrolü amacıyla, tek bir ortak kurallar silsilesi kabul edilmiştir. Taraf ülkelere, kişilerin serbest dolaşımına izin vermek için vizeler, iltica hakları ve dış sınır kontrolleri hakkındaki ortak kurallar kabul edilmiştir. Birliğe girişte vatandaşları vize

¹³⁹ Mustafa Bayburtlu, "Schengen: Tarihsel Gelişim-Uygulama Sözleşmesi ve Türk Vatandaşlarına Etkisi", **Konya Ticaret Odası Dergisi**, Kasım 1995, s. 30.

¹⁴⁰ Ercüment Tezcan, **op.cit.**, s. 301.

mecburiyetine tabi olan üçüncü ülkelerin listesinin oluşturulması ve vize verilmesinin esas ve kuralları gibi vize politikalarının uyumlaştırılması konularında anlaşmaya varılmıştır. Taraflar, birbirlerinin ulusal vizelerini tanımanın yanında aşamalı olarak tüm imzacı ülkelerde geçerli olacak tek tip vize verilmesini hedeflemişlerdir.¹⁴¹ Bununla birlikte, bir Schengen ülkesi tarafından verilen oturma izinleri, beraberinde, diğer bir Schengen ülkesine geçişte vize almaya gereksinin duymama hakkını getirmiştir. Ancak üye ülkelerin oturma izni vermesi ve bu izinleri uzatmalarına ilişkin ayrıntılı kriterlere, o an için değinilmemiştir.¹⁴² Ayrıca bu sınırlardaki kontrol merkezlerinde oluşturulan databankları, tüm taraf ülkelerin polis, gümrük ve diğer kontrol mekanizmalarınca istifadesine sunan bir bilgi şebekesi oluşturulmuştur.

Schengen Anlaşması'na işlerlik kazandıran Uygulama Sözleşmesi ile benimsenen temel hükümler asıl olarak şunlardır:

- 1- Üye ülkelerin iç hava ve deniz limanları da dahil olmak üzere, iç sınırlarında uygulanmakta olan kontrollerin kaldırılarak, bunların dış sınırlara kaydırılması,
- 2- Dış sınırlarda giriş-çıkışlara ilişkin ortak kuralların belirlenmesi,
- 3- Hava ve deniz limanlarında, Schengen Alanı dışından gelen yolcular ile bölge içinde yolculuk yapanların ayrı tutulması,
- 4- Kısa bir süre için Schengen Alanı'na gelen şahıslarla ilgili olarak, giriş, vize ve ikamet şartlarına ilişkin kuralların uyumlu hale getirilmesi,
- 5- Sınırlar kontrolleri konusunda, ilgili idari birimler arasında koordinasyonun sağlanması (irtibat görevlileri ve personel eğitiminin uyumlaştırılması gibi),
- 6- Yasadışı göçle mücadele yöntemlerinin rolünün tanımlanması,
- 7- Bir ülkeden diğerine yer değiştiren üçüncü ülke vatandaşlarının beyanatta bulunma yükümlülüğü;

¹⁴¹ John Handoll, **Free Movement of Persons in the EU**, Chichester, John Wiley and Sons Press, 1995, s. 432.

¹⁴² Detaylı bilgi için bkz. Arif Köktaş, "Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası", **Polis Bilimleri Dergisi**, Ankara, C: 6, S: 3-4, 2004, ss. 74-78.

- 8- Mültecilerle ilgili kuralların Dublin Sözleşmesi etrafında belirlenmesi ve sığınma başvurusu yönteminin uyumlaştırılması,
- 9- Gözetim altında bulunanların haklarının tanımı ve uyumlaştırılması,
- 10- Suçluların iadesi ve yargı kararlarının daha hızlı yerine getirilmesine ilişkin bilgi dağıtımı hususunda daha hızlı bir sistemin oluşturulması için yargısal işbirliğinin güçlendirilmesi,
- 11- SBS'nin oluşturulması.¹⁴³

Sözleşmenin uygulanmasından sorumlu olarak, sözleşmeye taraf ülkelerin polis ve gümrük idarelerinden sorumlu üst düzey memurlarının katıldığı Schengen Yürütme Komitesi kurulmuştur. Komite, özellikle AT içinde kişilerin güvenli bir şekilde serbest dolaşımını, Sözleşme hükümlerindeki geçerliliği sağlamak üzere kararlar almak ve bu kararları uygulamaktan sorumludur. Bunun yanında gerekli koordinasyon ve düzenlemeyi amacıyla da Schengen Sekreteryası teşekkül ettirilmiştir.

Kurucu 5 üyeden sonra, Schengen Alanı'na sırayla İngiltere ve İrlanda hariç AB'ye üye 8 ülke daha katılmıştır. İtalya, 27 Kasım 1990'da, Portekiz ve İspanya 25 Haziran 1991'de, Yunanistan 6 Kasım 1992'de, Avusturya 28 Nisan 1995'te ve son olarak da Danimarka, Finlandiya ve İsveç 19 Aralık 1996'da anlaşmayı imzalayarak alana dahil olmuşlardır.¹⁴⁴

Anlaşma'ya taraf olan AB ülkeleri yanında; AB üyesi olmadığı halde İzlanda ve Norveç de Schengen Anlaşması'na taraf olmuşlardır. Bunun nedeni, İsveç, Finlandiya ve Danimarka ile birlikte İzlanda ve Norveç'in, dahili sınır kontrollerinin kaldırıldığı Nordik Pasaport Birliği'nin üyesi olmasıdır.¹⁴⁵ Danimarka, Finlandiya ve

¹⁴³ Schengen Müktesebatı ile ilgili açıklamalar için bkz. "The Schengen acquis and its integration into the Union", <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005)

¹⁴⁴ Mustafa Bayburtlu, *op.cit.*, s. 30.

¹⁴⁵ Detaylı bilgi için bkz. Peter Chalk, "EU Counter-Terrorism, the Maastricht Third Pillar and Liberal Democratic Acceptability", *Terrorism and Political Violence*, C: 6, S: 2, Summer 1994, Routledge Press, London, ss. 103-145.

İsveç, AB'ye katıldıktan bir yıl sonra anlaşmayı imzaladıklarından İzlanda ve Norveç de bu tarihten bu yana müktesebatın gelişimi ile birlikte anılmaktadır.¹⁴⁶

İngiltere ve İrlanda ise AB'ye üye olmalarına rağmen Schengen Anlaşması'nı imzalamamışlar, ancak Müktesebatın uygulanması bakımından oldukça farklı bir konumdadırlar. Bu iki ülke, diğer AB'ye üye ülkelerle kara sınırları olmadığını öne sürerek Schengen Anlaşması'na taraf olmamışlar, kendi ülkeleri arasındaki sınırlarda pasaportsuz bir seyahat birliği oluşturmuşlardır. Bunda daha çok bu iki ülkenin güvenlik kaygılarının etkisi büyük olmuştur. Yani İrlanda Cumhuriyeti ile Birleşik Krallık'a ait bir yer olan Kuzey İrlanda arasındaki karasal sınırlar, kuzeydeki terörist örgütlerin faaliyetleriyle alakalı olan güvenlik amaçlı kontroller dışında, herhangi bir sınır kontrolüne tabi değildir. İngiltere ve İrlanda Cumhuriyeti, AB'nin kişilerin serbest dolaşımı ilkesini; sadece AB vatandaşlarına uygulanması gereken bir kural olarak yorumlamak istemektedirler. Böylece; İngiltere ve İrlanda Cumhuriyeti, nereden geldiklerine bakılmaksızın, bütün üçüncü ülke vatandaşları üzerinde kontrol haklarını sürdürmektedirler. Halbuki Schengen Anlaşması; AB vatandaşı olsun ya da olmasın, kapsamındaki sınırlar içinde herkesin serbest dolaşımına imkan tanımaktadır.¹⁴⁷

¹⁴⁶ İzlanda ve Norveç, Schengen Yürütme Komitesi'nde oy hakkına sahip olmamalarına rağmen, fikir beyanı ve önerilerde bulunma imkanına sahip olmuşlardır. 18 Mayıs 1999'da da AB ile AB üyesi olmadığı halde Schengen Anlaşması'na taraf olan İzlanda ve Norveç arasında, işbirliğini yaygınlaştırmak amacıyla, bu ülkeleri Schengen müktesebatının gereklerini yerine getirmeye ve geliştirmeye yönlendiren ve AB'nin serbest dolaşım alanlarına ne şekilde katılacaklarını belirleyen bir anlaşma imzalamıştır (OJ L 176, 10 June 1999). Böylelikle, bu ülkeler de söz konusu müktesebatın yürütülmesi ve gelişimi ile ilgili hazırlıklarda ve uygulamalarda yer almaya devam etmektedirler. Müktesebat ile ilgili hukuki enstrümanlar, sadece AB üyesi ülkeler tarafından onaylanarak yürürlüğe konmaktadır. Bununla birlikte, onaylama sürecinde etkili olmasalar da İzlanda ve Norveç de oluşturulan müktesebatı uygulamaktadırlar. Bu iki ülke, yukarıda bahsedilen AB ile yapılan anlaşma doğrultusunda kurulan ve hükümet temsilcileri ile AB Konsey ve Komisyon üyelerinden müteşekkil bir ortak komite aracılığıyla müktesebatın oluşturulmasıyla ilgili fikir teatisine gitmektedir. Böylelikle Norveç ve İzlanda, her ne kadar asli yasama aşamasında söz sahibi olmasalar da yasama öncesi safhada ortaya koydukları iradeleri ile müktesebatın şekillenmesinde katkı sahibi olmaktadır.

¹⁴⁷ Ertan Beşe, **op.cit.**, s. 80'den "Schengen Agreement : Jeux Sans Frontiers", **The Economist**, 16 June 1990; "Immigration, Asylum and Maastricht", **Statewatch** 2/1, Jan.-Feb. 1992, s. 5.

Danimarka ise, Schengen Antlaşması'nı imzaladığı halde, coğrafi çekincelerinden dolayı, AB'nin genel çerçevesi içindeki antlaşmalara göre alınan yeni kararları, uygulama ya da uygulamamayı tercih etme çekincesine sahiptir.

1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye üye olan 10 ülkenin¹⁴⁸, entegrasyon ile ilgili olarak kendi ulusal konumları ve mevzuatları özel hükümler içermesi sebebiyle Schengen Müktesabı'nı kabul etmeleri ve Schengen Alanı'na dahil olmaları şimdilik beklenmemektedir. Bu nedenle hala Schengen Alanı içerisinde 13 AB üyesi, 2 Nordik Pasaport Birliği üyesi toplam 15 ülke bulunmaktadır.

Schengen Sistemi'nin bütün AB üyesi ülkeleri çatısı altına almada başarısız kalması; sonuçta AB ülkeleri arasında iki kategori yaratmıştır. Bu da AB'nin bütünleşmesi ve AB genelinde hukuk uygulamaları alanında işbirliği için tek ve entegre olmuş bir sistemin yaratılmasına engel teşkil etmektedir. Buna rağmen AB'ye üye ülkelerin polis birimleri arasında, böyle bir ilerleme ile, kayda değer bir ilerlemenin yapıldığını söylemek mümkündür.¹⁴⁹

Bununla birlikte, özgürlük ve güvenliği sağlamak için bu dolaşım özgürlüğünü telafi edici bir takım önlemler de Anlaşma ve Sözleşme ile birlikte gelmiştir. Bunlar; polis, gümrükler ve adalet alanlarında işbirliği ile organize suç ve terörizm gibi önemli sorunlarla mücadele için gerekli tedbirleri almayı kapsamaktadır. Bunun mümkün kılındığını, yukarıda da bahsedildiği üzere, SBS olarak bilinen, kişilerin kimlik bilgileri ile çalınan veya kaybolan eşyalara ait bilgilerin karşılıklı olarak paylaşılmasını mümkün kılan kompleks bir bilgi sisteminin oluşturulduğunu ifade ederek belirtebiliriz.

Esasen iç sınırlarda kontrollerin kaldırılması çalışmalarıyla, Schengen Alanı üyesi ülke vatandaşlarına daha özgür seyahat yapma imkanının sağlanması amaçlanmıştır. Ancak, anılan ülkeler arasındaki seyahatlerle ilgili düzenlemelerin

¹⁴⁸ Bu ülkeler; Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Estonya, Litvanya, Letonya, Malta ve Kıbrıs Cumhuriyeti'dir.

¹⁴⁹ Detaylı bilgi için bkz. Helen Staples, "Adjudicating the Schengen Agreements in the Netherlands", **Europol Journal of Migration and Law**, C: 2, No 1, 2002, ss. 49-83.

yabancıları göz ardı etmesi, bu düzenlemelerin uygulanabilirliğini de engellemiştir. Dolayısıyla yapılacak düzenlemelerde, bir taraftan herkese aynı kolaylıkların sağlanması gerekecek, diğer yanda da sınır kontrollerinin fonksiyonel hale gelmesini sağlayacak kurallara da yer verilmesi gerekmiştir. Bu nedenle sözleşme, temelde yabancıların bölgeye giriş çıkışı ve bölge içindeki hareketlerine yönelik tedbirlerden oluşmaktadır.¹⁵⁰ Elbetteki, sınır aşan suçlarla mücadele için yapılacak soruşturmalarda gerekli alt yapının oluşturulması da bu gibi tedbirlerin temel amacıdır. Zira suçların niteliğinden dolayı suçluların veya suç bağlantılarının yabancı ülkelerden olması ihtimali oldukça yüksektir. Dışarıdan gelen kişilerin bilgilerinin depolanması da bu yüzden çok önemlidir.

Schengen Bilgi Sistemi (SBS): Schengen Müktesebatı, yalnızca sınırların ortadan kaldırılması ve güvenlik önlemlerinin alındığı bir serbest dolaşım bölgesinin yaratılmasına aracı olmakla kalmamış, ayrıca polis, gümrük birimleri ve diplomatik temsilcilikler tarafından kullanılabilen bir bilgi sisteminin de ortaya çıkmasını sağlamıştır.¹⁵¹

SBS, Schengen oluşumuyla ilgili olarak bazı teknik konulardaki anlaşmazlıkların giderilmesinden sonra, AB'ye üye ülkelerin polis, gümrük birimleri ve diplomatik temsilciliklerinin; belirli şahıslar (kayıp, aranan, sabıkalı ya da şüphelenilen vs...), çalıntı ya da kayıp araç ve eşyalar hakkında bilgi edinmelerini sağlayacak bir bilgi ağı olarak kurulmuştur.¹⁵² Strasburg'ta kurulmuş olan SBS, özellikle emniyet birimleri arasındaki işbirliğini arttırmanın yanında, evrak alışverişinin daha güvenli yapılmasını ve hızlanmasını sağlamıştır.¹⁵³ SBS, söz konusu oluşumun somut olarak işlemesi için hayati öneme sahip olup, sistemin lokomotifidir.

Zira bu sistem sayesinde sisteme dahil olan ülkelerin polis, gümrük ve konsolosluk yetkilileri, yukarıda bahsedilen şahıs, araç ve eşyalar hakkında gerekli

¹⁵⁰ Mustafa Bayburtlu, **op.cit.**, s. 31.

¹⁵¹ Mehmet Özcan, "AB Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç", **op.cit.**, ss. 135-136.

¹⁵² Detaylı bilgi için bkz. Bkz . Jean Jacques Gleizal, J. Gatti Domenach ve Claude Journes, **Batı Demokrasilerinde Polis**, çev. Mustafa Kandemir, Ankara, Temiz Yayınları, 2000, ss. 158-159.

¹⁵³ Mehmet Özcan, "AB Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç", **op.cit.**, s. 136.

bilgileri, üye ülkelerin bağlı oldukları Schengen Merkezi Bilgi Sistemi'nden (SBS-C) elde edebilmektedir. SBS-C, Ortak Kontrol Otoritesi tarafından kontrol edilmektedir. Bu otorite, her ulusal kontrol birimlerinden görevlendirilen ikişer yetkiliden oluşmaktadır. Ayrıca sisteme dahil olan ülkeler, söz konusu şahıs, araç ve eşyalarla ilgili yeni bilgileri Schengen Ulusal Bilgi Sistemi (SBS-N) aracılığıyla sistemin ana merkezine (SBS-C'ye) girme olanağına sahiptirler. Buradaki bilgiler de SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) olarak bilinen yerel ya da ulusal polis, gümrük ve adalet görevlilerin oluşturduğu bilgi sistemi ile de desteklenir. Böylelikle ulusal polis, gümrük ve yargı kuruluşları arasında önemli suçlular ve suçlarla ilgili bilgi alışverişinde bulunmak mümkün olmaktadır. Üye ülkeler, 1999 yılında, 23 Ağustos 2001 tarihinde süresi dolacak olan SIRENE Sözleşmesini uzatmama kararı alarak, SIRENE'in yerine göçle ilgili bilgileri de içeren ve daha sonra Avrupa Bilgi Sistemi (The European Information System - EIS) adını alacak olan yeni bir iletişim sistemi olan SBSNET'in geçerli olması gerektiği üzerinde uzlaşmaya varmışlardır. 17 Aralık 1999 tarihli karar ile Konsey Genel Sekreter Yardımcısı, SBSNET'in kurulması ve işleyişi ile ilgili yapılacakların yönetimiyle yetkilendirilmiştir.¹⁵⁴

Bu haliyle SBS, üye ülkeler arasında suçla mücadelede en çok aranan ve başvuru alan kaynak haline gelmiştir. Genişlemelerle birlikte SBS'in tüm Birlik nezdinde ve yeni üye ülkelerde uygulanma çerçevesini belirlemek amacıyla, Konsey tarafından, 6 Aralık 2001 tarihinde kabul edilen bir tüzükle¹⁵⁵ ve alınan bir Konsey Kararı'yla¹⁵⁶ SBS, 2006 yılına kadar uygulanması üzerinde uzlaşılan İkinci Nesil

¹⁵⁴ "Council Decision of 17 December 1999 authorising the Deputy Secretary-General of the Council of the European Union to act as representative of certain Member States for the purpose of concluding contracts relating to the installation and the functioning of the communication infrastructure for the Schengen environment, 'SISNET', and to manage such contracts (1999/870/EC)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 337, 30 December 1999, ss. 41-42.

¹⁵⁵ "Council Regulation (EC) No 2424/2001 on the development of the second-generation Schengen information system (SIS II)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 328, 13 December 2001, ss. 4-6.

¹⁵⁶ "Council Decision of 6 December 2001 on the development of the second-generation Schengen information system (SIS II) (2001/866/JHA)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 328, 13 December 2001, ss. 1-3.

Schengen Bilgi Sistemi (SBS II) haline gelmiştir.¹⁵⁷ 11 Eylül 2001 tarihli saldırılar sonrasında (SBS II) olarak faaliyetler devam etse de bir takım değişikliklere gidilerek sistemin daha da fonksiyonel hale gelmesi için yasal düzenlemelere gidilmiştir. Böylelikle SBS'nin adli konularla polis işbirliği konularına ve visa, göç ve kişilerin serbest dolaşımı politikasına entegrasyonunu mümkün hale getirebilme konusunun önü açılmış olmaktadır. Sonraki bölümde daha da detaylı olarak ele alınacak olan bu değişiklikler, AB'nin terörizme karşı mücadelesinde gerek üye ülke polis güçlerinin, gerekse Europol'ün görevlerini yerine getirmede büyük kolaylıklar sağlamıştır.

3. Schengen Kazanımları'nın ve Sistemin AB Müktesebatı'na Dahil Edilmesi

Amsterdam Antlaşması'nın metni tasarlanırken; Schengen Müktesebatı'nın, daha çok kişilerin serbest dolaşımı gibi tek pazarın temel hedefleri ile alakalı olması nedeniyle, AB Müktesebatı'na dahil edilmesi kararlaştırılmıştı. İlk başlarda hükümetlerarası bir çerçevede işlevini sürdüren ve kazanımlar elde eden sistem, gerek teknolojik ilerlemeler, gerekse küreselleşmenin vazgeçilmez ilerlemesi sonucunda ortaya çıkan sorunlar nedeniyle uluslararası kurumsal kimlik kazanma ihtiyacına bürünmüştür. Bu amaçla, Schengen Sistemi ile ilgili müktesebatı oluşturan hususlar, gerçek anlamda ilk defa Amsterdam Antlaşması öncesi yapılan müzakerelerde tanımlanmaya başlamıştır. ÖGA Alanı'nın inşasında önemli mihenk taşı konumundaki kişilerin serbest dolaşımı konusunun hukuki ve kurumsal işlevinin, Birlik Müktesebatı içerisinde yer alması da Birlik'in nesnelliği açısından oldukça önemli hale gelmiştir.

Çalışmamızın "Amsterdam Antlaşması ve AB'nin Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası ile Terörizmle Mücadelesine Etkileri" başlığı altında, Aİİ konusuna getirdiği genel revizyonu detaylı bir şekilde ele alınacak Amsterdam Antlaşması¹⁵⁸, 1985'den bu yana Schengen Grubu üyeleri tarafından yapılan anlaşmaları, alınan kararları ve bu çerçevede oluşturulmuş yapıyı, yürürlüğe girdiği

¹⁵⁷ "The Schengen acquis and its integration into the Union",
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005)

¹⁵⁸ Intra.

01 Mayıs 1999'da, ABA'ya ve ATA'ya ek protokoller başlığı altında kabul edilen 4 protokolle¹⁵⁹, AB Müktesebatı'nın içine almıştır. Ancak, bu protokollerden ilki olan Schengen Müktesebatı'nı AB Çerçevesiyle Bütünleştiren Protokol, esas itibariyle, söz konu kazanımların genel müktesebat çerçevesinde daha yakın işbirliği ile ele alınmasını sağlamıştır. Böylece; dahili sınır kontrollerinin kaldırılması ve kişilerin serbest dolaşımını sağlayan, üye ülkeler arasındaki yoğun ve hükümetlerarası işbirliği sürecinin ilk gerçek örneği olan Schengen Sistemi konusu, AB'nin temel yapısal politika alanları arasına girmiştir. Böylelikle, Amsterdam Antlaşması, Schengen Müktesebatı'nı AB çerçevesine entegre eden protokollerin yürürlüğe girmesinden önce kabul edilen bütün düzenlemelere atıfta bulunmuş, yapısal bir önem kazanan anlaşma ve kuralları Birlik ve Topluluk Hukuku'yla uyumlu olduğu ölçüde AB müktesebatına dahil etmiş¹⁶⁰ olup bu konu, AP'nun siyasi ve ATAD'nın da yargısal denetimi alanına girmiştir. Ancak, ATAD'ın hukuk düzeninin ve iç güvenliğin korunmasına ilişkin önlemler ve kararlar hakkında hiçbir durumda karar verme yetkisi bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, Schengen Müktesebatı, AB'nin hukuki ve yargısal yapısı içine dahil edilmiştir.¹⁶¹

Bu entegrasyonu mümkün kılmak için AB Konseyi, bir takım kararlar almıştır. Schengen Müktesebatı'nın AB'ye yasal olarak dahil edilmesi, ilk olarak kurumların entegrasyonu refakatinde gerçekleşmiştir. Amsterdam Antlaşması'na ekli Schengen Müktesebatı'nı bağlayan protokolün 2. maddesine göre, Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Konsey, Schengen Anlaşması'nın başlıca karar organı olan ve 1990 Uygulama Sözleşmesi'yle kurulan Yürütme Komitesi'nin yerini alacaktır. Böylelikle, AB Konseyi'nin 1 Mayıs 1999'da aldığı kararla¹⁶² Schengen Yürütme Komitesi'nin görev ve yetkileri Konsey'e, Schengen

¹⁵⁹ Bunlar; 1) Schengen Müktesebatı'nı AB Çerçevesiyle Bütünleştiren Protokol ve Schengen Müktesebatı'nı Gösterir Ek, 2) ATA'nın 14. maddesinin belirli yönlerinin İngiltere ve İrlanda'ya Uygulanmasına Dair Protokol, 3) İngiltere ve İrlanda'nın Durumuna İlişkin Protokol, 4) Danimarka'nın Durumuna İlişkin Protokol'dür.

¹⁶⁰ Juliet Lodge ve Mustafa Bayburtlu, *op.cit.*, s. 41.

¹⁶¹ Bkz. Füsün Arsava, *Amsterdam Antlaşması'nın AB Hukuku'na Katkıları*, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Yayın S:589, Ankara, 2000, ss. 100-102.

¹⁶² "Council Decision of 1 May 1999 laying down the detailed arrangements for the integration of the Schengen Secretariat into the General Secretariat of the Council (1999/307/EC)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 119 , 07 May 1999, ss. 49-52.

Sekreteryası'nın görev ve yetkileri ise Konsey Genel Sekreterliği'ne (çalışanlarla ilgili düzenlemeler dahil olmak üzere) devredilmiştir.¹⁶³ Konsey, ABA'nın ve ATA'nın ilgili hükümleriyle uyumlu olarak Schengen Müktesebatı'nı oluşturan her bir hüküm ve kararın hukuki dayanağını oybirliği ile alacaktır.

SBS, sistemin belkemiği olarak kabul edildiği için; SBS'nin işleyişiyle ilgili konuların, Schengen Sistemi'nin AB'nin genel çerçevesine dahil edilmesi çalışmalarını tehlikeye sokmaması gerekiyordu. Bu nedenle Konsey, bu konuda oldukça fazla özen göstermiş ve Konsey Genel Sekreterliği'nin kesin bütçe görüşmelerinde SBS'in gelişimi için sekreterliğe bütçeden gerekli harcamaları yapma yetkisi veren bir takım pratik kararlar almıştır.¹⁶⁴

Bunu takiben; Konsey'e yardımcı olmak üzere yeni çalışma grupları da kurulmuştur. Konsey'in, Schengen Alanı'nın AB'ye dahil edilmesi sürecindeki en önemli görevi; imzacı devletler tarafından alınan önlemler ve hükümler arasından özgün bir hukuku şekillendirerek, daha sonraki ve daha ileri düzeyde bir işbirliği için temel teşkil edecek bir hukuk yapısı oluşturmak olmuştur. Bu yapıyı mümkün kılacak ve kurucu antlaşmaların yasal zemine uygun müktesebatla ilgili kazanımlar, 20 Mayıs 1999 tarihinde Konsey tarafından belirlenmiştir.¹⁶⁵

¹⁶³ Ertan Beşe, *op.cit.*, s. 80.

¹⁶⁴ "Council Decision of 3 May 1999 authorising the Secretary-General of the Council of the European Union in the context of the integration of the Schengen acquis into the framework of the European Union to act as representative of certain Member States for the purposes of concluding contracts relating to the installation and functioning of the Help Desk Server of the Management Unit and of the Sirene Network Phase II and to manage such contracts (1999/322/EC)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 123, 13 May 1999, ss. 49-51.

¹⁶⁵ "Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decision which constitute the acquis (1999/435/EC)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 176, 10 July 1999, ss. 1-16; "Council Decision of 20 May 1999 determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decision which constitute the Schengen acquis (1999/436/EC)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 176, 10 July 1999, ss. 17-30.

Bununla birlikte protokolle; Danimarka, İngiltere, İrlanda, İzlanda ve Norveç'in durumları da daha önceden olduğu gibi aynen muhafaza edilmiştir. Daha sonradan kabul edilen hukuki metinler ile bu ülkelerin Schengen Müktesebatına ilişkin özel durumları, AB'nin hukuki yapısı içinde yer edinmiştir ve etmeye devam etmektedir.

§2 Maastricht Antlaşması'nın Kazandırdığı Tecrübeler

A. Antlaşma'nın ve Üçüncü Sütunu'nun Genel Çerçevesi

9-10 Aralık 1991 tarihinde Maastricht'te toplanan AT Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi, daha önce yapılan hükümetler arası konferans çerçevesinde şekillenen ve kurucu antlaşmalarda yapılacak geniş çaplı bir revizyon üzerinde mutabakata varmıştır. Yine Maastricht'te 7 Şubat 1992 tarihinde üye ülkelerin maliye ve dışişleri bakanlarının katılımıyla yapılan toplantıda, Maastricht Antlaşması olarak da bilinen ABA'yı imzalanmışlardır.¹⁶⁶ Böylece AB'nin hukuki temelleri atılmıştır. Ancak Antlaşma, bazı üye ülkelerin ulusal onay prosedürlerinden dolayı 11 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu hukuki dönüşüm, 200 maddesi, 17 ek protokol ve 33 adet ekiyle, 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması'nı Tek Senet'ten sonra bir kez daha değiştiren ve hem siyasi hem ekonomik nitelik taşıyan, biri siyasi birlik ve diğeri Ekonomik ve Parasal Birliğe ilişkin olmak üzere iki sözleşmenin Topluluğa üye ülke devlet ve hükümet başkanları tarafından paraflanmasıyla sağlanmıştır. Antlaşma ile Topluluğun yanında iki ayrı politika alanını da içeren AB oluşturulmuş, önceden var olan Topluluk ifadesinin yanında Birlik ifadesinin de yer alacağı yapısal değişiklikler oluşturulmuştur. Ayrıca, Antlaşma kapsamında kararların mümkün olduğunca vatandaşlar tarafından alınması ve Avrupa Halkları arasında daha sıkı bir birlik oluşturulması öngörülmüştür.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ertan Beşe, *op.cit.*, ss. 82-83.

¹⁶⁷ DTM ve TOBB, *op.cit.*, ss. 40-41.

Antlaşma ile ekonomik entegrasyon temelinde başlayan bütünleşmenin, birincisi AT'nı temsil eden ve yine ekonomik entegrasyonla ilgili konuların yer aldığı, diğerlerinde yeni ve derin politika alanlarının vücut bulduğu üç sütun çerçevesinde ilerleyeceği görülmektedir. Yeni eklenen iki sütun, üye ülkeleri, bugüne kadar sadece ulusal hükümetlerin yetkili oldukları kabul edilen konuların içine ortak olarak sokmaktadır. Bir yanda dış politika ve savunmayı da kapsayacak biçimde dış politika ve güvenlik; diğer yanda göç, iltica politikaları ile terörizm, uyuşturucu ve diğer önemli suçlarla mücadeleyi de kapsayacak biçimde polis ve yargı gibi konuları çerçevesinde gelişen adalet ve içişleri gibi konular da artık üye ülkelerin ortak politika oluşturmak zorunda oldukları alanlar arasında yer alacaktır.¹⁶⁸ Bu, ileriye doğru önemli bir adımdır; zira üye ülkeler, bu alanlarda daha sıkı işbirliği yapmayı kendi çıkarlarına uygun görmekte ve böylece, Avrupa'nın dünyadaki kimliğini teyit ederek bir bütün olarak tanımlanmaya çalışmakta, yurttaşlarının sınır aşan örgütlü suça, uyuşturucu ticaretine ve diğer önemli suçlara karşı daha iyi korunmalarını temin etmek istemektedirler.¹⁶⁹

Maastricht Antlaşması öncesi toplanan hükümetlerarası konferans, çok da olumlu sonuçlar doğurmayan, ama, iç güvenliği sağlama çabasıyla oluşturulan yapılanmaları bir araya getirme, daha da verimli hale sokma ve birlikte hareket etme yönünde adımların atılacağı önemli bir dönem olmuştur. Ancak, bu süreçte üye ülkeler arasında şiddetli bir takım tartışmalar da olmuş, uzlaşıya tam anlamıyla varılamamıştır. Dış politika ve savunma konularının derinleştirilememesini yanında; iltica, üçüncü ülke vatandaşlarının Topluluğa girişi ve Topluluk içinde dolaşması ile üçüncü ülke vatandaşlarına Topluluğa girişte uygulanacak ortak kurallar gibi konuların uluslararası nitelikteki Topluluk çerçevesinde ele alınması ve Topluluğun bu alanlarda yetkili olması görüşüne karşılık bu alanlarda hükümetlerarası işbirliğinin devam etmesi ısrarı, tartışmaları devam ettiren ana unsur olmuştur.¹⁷⁰ Keza söz konusu tartışmalar daha da

¹⁶⁸ Detaylı bilgi için bkz. Monica den Boer & Neil Walker, "European Policing after 1992", **Journal of Common Market Studies**, C: 31, S: 1, 1993, ss. 3-28; Alain Guyomarch, "Problems and Prospects for European Police Cooperation after Maastricht", **Policing & Society**, C: 5, S: 3, 1995, ss. 249-261.

¹⁶⁹ Bkz. "Avrupa'nın Oluşmasında Yedi Büyük Gün", <http://www.deltur.cec.eu.int/day/day3.html> (Erişim Tarihi: 15 Şubat 2005).

¹⁷⁰ Detaylı bilgi için bkz. Ercüment Tezcan, **op.cit.**, s. 275.

uzun süre sürmüş, tam olarak bir uzlaşma olmasa da, bazı spesifik alanlarda Topluluğun yetkilendirilmesi, Amsterdam Antlaşması ve sonrası döneme kadar gerçekleşmemiştir.

Üçüncü Sütun kavramı, ilk kez AB'ye ilişkin Maastricht Antlaşması'nda karşımıza çıkmaktadır. Antlaşma, her üç sütuna da hukuken mütecanis kurumsal bir çerçeve oluşturmuştur. Ancak, ikinci ve üçüncü sütunun hukuki karakteri birinci sütundan farklıdır. Bir tarafta supranasyonel Topluluk Hukuku, diğer tarafta klasik devletler hukuku söz konusudur.¹⁷¹

Üçüncü Sütun'un ilk etaptaki amacı, AB'nin liberal demokratik devletlerine bir taraftan terörizm, uyuşturucu ticareti ve örgütlü suç gibi istikrar bozucu, sınır aşan tehditlere karşı tek bir bütün olarak AB temelinde daha iyi yapılandırılmış, tutarlı ve sonuç alıcı aynı araç ve vasıtalarla mücadele etme imkanı sağlarken, diğer taraftan da Tek Senet'te temelleri atılan kişilerin serbest dolaşımı ilkesini hayata geçirmek ve bu yönde oluşacak Birlik çapındaki olumsuzlukların, yoğun işbirliği ile önüne geçmekti. Yani üye ülkelerin adalet ve içişleri alanlarında yaptıkları çalışmaları yakınlaştırarak ortak bir politika çerçevesinde Aİİ'ni oluşturmaktı.

Aİİ, diğer Topluluk politikalarından (örneğin ortak tarım politikası veya bölgesel politikalardan) farklı şekilde gerçekleştirilmektedir. Asayişle ilgili konuların aşırı hassasiyeti nedeniyle Antlaşma, ağırlığı, üye ülkelere ve onların doğrudan katıldıkları AB kurumlarına vermektedir. Ancak yine aynı sebepten dolayı Avrupa Komisyonu, AP ve ATAD'nın yetkileri sınırlandırılmıştır. Bu açıdan bakıldığında, adalet ve içişleri alanındaki uygulamalar, Topluluğun diğer politikalarının uygulamasından farklılık göstermektedir. Maastricht Antlaşması kapsamında adalet ve içişleri alanlarında, diğer Topluluk politikalarında mevcut olan yönerge veya yönetmelik gibi hukuki belgeler bulunmamaktadır.

Bu alanlardaki düzenlemelerin Antlaşma'nın K.9 maddesiyle, ortak eylem, ortak pozisyon ve sözleşme gibi hukuksal düzenleme teknikleriyle yapılacağı kurala bağlanmış ve bütün bu faaliyetlerin, bireylerin AB içinde serbestçe dolaşması hedefini

¹⁷¹ Füsün Arsava, **op.cit.**, s. 97.

gerçekleştirmeye yönelik olduğu açıkça belirtilmiştir.¹⁷² Bilindiği gibi ortak pozisyon, üye ülkeler tarafından bu alandaki herhangi bir konuda uluslararası platformda ön planda tutulacak ortak görüş olarak tanımlanan bir durumdur. Ortak eylem ise ortak pozisyonun tersine, iç yapıya ilişkin ve yasal konuma daha kolay oturabilecek bir yapıdır.

Ortak pozisyonların ve ortak eylemlerin daha çok ikinci sütunda bağlayıcı özellikli olarak bulunması, üçüncü sütun kapsamında tavsiye ve bağlayıcı olmayan karar ve sonuç bildirgesi gibi bağlayıcı olmayan düzenlemelerin var olması nedeniyle bu araçların, üye ülkelere başlı başına bir hukuksal yükümlülük getirip getirmediği çerçevesinde de tartışmalar süre gelmiştir. Bunun yanında, hükümetler arası işbirliğinin önemli bir sonucu olan sözleşmelerin üye ülkelerce imzalanması ve kendi anayasalarına göre kabul edilmesi için, Konsey tavsiyede bulunur. Yine bu çerçevede ATAD, sözleşmelerin yorumu ve uygulanması sırasında çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmeye yetkili kılınabilecektir. Bu nedenle sözleşmelerin söz konusu alanlardaki hukuksal düzenleme teknikleri arasındaki rolü, bu dönemde oldukça fazladır.

Hedefleri arasında, adalet ve içişleri alanında daha sıkı işbirliği geliştirmek olan ABA, bu yoğun işbirliğini teşvik etmek üzere, bir takım meseleleri ortak yarar esasına göre belirlemiştir. Bu meseleler arasında terörizm, uyuşturucu ve uluslararası örgütlü suçla mücadelede ortak bir konseptin belirlenmesi ve sınır kontrollerinin ortak zeminde sıkılaştırılması konularında yoğunluk gözlenmektedir. ABA'nın iç güvenlik konusundaki hükümleri, hükümetlerarası işbirliği temelinde ortak yarar teşkil eden belirli konuları, özellikle dokuz konuyu kapsamaktadır. Bu dokuz konu, Antlaşma'nın VI. Başlığı altında K1 maddesi içerisinde ele alınmıştır. Bunlar:

1. İltica (sığınma) politikası,
2. AB'nin dış (harici) sınırlarından geçişi ve bu geçişler üzerinde uygulanacak kontrolü düzenleyen kurallar,
3. Göç politikası ve üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin politikalar,
4. Uyuşturucu kaçakçılığı ve bağımlılığı ile mücadele,
5. Sahtekarlıkla uluslararası düzeyde mücadele,

¹⁷² Ercüment Tezcan, **op.cit.**, s. 277

6. Medeni Hukuk konularında adli işbirliği,
7. Ceza Hukukuna ilişkin konularda adli işbirliği,
8. Gümrükler konusunda işbirliği ve,
9. Terörizm, hukuka aykırı uyuşturucu ticareti ve diğer ciddi uluslararası suç türlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için; gerekli olduğunda, gümrüklerle Avrupa Polis Bürosu (Europol) arasında AB genelinde bilgi alışverişini de kapsamak üzere, polis işbirliğidir.¹⁷³

Antlaşma metninden de anlaşılacağı üzere, üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak vize konusunda Topluluk, kısmi olarak yetkili kılınmıştır.¹⁷⁴ Ayrıca, Konsey'in kabul edeceği bir kararla geçilebilecek geçiş prosedürü mekanizmasının oluşturulması da Topluluğa yetki verilmesi olarak ortaya çıkmıştır. Bütün bunlarla beraber, iç güvenlik alanındaki konular, esas itibarıyla hükümetler arası işbirliği niteliğinde yerini bulmuştur.

Geçiş prosedürü, Maastricht Antlaşması'nda yer alan 9 alandaki konularda, gelecekte Topluluğun tamamen yetkili kılınabilmesine olanak sağlayan mekanizmadır. Ancak Konsey'in alacağı kararın oybirliği ile alınacak olması ve ceza hukuku, gümrük ve emniyet alanına giren konuların geçiş prosedürü dışında kalması, tavizlerin amacın dışında hareket edilerek etkisizlik olarak ortaya çıktığı izlenimini vermektedir.

Antlaşma'nın K4 Maddesi'nin 2. Fıkrası, yukarıda sözü edilen dokuz ortak alanın ilk altısında yapılacak düzenlemelerde Komisyon'un üye ülkelerle birlikte hareket edeceği hükmüne yer vermektedir. Ancak bu konuda oldukça fazla tartışma yaşanmıştır.

Aİİ'nin kurumsal çerçevesinin özerkleştirilmesi de her bakımdan önemli bir yenilik olarak kabul edilmektedir. Çalışmalara Konsey'in de katılması, bu çalışmalara Konsey Genel Sekreterliği'nin de yetkilerinin genişletilerek katılması ve diğer kurumsal

¹⁷³ Maastricht Antlaşması'nın Üçüncü Sütunu ile ilgili açıklamalar için bkz. "Justice and Home Affairs: Introduction" <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33022.htm>, (Erişim tarihi: 15 Mayıs 2005)

¹⁷⁴ Vatandaşlarına vize uygulanacak ülkelerin tespiti ile tek tip vize oluşturulmasında Topluluk yetkili kılınmış, buna karşılık vize verilme şartları ve ortak vizenin tesisi konusu Topluluğun yetkisi dışında bırakılmıştır.

nitelikli hükümlerin bu çerçevede ele alınması kaydedilen gelişmeler olarak sıralandırılabilir.

ABA'nın K4 maddesi de, K1 maddesinde belirtilen ortak ilgi ve ortak yarar esasına dayalı alanları izlemek ve bütünleştirmek için, idari nitelikte ve her üye ülkeden ve Komisyon'dan gelen üst düzey memurlardan oluşan ve K4 Komitesi olarak bilinen bir koordinatör komite kurmaktadır. Komite, ABA'nın yürürlüğe girmesiyle kurulmuştur. İçişleri ve adalet alanlarıyla ilgili konular, İçişleri ve Adalet Bakanları Konseyi'nin yanında K4 Komitesi'ni de yetkilendirmiştir. Bu komiteye, K1 maddesinde belirtilen ve K3 ve K4 maddeleriyle düzenlenen konularda sorumluluklar yüklenmiştir. Bununla birlikte; K4 Komitesi'nin çalışmaları, teknik olarak İçişleri ve Adalet Bakanları Konseyi ve Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)'nin altında yer alması kabul edilmiştir. Zira; Konsey ve COREPER, belirli bir gündemi karara bağlamak ve gündem üzerinde uzlaşmaya varmak sorumluluğuna sahip olduğundan, K4 Komitesi de bu sorumluluğun yerine getirilmesinde gerekli zemini hazırlamakla yetkilendirilmiştir.

ABA, AB üyesi ülkelerin özgürlük ve demokrasi prensiplerine bağlılık, insan hakları ve temel hak ve hürriyetlere, hukuk devleti esaslarına saygı göstereceklerini teyit etmiş, ayrıca üye ülkeleri AB kurumlarının daha demokratik ve daha etkin bir fonksiyon görmelerini sağlayacak adımlar atmaya çağırmıştır. Antlaşmada yer alan, demokratik değerlere tam saygıyı sağlamak ve demokrasiye, demokratik değerlere ve bireylerin temel haklarına tehdit teşkil eden bütün yıkıcı hareket ve eğilimlerle mücadele etmek yükümlülüğü de AB'nin temel politika üretmede nitelikli suçlara, özellikle de terörizme karşı mücadelesinin temelini oluşturmuştur.¹⁷⁵

Esas olarak, üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin Schengen Anlaşması uyarınca kaldırılmış olması sonucu ortaya çıkan güvenlik sorunlarını çözümleme arayışı, soğuk savaşın sona ererek Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ile Orta ve Doğu Avrupa'daki otoriter rejimlerin çökmesiyle ortaya çıkan etnik ve bölgesel istikrarsızlığa karşı ortak hareket etme ihtiyacı, bunlarla birlikte üye

¹⁷⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ertan BEŞE, **op.cit.**,s. 84-85.

ülkelerde son yıllarda daha çok ekonomik sebeplerden dolayı suç oranının yükselmesi ve ekonomik refah ve özgürlüklerin üst seviyede yaşanmasından kaynaklanan nedenlerin Birlik dışında işlenen her türlü suç failinin barınmasına ve serbest hareket etmesine neden olması, üye ülkeleri adalet ve içişlerinde ortak politikalar düzleminde yoğun işbirliğine iten nedenler olarak ortaya çıkmıştır. Bir tecrübe örneği olarak Schengen, üye ülkelere yol gösteriyordu, ancak yeni kabul edilecek bir kurucu anlaşmayla yapılacak bu yöndeki bir gelişme, tüm üye ülkelerin birlikte hareket etmesine ve aynı yükümlükleri üstlenmesine imkan sağlamıştır.

ATAD'ın, bu konularla ilgili yasal düzenlemelerde ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturması ya da böyle bir irade göstermesi, ancak ilgili düzenlemelerde açıkça belirtildiği takdirde mümkün olmuştur. Ayrıca, Konsey yapacağı çalışmalar konusunda AP'na danışma zorunluluğunda olmayıp AP'na yasama işlemi yapıldıktan sonra bilgi vermektedir. Bunların yanında, Komisyon'un yukarıda bahsedilen dokuz alandan sadece ilk altısında teklif düzenleme hakkının bulunması, bunları üye ülkelerle paylaşıyor olması, Konsey'in kararlarını oybirliği ile alma zorunluluğu ve bu sayede de karar alma sürecinin oldukça gecikmesi, kurumsal anlamda Maastricht Antlaşması'na yapılan eleştiriler olarak ön plana çıkmış, karşılaşılan bu yetersizlikler, diğer bir kurucu antlaşmalar revizyonu olan Amsterdam Antlaşması öncesinde toplanan hükümetler arası konferansa konu olmuştur.

Ancak, ABA, AB kurumları ve üye ülkeler için iç güvenlik ve adalet konularının Birlik seviyesinde ele alınabileceği konusunda önceden var olan tüm ön yargıları kaldırmıştır. Her ne kadar ortak anlayış konseptinde bir takım eksiklik ve uygulama zorlukları olsa da anlaşmanın, Birliği özellikle iç güvenlik bağlamında doğrudan etkileyebilecek önemli sorunların önüne geçmesi için temel bir alt yapı hazırladığını söylemek hiç de yanıltıcı olmayacaktır. Bundan böyle, üye ülkeler arasında işbirliğinin AB çerçevesinde sürdürülmesinin, antlaşmayla teminat altına alındığını, içişleri ve adalet alanlarında, iç güvenlik ve polisiye konularda işbirliğinin mevcudiyetinin ilk olarak resmen Maastricht Antlaşması'yla kabul edilip onaylandığını¹⁷⁶ söyleyebiliriz.

¹⁷⁶ Juliet Lodge ve Mustafa Bayburtlu, **op.cit**, s. 12.

B. Antlaşma'nın Terörizme Karşı Mücadeleye Etkileri

AB oluşturulurken ana hedeflerden birisi de Avrupa'da büyük bir ekonomik Pazar oluşturmaktı. Önceden beri üye ülkelerce büyük bir çabayla gerçekleştirilmek istenen dış sınırların kaldırılması ve ulusal pazarların birleştirilmesi yoluyla iç sınırları olmayan bir bölge tesis edilmesi ve bu bölgede herhangi bir engel olmaksızın malların, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı sağlanması, imzalanan bu antlaşma ile tüm çerçevesiyle tescillenmiş oluyordu. Bununla birlikte dördüncü özgürlük olan kişilerin serbest dolaşımı, diğer özgürlüklerin kullanımından kaynaklanan sorunlardan oldukça farklı, devletlerin piyasa ekonomileri yanında suç ve suçluların nakillerin taşınmalarını kolaylaştırdığı için iç güvenlikleri ile ilgili problemlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yine de üye ülkeler arasında sınırları ortadan kaldırarak kişilerin serbest dolaşımına imkan vermek pahasına halkın güvenliğinin, kamu düzeninin ve sivil özgürlüklerin tehlikeye atılması mümkün olmamıştır. Bunu önlemek amacıyla da kişilerin serbest dolaşımı özgürlüğüne ilişkin sınırlayıcı bir takım telafi edici önlemlerin belirlenmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

AT Antlaşması'nın en temel olmazsa olmaz kurallarının başında gelen kişilerin serbest dolaşımı, sadece sıradan insanlara değil aynı zamanda organize suç grupları elemanlarına da sınırsız bir mobilite kazandırmıştır. Örgütlü suç grupları yılda yaklaşık 500.000 kişinin, menşei ne olursa olsun, yasadışı olarak AB sınırlarından geçiş yapmasını sağlamış, suç ve suça ilişkin her türlü maddenin AB coğrafyasına girmesini temin etmişlerdir. Sınırların kalktığı bir Avrupa'da sınır aşan niteliği gittikçe yoğunlaşan suç trafiği, suçlular ile mücadelede kaçınılmaz olarak etkin bir işbirliği gereksinimi ortaya çıkarmıştır. Bu gereksinim Maastricht Antlaşması ile ortaya çıkan İçişleri ve Adalet alanında işbirliği başlıklı ve AB jargonunda Üçüncü Sütun olarak adlandırılan bölümü ortaya çıkarmıştır. Ancak Üçüncü Sütun, biraz önce de değindiğimiz üzere, Topluluk boyutu yerine AB boyutu içinde ele alınmış, yani supranasyonel bir yapı yerine hükümetler arası bir yapı olarak doğmuştur.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Mehmet Özcan, "Genişleme ve AB İç Güvenlik Sorunsalı", <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=4&type=2>, (Erişim Tarihi: 18 Mayıs 2005).

Topraklarına giriş yapan kişilerin kimliklerini kontrol eden üye ülkeler, aralarındaki sınırların kaldırılmasından sonra da iç güvenliği temin etme konusunda son derece önemli bir ulusal araçtan yoksun bırakılmıştır. Çünkü bu şekilde, bir ülke topraklarında bulunan bir şahıs, başka bir ülkenin sınırlarına kara, hava veya deniz yoluyla, herhangi bir kontrol ve müdahale olmaksızın geçebilmektedir. Kontrol imkanı ortadan kalkınca, güvenliği aynı şekilde tesis edebilmek için Birliği bir bütün olarak ele alıp dış sınırlarda, yani bir üye ülke ile üçüncü bir ülke arasındaki sınırlarda kontrolün güçlendirilmesi gerekmiştir. Dolayısıyla kontrol, yukarıda da anlatıldığı üzere uzun yıllardan beri planlandığı gibi, Birlik'in iç sınırlarından dış sınırlarına kaymaya başlamıştır.

Bu şekilde, Birliğe üye ülkeler arasında bir nevi dayanışma da artmıştır. Yani, üçüncü bir ülke ile olan sınırların korunmasından sorumlu herhangi bir üye ülke, otomatik olarak hem kendi güvenliğinin hem de Birlik'in diğer ülkelerinin güvenliğini muhafaza edecek hale gelmiştir. Böylelikle, örneğin, Rusya ile olan sınırlarındaki girişlerden sorumlu ülke olarak yeni üye olan Doğu Avrupa ülkeleri, Batı Avrupa ülkelerinin de güvenliğini de temin etmektedirler.

İç sınırların ortadan kaldırılmasını dengelemek amacıyla, Birlik'in dış sınırlarının güçlendirilmesi, içişleri ve adalet bakanlıkları, özellikle de emniyet güçleri, gümrük ve göç daireleri arasındaki işbirliğinin arttırılmasını gerektirmiştir. Zira sınır aşan suçların Birliği etkileme oranları eskisine nazaran daha da artmıştır. Önceleri ülkeler, sadece kendi sınırları içindeki ya da kendi sınırlarından kendi toprakları içinde faaliyet göstermek için sızan suçlar ve suçluları engellemekle meşguller iken artık dış sınırlarda bulunan ülkeler, tüm Birlik adına sorumluluk almaktadırlar.

Özellikle büyük Avrupa pazarının oluşturulmasından beri olmak üzere suç, terör ve sahtecilik olaylarının artık salt ulusal mücadele ile önlenmesi mümkün değildir. Aralık 1996'da, on beş üye devletin emniyet güçleri, adli mercileri ve gümrük idarelerinin ilgi alanlarına giren suçların önlenmesi ve cezalandırılması amacıyla bir eylem planının hazırlanması için uzmanlardan oluşan üst-düzey bir

Çalışma grubu oluşturulmuştur. İnsan kaçakçılığı ve çocukların cinsel açıdan istismar edilmesi de organize suçlar kapsamına girmektedir. Üye ölkelerde bu tür konulardan sorumlu olan kişiler “STOP” (Kişilere Yönelik Cinsel Muamele) programı aracılığıyla işbirliğinde bulunmaktadır.¹⁷⁸

Bununla birlikte o zamanlar Avrupa’yı bir bütün olarak etkili bir şekilde sarmamış olan terörizm fenomeni, yine de bir örgütlü ve sınır aşan suç olarak önemli bir tehdit olarak algılanmıştır. Özellikle, Kuzey Afrikalı, Asyalı ve Ortadoğu kökenli göçmenler ve mülteciler, dünyanın sorunlu bölgelerinde meydana gelen ve dünya gündeminden hiç düşmeyen terörizmi Avrupa’ya kolaylıkla taşıyabilme potansiyeline sahip bireyler ve gruplar olarak algılanmışlardır. Avrupa ölkelerindeki terörist hareketlilik da buna eklenince kurumsallaşmaya başlayan adalet ve içişleri alanlarında ortak işbirliği politikasının vazgeçilmez ayaklarından biri de terörizmle mücadele olmuştur.

Üye ölkelerin bazılarının sahip oldukları terörle mücadele veya anti-terör yasalarının ve birimlerinin ulusal çapta yaptıkları mücadeleler ile hali hazırdaki mevcut suçluların iade prosedürünün üye ölkeler tarafından o zamana kadar yeterli sayılması ve özellikle terörizmin, Avrupa için bir felaket olarak değil de sıradan bir suç olarak kabul edilmesi, konuya Maastricht Antlaşması imzalanana kadar gösterilen ilginin bir göstergesi olmuştur. Ancak, Soğuk Savaş sona erse de Ortadoğu kökenli köktencilik paralelinde artan Batı karşıtı görüşlere ilişkin yapılanmalar ile dünyanın belli bölgelerinde yerleşen bu gibi yapılanmaların kamlaşmaları, Avrupalı hükümetlerin, yeni bir güç olarak oluşturulmaya çalışılan AB çapında önlemler alınması arzusunun kaçınılmazlığını ortaya koymuştur. Bu da terörizmin, o zamanlar asıl sorun görünümündeki iç güvenlik meselelerinden yolsuzluk, kaçakçılık ve insan ticareti gibi organize suçlar ile bir arada ele alınmasını gündeme getirmiştir.

Maastricht Antlaşması ile, Birlik çapında yukarıda da ifade edildiği üzere terörizme karşı mücadele gibi ortak yarar esasına dayalı konularla ilgili, yani o ana kadar önemli bir ilerleme kaydedilmemiş alanlarda, daha düzenli bir gelişme

¹⁷⁸ STOP programıyla ilgili detaylı bilgi için bkz.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/stop_en.htm (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2005).

sağlandığı da kabul edilmektedir. Bu bölümün ilk alt başlığı altında anlatılmaya çalışılan TREVI İşbirliği gibi yapılar etrafında ele alınan sorunlar, Antlaşma ile yeniden biçimlendirmekte ve bu sorunları çözme gayretlerine resmiyet kazandırılmaktadır. Gerçekten de resmiyet kazanamamış ve Antlaşmalar'da yer edinememiş yapılar, yasal temelli olmadıkları için esaslı olarak uygulama yetkisine sahip olmayan oluşumlar olarak addedilmişlerdir. Suçla mücadele için yasal yapısal temelde oluşturulmuş ortak çalışma birimlerinin varlığı ihtiyacı da Antlaşma'nın bu konuda ön planda tuttuğu en önemli eksikliklerin başında gelmiştir.

Antlaşma'nın K.1 maddesinin 9. bendinde belirtilen polis işbirliği konusu genel anlamıyla;

- a) Suç soruşturmalarıyla yetkili birimlerin önlerindeki engellerin kaldırılması,
- b) Bilgi alışverişi için gerekli düzenlemeler için çaba gösterilmesi,
- c) Suçlarla etkin mücadelede birlikte hareket etme,
- d) Analiz ve değerlendirme çabasıyla geniş çapta bir ortaklık ortaya konması,
- e) Bunun için ulusal çapta gerekli düzenlemelerin yerine getirilmesi,
- f) Kısaca, bilgi ve tecrübe değişimi konusunda daha aktif bir işbirliğini ortaya koymayı ifade etmektedir.

Terörizme karşı mücadele de, söz konu işbirliğinin içinde yer alan ana konulardan biridir. Siyasal amaçlarını gerçekleştirmek için şiddet kullanan ya da şiddet kullanmaya teşebbüs eden yapısal grupların faaliyetleri olarak ele alınan terörizm, Birliğe üye ülkelerin polis birimlerinin soruşturma yaparken birbirlerine yardımcı ön görülen suç türü olarak kabul edilmiştir.¹⁷⁹

Üye ülkeler arasında iç güvenlikle ilgili ortak çalışma alanlarının belirlenmesine ilişkin ilk adım olarak kabul edilen ve Maastricht Antlaşması'yla kurulan K4 Komitesi'nin varlığı da, iç güvenlikle ilgili işbirliği konusunda daha sonraki süreçlerde sağlam gelişmelerin ortaya konacağını göstermiştir. Maastricht

¹⁷⁹ Statewatch 3/1 (Jan.-Feb. 1993).

Antlaşması, Avrupa'nın iç güvenlik politikasına tam olarak bütünleşmeye açık ve sağlam bir yasal dayanak kazandırmıştır. İç güvenlikle ilgili tüm gelişmelerin tek bir elde toplanması, böylelikle sorunlara karşı mücadelenin daha etkin ve verimli olmasını sağlayacağı anlaşılmıştır. Tam olarak bütünleşmiş bir yaklaşım ise; terörizme karşı mücadelede hayati önem taşımaktadır. Zira günümüzde terörizm olgusu; yasadışı göç, uyuşturucu ve kaçakçılık konularıyla yakından ilişkilidir. Bu farklı alanların K4 Komitesi ile tek bir forum altında toplanması, etkili bir terörizme karşı mücadele stratejisi için gerekli olan hizmetler arası koordinasyonun gerçekleştirilmesini kolaylaştıracaktır.¹⁸⁰

AB'ye üye ülkelerin birbirlerinden ayrı politikalara ve oluşumlara sahip polis, gümrük ve yargı yetkililerin AB nezdinde kurumsal kimlik kazanmış bir yapı altında bir araya gelmeleri, Birlik için öncelik olan konuların göz önüne çıkması ve bu konularda etkili koordinasyon temelinde çalışmaların yapılmasına izin vermektedir. Bu da, tüm üye ülkelerin ortak menfaat alanlarında daha tecrübeli ve daha bütünleşmiş polis görevlilerinin ortaya çıkmasına, spesifik anlamda göç, uyuşturucu, gümrük ya da terörizm konularında uzmanların yetişmesine kolaylık sağlamıştır.

Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinin ardından, terörizmin hareket alanındaki değişikliklere işaret eden ve 15-16 Aralık 1995 tarihlerinde toplanan Avrupa Konseyi Madrid Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesi'nde yayınlanan La Gomera Deklarasyonu, atılan en önemli adım olmuştur. Sonuç Bildirgesi'nin Üçüncü Ekinde yer alan terörizmle mücadeleye ilişkin deklarasyon terörizmi, insan haklarını özgürce kullanılması ile sosyal ve ekonomik kalkınmaya yönelik bir tehdit olarak tanımlamıştır. Deklarasyona göre AB'ye üye ülkeler;

- a) Terörizmin aşırı muhafazakar eylemlerin sonucunda faaliyetlerini arttırdığı,
- b) Terörizmin artık uluslararası düzlemde faaliyet göstermekte olduğu,
- c) Organize suçların yöntemlerini kullanarak değişik üye ülkelerde yasal yollardan faydalar sağlamaya çalıştığı ve,

¹⁸⁰ Ertan Beşe, *op.cit.*, s. 88.

d) Üye ülkeler arasında, terörist grupların finansman kaynakları, kara para aklama faaliyetleri ve diğer eylemleriyle ilgili bilgi değişiminin ve adli işbirliği de dahil olmak üzere terörizmle mücadele yönündeki işbirliğinin artırılması gerektiği konusunda uzlaşmışlardır.¹⁸¹

Bu çerçevede, terörizmle tek başına mücadele edilemeyeceği, mücadele için işbirliğinin kaçınılmaz olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Deklarasyon, terörizmin, adli işbirliği çerçevesinde ayrı bir alan olmasının yanında aynı zamanda terörizm ile organize suç, karapara aklama gibi ciddi suçlar arasında ilişki kurmuştur. Dolayısıyla, suçla ilgili tüm konularda işbirliğini artırmak ve ortak mücadele yöntemleri geliştirmek, aynı zamanda terörizmle mücadelede de etkili bir araç olacaktır.¹⁸² Bu bağlamda, adli işbirliğine yönelik terörizmle ilgili olarak suçluların iadesi prosedürlerini kolaylaştıran sözleşmelerin önemine de değinilmiştir.¹⁸³

Deklarasyonda ayrıca, terörist gruplar hakkında bilgi değişimi, yargı makamları arasında güçlendirilmiş işbirliği ve terörist eylemlerle suçlanan kişilerin iade olanağı yoluyla polis ve adli işbirliği mekanizmalarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır.¹⁸⁴

Deklarasyonda ele alınan konuların etkisiyle, 1996 yılında Konsey, üye ülkeler arasında işbirliğini kolaylaştırmaya yönelik olarak terörizmle mücadele alanında yetkilerin, bilgilerin ve uzmanlıkların dökümünden bir birim oluşturulması doğrultusunda ortak eylem kabul etmiştir.¹⁸⁵ Üye ülkeler arasında işbirliği kurmak amacıyla ABA'nın K3 maddesi çerçevesinde kabul edilen ortak eylem gereğince bu

¹⁸¹ “La Gomera Declaration”, **15-16 December 1995 Madrid European Council Presidency Conclusion**, Annex 3: Terrorism.

¹⁸² Nicola Venneman, **op.cit.**, s. 11.

¹⁸³ Antonio Brotons ve Carlos Esposito, “Spain”, **Combating Terrorism-Strategies of Ten Countries**, Der. Yonah Alexander, University of Michigan Press, Michigan, 2002, ss. 182-183.

¹⁸⁴ Ercüment Tezcan, **op.cit.**, ss. 371-372.

¹⁸⁵ “Joint Action 96/610/JHA of 15 October 1996, adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation and maintenance of a Directory of specialized counter-terrorist competences, skills and expertise in the Member States of the European Union”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 273, 25 October 1996.

birimin yönetimi, dönem başkanı olan üye ülke tarafından yerine getirilecek olup, tüm üye ülkelerin, ellerindeki tüm bilgileri ortak kullanıma açmak amacıyla kurulan bu birime göndereceği kabul edilmiştir. Bu bilgilerin kullanımına ilişkin istatistiki bilgilerin tutulması, dönem başkanı olan üye ülkenin sorumluluğunda olacağı ve bu bilgilerin kullanımına ilişkin yılda iki kez Konseye rapor sunulması konusu da ortak eylemde yer almıştır.

Ancak La Gomera Deklarasyonu, 1997 yılında AP’nda terörizmle ilgili bir karar¹⁸⁶ kabul edilinceye kadar bir cevap bulamamıştır. Bu Karar, terörizme dair suç betimlemeli bir tanımlamayı içermekle beraber, uluslararası terörizmle ilgili tehlikelere özellikle siber-terörizm gibi terörizmin modern versiyonlarına vurgu yapmaktadır. Kararda, tehdit veya şiddet kullanarak resmi kurumlar, kişiler veya toplum üzerinde terör ortamı yaratarak ayrılıkçı, aşırı ideolojik, dini fanatizm veya irrasyonel faktörler amacıyla bir ülkeye, ülkenin bir kurumuna veya genel olarak insanlara ya da belirli kişilere yönelik bireyler veya gruplar tarafından yapılan her türlü eylemler, terörizm olarak tanımlanmıştır. Ayrıca kararda, terörizmle mücadelede uzun dönemli stratejileri tavsiye etmektedir. Karar sonrası AP, Konsey’den Europol’un (Avrupa Polis Ofisi) terörizmle mücadelede yetkisini artırmasını istemiştir. Bunun üzerine Konsey 1998 tarihli bir karar¹⁸⁷ ile Europol Sözleşmesine uygun olarak, Europol’u tam olarak faaliyetlerine başlamadan önce terörist eylemlerle ilgili olan/olabilecek suçlarla ilgilenmesi için yetkili kılmıştır.¹⁸⁸

Ancak, Antlaşma ile edinilen kazanımların, terörizme karşı mücadelede de tam bir operasyonel ya da aktif etki yaratmadığı söylenebilir. Ülkeler arası organize ya da örgütlü suçları önlemek amacıyla ortak operasyonların yapılamadığı, bilgi alışverişleri için yapılan girişimlerde somut gelişmelerin bulunmadığı gibi konular, Antlaşma sonrası yapılan eleştiriler arasında sayılabilmektedir. Ancak AB üyesi ülkelerin büyük bir çoğunluğu, bu Antlaşma’nın ciddi ve sınır aşan suçlarla

¹⁸⁶ “Resolution On Combating Terrorism In The EU”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 55, 24 February 1997.

¹⁸⁷ “Council Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, s. 22.

¹⁸⁸ Bkz. Mehmet Özcan ve Serkan Yardımcı, “AB ve Küresel Terörizmle Mücadele”, **Terörizm**, Der. İhsan Bal, Ankara, USAK Yayınları, Nisan 2006, s. 207.

mücadelede pozitif yönde ilerlemelerin kazanılacağını savunarak Antlaşma'nın ilgili hükümlerine karşı çıkmamışlardır.

§3 Europol ve AB'nin Terörizme Karşı Mücadelesi Üzerine Etkileri

A. AB'de Kurumsal Polis İşbirliği Süreci

AT'na üye ülkelerin polis yetkililerinin, Uluslararası Polis Teşkilatı (Interpol)'nın yetersizliği konusundaki tartışmaları çerçevesinde gelişen Avrupa çapında operasyonel bir polis gücü oluşturulması fikri, ilk olarak AT Bakanlar Konseyi'nin 28-29 Haziran 1991 tarihli Lüksemburg Zirvesi'nde gündeme gelmiş ve fikir, Avrupa Polisi'ni oluşturmanın yararları çerçevesinde geniş tabanlı olarak kabul görmüştür. Bütünsel bir Avrupa içerisinde suçla mücadele etkinliğinin dünya çapındaki mücadeleden daha fazla olacağı beklentisi, siyasi bütünleşme sürecinde bulunan Avrupa ülkeleri için yeni bir başlangıç olarak algılanmıştır. Avrupa ve uluslararası düzeyde suçla mücadele edecek bir Avrupa Adli Polis Bürosu oluşturma hedefiyle hareket eden öneri ile sınır aşan suçlarla mücadelede gerçek başarının sağlanacağı, Avrupa ülkelerinde yaşayan insanlara daha huzurlu ve güvenli bir yaşam alanı oluşturulacağı arzulanmıştır. Anılan önerinin gelişmesinde TREVI Çalışma Grubu III'ün çabaları ve her üye ülkede ulusal düzeyde bir uyuşturucu istihbarat biriminin kurulması yönündeki talepler de önemli rol oynamıştır.

Maastricht'te imzalanan ABA'nın ilgili hükümlerine de esin kaynağı olan öneri ile üye ülkeler arasında, uluslararası organize suç, terörizm ve uyuşturucu trafiği gibi ciddi nitelikli suçlarla mücadelede işbirliğinin geliştirilmesini sağlayacak yeni bir yapının teşekkül ettirilmesi ön görülmüştür. ABA'nın K1 maddesinde Avrupa Polis Bürosu olarak tanımlanan söz konusu yapının, özellikle uyuşturucu ile ilgili olmak üzere, örgütlü suçla mücadele edecek şekilde yetkilendirilerek yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir. Öneri, bakanların çoğunluğu tarafından kabul görmüş, böylelikle AB çapında görev alacak bir iç güvenlik biriminin kurulması konusunda ilk tohumlar atılmıştır.

Böylelikle, Ağustos 1991'den itibaren faaliyete geçmek üzere, Europol'ün kurulmasına yönelik çalışmaları yürütmekle görevli, Europol'e İlişkin Ad Hoc Çalışma Grubu kurulmuştur. Europol'ün kurulmasına yönelik çalışmalarla görevli bu grupla birlikte, ileride kurulması düşünülen Europol, resmen şekillenmeye başlamıştır.

Aralık 1991'deki Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde son halini alan Maastricht Antlaşması Taslağı'nın VI. Başlığı'na dahil edilen yukarıda bahsi geçen öneri, bu Antlaşma'ya, Polis İşbirliğine Dair Deklarasyon'un eklenmesine de neden olmuştur. Bunun yanında, önceki bölümde de aktarıldığı üzere, Maastricht Antlaşması'nın K1 maddesi, AB ülkelerinin, Avrupa Polis Bürosu (Europol) çerçevesindeki polis işbirliğini AB genelinde bilgi değişimi için bir ortak yarar konusu olarak görececeklerini ifade etmiştir.

Polis İşbirliğine Dair Deklarasyon; Almanya'nın Haziran 1991'deki Lüksemburg Toplantısı'ndaki önerisinde altı çizilen hedefler konusunda, üye ülkelerin hemfikir olduklarını belirtmiş ve Avrupa'da polis işbirliğini pratikte de geliştirmek için çeşitli fikirlerin değerlendirileceğini vurgulamaktadır. Deklarasyon'a göre; üye ülkeler arasında, uluslararası organize suç, terörizm ve yasadışı uyuşturucu ticareti gibi ciddi nitelikli suçlarla mücadelede işbirliğinin geliştirilmesini sağlayacak yeni bir yapının teşekkül ettirilmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu yapının temellerinin ve çalışma kapsamının belirlenmesine yönelik bir girişimin de olması gerekmiştir.¹⁸⁹

Ad Hoc Çalışma Grubu, Avrupa'yı meşgul eden birincil konu uyuşturucu ticareti olduğu için bu suç türüyle mücadele amacıyla bir sadece istihbarat toplamakla görevli olmayan bir birimin kurulması yönünde sorumlu tutulmuştur.¹⁹⁰ Ancak böyle bir birimin yasal zeminin oluşturulması için öncelikle bir sözleşme hazırlanması, böyle bir sözleşmeden sonra yapısal bir birimin teşkil edilmesi bazı üye ülkelere istekleri arasındaydı. Ad Hoc Çalışma Grubu, Europol ya da Europol'ün kurulmasına öncülük edebilecek merkezi birimleri oluşturulması amacıyla yasal

¹⁸⁹ Detaylı bilgi için bkz. John Benyon et. al. **op.cit.**, ss. 159-161; Ertan Beşe, **op.cit.**, ss. 93-94.

¹⁹⁰ Bkz. Monica Den Boer, "Police Co-operation After Maastricht", **Research Paper**, Hull, S:2/92, University of Hull, ss.8-10.

düzenlemeler ya da sözleşmeleri hazırlamakla görevlendirilmişse de bazı girişimlerin başarısız kalması nedeniyle, bu görevi tek başına yürütmesinin mümkün olmadığı görülünce yeni yapılanmaların kurulması gündeme gelmiştir. Bu itibarla, Çalışma Grubu'nun çalışmalarına yardımcı olmak ve uygulamaya dönük bir takım konuları şekillendirmek üzere bir de Europol Proje Grubu (Project Group Europol - PGE) kurulmuştur. AT'na üye ülkelerin İçişleri Bakanları tarafından PGE'nin Birlik nezdinde uyuşturucu ticareti ve kara para aklama faaliyetleri ile ilgili üye ülkeler arasında bilgi değişimi konusunda gerekli araştırmaları yapması konusunda bir fikir birliği de oluşturulmuştur.¹⁹¹

PGE de bu konularda çeşitli zamanlarda raporlar hazırlamış, bu raporlar çerçevesinde Europol'ün oluşturulması sürecinde bir Avrupa Uyuşturucu Bürosu (European Drugs Unit - EDU) kurulmasına karar verilmiştir. 02 Haziran 1993'de TREVI Bakanları toplantısında, EDU'nun fonksiyonlarını, çalışma esaslarını, bilgi korunmasını, personelle ilgili yükümlülük ve hakları ve finansman konularını düzenleyen ilkeleri belirleyen bir anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşma, EDU'nun kurulmasına ilişkin yasal bir zemin oluşturmamış, ancak EDU'nun faaliyet alanları konusunda üye ülkelerin adalet ve içişleri bakanları arasında ortak bir anlayış geliştirilmesini sağlamıştır.¹⁹² 10 Mart 1995 tarihinde kabul edilen bir ortak eylem ile, gerçekte AB'de polis işbirliğini ABA'nın VI. Başlığında tanımlandığı şekilde, zaman kaybetmeksizin uygulamaya sokmak amacıyla, Europol'ün bir tür habercisi sayılan, geçici olacak EDU'nun kurulması sağlanmıştır.¹⁹³ Geçekten de o yıllarda Avrupa ülkelerinde uyuşturucu kullanımı had safhaya çıkmış, uyuşturucu ticareti ve buna bağlı olarak kara para aklama faaliyetleri, oldukça yoğun olarak karşı karşıya kalınan önemli suçlar haline gelmiştir. EDU, Europol'ün ilk safhası olarak, başlangıçta sınırlı bir şekilde faaliyet gösterecek ve yetki alanı, sadece yasadışı uyuşturucu ticareti ve buna bağlı kara para aklama işlemleri ile ilgili istihbarat çalışması olacak şekilde yapılandırılmıştır.

¹⁹¹ John Benyon et. al. **op.cit.**, ss. 159-161.

¹⁹² **ibid.**

¹⁹³ "Joint Action of 10 March 1995 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit - EDU (95/73/JHA)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 062, 20 March 1995, ss. 1-3.

EDU'nun ya da Europol'ün merkezinin nerede olacağına ilişkin uzun süren anlaşmazlıklar konusunda uzlaşmaya varıldıktan sonra üye ülkeler, Konsey tarafından hazırlanan Europol Sözleşmesi'ni Antlaşma'nın K3 maddesine uygun olarak 26 Temmuz 1995'te imzalamışlar¹⁹⁴, sözleşme, 1 Ekim 1998 tarihinde yasal olarak yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme imzalanmış olmasına rağmen derhal yürürlüğe girmediği için EDU, Europol tam anlamıyla çalışmaya başlamadan önce resmi olarak kurulan ilk spesifik polis işbirliği birimi olarak kabul edilmektedir. Aslında EDU'nun da amacı, Europol Sözleşmesi'nde Europol'ün kuruluş amacında olduğu gibi, en az iki üye ülkeyi birden etkileyen suçlar konusunda bilgi değişimini sağlamak, özellikle uyuşturucu ticareti ve kara para aklama faaliyetleri başta olmak üzere örgütlü ve sınır aşan suçlarla ortak zeminde mücadele etmek ve bu yönde üye ülkelerin polis ve ilgili birimlerine yardımcı olmaktır. EDU'nun faaliyetleri, uyuşturucu ve kara para ile doğrudan ilgili terörizm gibi özel karakterli çeşitli suç türlerini de bünyesinde barındırarak süreç içerisinde gelişmiştir. Bununla beraber EDU, Europol'ün tam olarak faaliyete başladığı 1 Temmuz 1999'a kadar geçici olarak da olsa işlevselliğine devam etmiştir.

B. Europol Nezdinde Suçla Mücadele ve Terörizm

Europol'ün görevi, üye ülkelerin polis birimlerinin etkinliğini artırarak aşağıda belirtilen ve giderek sayısı artan konularda, bu birimler arasında işbirliği kurmaktır:

- Terörizm,
- Yasadışı uyuşturucu ticareti,
- İnsan ticareti,
- Yasadışı göç,
- Yasadışı nükleer ve radyoaktif madde ticareti,

¹⁹⁴ “Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention)-Annex”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 316, 27 November 1995, s. 1

- Yasadışı taşıt ticareti,
- Euro sahteciliği,
- Uluslararası suçlarla ilgili kara para aklama faaliyetleri.

Bunun yanında Europol, sayılan konularla ilgili çalışmalarında aşağıdaki öncelikli görevleri takip edecektir:

- Üye ülkeler arasında bilgi değişimini kolaylaştırmak,
- Bilgi ve istihbaratı elde etmek, toplamak ve analiz etmek,
- Üye ülkelerin yetkili birimlerini kendileri hakkında ve sınır aşan suçlar hakkında bilgilendirmek,
- Üye ülkelerdeki suç araştırmalarını desteklemek,
- Suçla ilgili elde edilen bilgileri bilgisayar sistemiyle koruma altına almak.¹⁹⁵

Her üye ülke, yukarıda bahsedilen görevleri ulusal seviyede yerine getirmek üzere birer birim kurmak ya da gerekli düzenlemeyi yapmakla görevlendirilmiştir. Sadece bu birim Europol’le ve diğer üye ülkelerdeki Europol birimleriyle irtibat kurmak çerçevesindeki ulusal seviyedeki yetkilerle donanmıştır. Bununla birlikte her üye ülke, kendi birim ya da birimlerinden en az bir görevliyi Europol’de temsil edilmek üzere Europol merkezine gönderme yükümlüğüne girmiştir.

Europol nezdinde suçla ilgili bilgi değişimi, hemen hemen tüm sınır aşan nitelikli suçlarla ilişkili olduğu için, daha çok uyuşturucu ticareti konusunda gerçekleşmektedir. Örneğin büyük uyuşturucu ticareti yapan organizasyonlar, ülke yönetimlerini dejenere etme ve politikacılara gözdağı vermek gibi siyasi hedefleri için, bir terör örgütü havasında, gittikçe artan bir şekilde şiddet kullanma eğilimine girmektedirler. Aynı şekilde; terörist örgütler de, faaliyetleri için gerekli paranın temini için uyuşturucu ticaretine yönelmektedirler. Çünkü terör örgütlerinin doğrudan finansal destek almaları oldukça zordur. Ancak, uyuşturucu madde ticareti sayesinde, hem bu piyasada bulunanların hem de terör örgütlerinin kendi

¹⁹⁵ “Europol Convention: European Police Office”,
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14005b.htm> (Erişim tarihi: 15 Mayıs 2005).

menfaatlerini yerine getirmeleri kolaylaşmaktadır. Böylelikle terör örgütleriyle organize suç örgütlerinin müştereken kara para aklama faaliyetine girmeleri hiç de şartıcı olmamaktadır.¹⁹⁶ Bu nedenlerden dolayı, 30 Kasım 2000 yılında kaynağı ne olursa olsun Europol'ün kara para aklama suçuna ilişkin yetki sahasını genişleten bir protokol¹⁹⁷ imzalanmış, Europol Sözleşmesi'ne eklenen bu protokol ile sözleşmede bu yönde değişiklik yapılmıştır.

Sözleşmede, Europol'ün iki yıl içerisinde; insan hayatına, vücut bütünlüğüne, kişisel özgürlüklere veya mallara karşı işlenen ya da işlenmesi muhtemel terörist eylemlerle de ilgileneceği açıkça belirtilmiştir. Konsey'in, üçüncü sütun gereklerine uygun bir şekilde, bu süreden daha önce de, Europol'ü bu gibi terörist eylemlerle mücadele için görevlendirebileceği açıksa da 03 Aralık 1998 tarihli Konsey Kararı, Europol'ü insan hayatına, vücut bütünlüğüne, kişisel özgürlüklerine veya mallara karşı işlenen ya da işlenmesi muhtemel terörist eylemlerle mücadele ile görevlendirmiştir.¹⁹⁸

Europol Sözleşmesi, yedi başlık ve kırk yedi madde ile bir ek ve bir beyannameden oluşmaktadır. Terörizm, uyuşturucu madde kaçakçılığı ile uluslar arası suçların diğer ciddi tiplerinden kaynaklanan acil problemlerin farkında olunarak imzalanan sözleşmenin başlıkları şu şekilde belirlenmiştir:

1. Kuruluş ve Görevler (1. ve 6. maddeler arası)
2. Bilişim Sistemi (7. ve 9. maddeler arası)
3. Analiz Amaçlı Çalışma Dosyaları (10. ve 12. maddeler arası)
4. Bilgi İşlem İle İlgili Ortak Hükümler (13. ve 25. maddeler arası)
5. Yasal Statü, Organizasyon ve Mali Hükümler (26. ve 37. maddeler arası)

¹⁹⁶ Detaylı bilgi için bkz. Alison Jamieson, "Collaboration: New Legal and Judicial Measures for Countering Terrorism", **Conflict Studies** 257, London, RISCT Press, Ocak 1993; Peter Chalk, **opcit.**, ss. 118-142.

¹⁹⁷ "Protocol of 30 November 2000 drawn up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the establishment of a Europol Police Office (Europol Convention) amending Article 2 and the Annex to that Convention", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 358, 13 December 2000, s. 1.

¹⁹⁸ "Council Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property (99/C26/06)", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, s. 22.

6. Sorumluluk ve Yasal Koruma (28. ve 41. maddeler arası)
7. Nihai Hükümler (42. ve 47. maddeler arası)

Europol Sözleşmesi'ne Ek ise; Europol'ün, sözleşmenin 2/1. maddesinde geçen amacı doğrultusunda Madde 2/2'de sıralanan uyuşturucu kaçakçılığı, nükleer ve radyoaktif madde kaçakçılığı, yasadışı göçmen kaçakçılığı, insan ticareti ve motorlu araçlarla ilgili suçlar ile terör suçlarının yanında görev alanına girebilecek uluslararası suçların diğer ciddi tiplerinin listesini vermektedir. Europol'ün faaliyet alanını oldukça genişleten bu suç türlerinin belirlenmiş olması, AB çapında suçla etkin mücadele kararlılığının bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Bahsi geçen beyanname ise; üye ülkelerin, sözleşmenin 40/2. maddesinde geçen sözleşmenin değerlendirilmesi ve uygulanmasına ilişkin anlaşmazlıkları ATAD'na sistematik olarak tevdi etmeye karar verdiklerini belirlemektedir.

Europol Sözleşmesi yürürlüğe girdiğinde EDU faaliyetlerine devam etmesine rağmen, sözleşmenin imzalanması ile ortaya konan daha geniş çaplı ve etkin bir birimin kurulması iradesi, Europol'le ilgili çalışmaların bir an önce hayata geçirilmesi yönünde baskı yapmıştır. Nitekim ATAD, Europol çalışmalarına müdahil olmuş, 23 Temmuz 1996 tarihinde yukarıda bahsedilen beyannameye atıfta bulunularak kabul edilen bir kararla¹⁹⁹ ATAD'nın ön karar yoluyla Europol Sözleşmesi'nin yorumlanmasına ilişkin bir protokol, sözleşmeye eklenmiştir. Protokolün imzalanması sırasında ya da daha sonrasında, üye ülkelerin ATAD'ın ön karar yolu ile Europol Sözleşmesi'nin yorumlanması yetkisini kabul edebileceklerdir. Böylelikle, kendi ulusal hukukları uyarınca, kararlarına karşı temyiz hakkı bulunmayan herhangi bir mahkeme Europol Sözleşmesi'nin uygulanmasına ilişkin bir sorunun yorumlanmasıyla ilgili ATAD'ndan ön karar vermesini talep edebilecektir.²⁰⁰

¹⁹⁹ "Council Act of 23 July 1996 drawing up the Protocol on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the EC of the Convention on the establishment of a European Police Office", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 299, 09 October 1996, s. 3.

²⁰⁰ "Europol Convention: European Police Office", <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14005b.htm> (Erişim tarihi: 15 Mayıs 2005).

Yeni kurulan bir teşkilat olarak, her ne kadar görev sahası ve yetkileri sözleşme ile belirlenmiş olsa da, Europol'ün çalışmalarını sekteye uğratabilecek etkilerin önüne geçmek amacıyla, bir bütün olarak kendisi, üye ülkelerden gelen yetkililerin, başkan yardımcılarının ve diğer çalışanlarının dokunulmazlık ve ayrıcalıklarını belirleyen bir protokol, 1997 yılında kabul edilmiştir.²⁰¹ Söz konusu protokol, daha sonra, sözleşmenin ilgili maddelerini de değiştirerek 2002 yılında revize edilmiş²⁰² ve üye ülkelerden gelen yetkililer, başkan yardımcıları ile diğer çalışanların dokunulmazlık ve ayrıcalıklarıyla ilgili konular, bu haliyle günümüzde geçerliliğini devam ettirmektedir. Bu kararda Europol'ün, yine Haziran 2002'de Konsey tarafından kabul edilen bir çerçeve karar ile kurulan ortak soruşturma ekiplerine destek verici mahiyette sınırlı bir şekilde katılabileceği hükme bağlanmıştır.²⁰³

1998 yılının Aralık ayında, Europol Sözleşmesi'nin hem uygulanmasını sağlamak, hem de sözleşmede tam olarak açıklığa kavuşturulmayan konularda netliği sağlamak ve etkinlik oluşturmak amacıyla Konsey nezdinde bir dizi karar ve tasarruf alınmıştır. Soruşturma dosyalarının Europol'ce uygulanabilirliğine dair kuralların²⁰⁴, Europol'e iletilen bilgilerin gizliliğine ilişkin kuralların²⁰⁵, üçüncü kişilere ait

²⁰¹ "Council Act of 19 June 1997 drawing up the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the Deputy Director and employees of Europol (97/C221/01)", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 221, 19 July 1997, s. 1.

²⁰² "Council act of 28 November 2002 drawing up a Protocol amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 312, 16 December 2002, s. 1.

²⁰³ Nikalaos Lavranos, "Europol and Fight Against Terrorism", **European Foreign Affairs Review**, C: 8, 2003, s. 263.

²⁰⁴ "Council Act of 3 November 1998 adopting rules applicable to Europol analysis files (99/C26/01)", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, ss. 1-9.

²⁰⁵ "Council Act of 3 November 1998 adopting rules on the confidentiality of Europol information (99/C26/02)", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, ss. 10-16. Bu Konsey tasarrufu, 2003 yılında değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir; "Council Act of 5 June 2003 amending the Council Act of 3 November 1998 adopting rules on the confidentiality of Europol information", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 152, 28 June 2003, s. 1.

bilgilerin Europol tarafından alınmasına ilişkin kuralların²⁰⁶, Europol'ün üçüncü ülkelerle ve AB dışı yapılarla olan ilişkilerini belirleyen kuralların²⁰⁷, insan ticaretinin şekline ait tanımlamanın Europol Sözleşmesi Eki'ne eklenmesinin²⁰⁸, Europol'ü yaşama, hayat bütünlüğüne ve kişisel özgürlük ve mülkiyete yönelik terörist eylemler gibi suçlara da yönelmesinin²⁰⁹ ve Europol çalışanlarının işlemlerine yönelik düzenlemelerin²¹⁰ belirlendiği kararlar ve tasarruflar, Europol'ün görevlerini ilk olarak ne şekilde yapacağını belirleyen düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Nihayet, yukarıda belirtildiği gibi, 30 Ocak 1999'dan itibaren terörizm ve kalpazanlık gibi suçlar konusunda da yetkilendirilen Europol, Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden iki ay sonra, 1 Temmuz 1999 tarihinden itibaren tam olarak faaliyete başlamıştır. Böylelikle geçici olarak çalışmaları yürüten EDU, otomatik olarak lağvedilmiştir.

Europol'ün, her üye ülke içinde sözleşme hükümlerine göre kurulan veya belirlenen tek bir ulusal birim ile ilişki içerisinde olacağı belirlenmiştir. Buna göre;

- Ulusal birimlerin Europol yetkili makamları ile olan ilişkileri, ulusal anayasalarına uygun olarak ulusal hukukları çerçevesinde olacaktır.
- Üye ülkeler, ulusal birimlerin aşağıda sıralı görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli tedbirleri alacaktır. Bu görevler:

²⁰⁶ “Council Act of 3 November 1998 laying down rules concerning the receipt of information by Europol from third parties (99/C26/03)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, ss. 17-18.

²⁰⁷ “Council Act of 3 November 1998 laying down rules governing Europol's external relations with third States and non-European Union related bodies (99/C26/04)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, ss. 19-20.

²⁰⁸ “Council Decision of 3 December 1998 supplementing the definition of the form of crime ‘traffic in human beings’ in the Annex to the Europol Convention (99/C26/05)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, s. 21.

²⁰⁹ “Council Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property (99/C26/06)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, s. 22.

²¹⁰ “Council act of 3 December 1998 laying down the staff regulations applicable to Europol employees (99/C26/07)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, s. 23-81.

- a) Europol'e, kendi inisiyatifi ile görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla gereken bilgi ve istihbaratı sağlamak,
 - b) Europol'ün bilgi, istihbarat ve önerilerine cevap vermek,
 - c) Toplanan bilgi ve istihbaratı ulusal hukuka uygun olarak değerlendirmek ve Europol yetkili makamlarına göndermek,
 - d) Sağlanan bilgi ve istihbaratı güncel tutmak,
 - e) Europol'den öneri, bilgi, istihbarat ve analiz talep eden isteklerde bulunmak,
 - f) Sağlanan bilgilerin bilgisayar sistemlerine entegrasyonunu sağlamak,
 - g) Kendileri ve Europol arasındaki her türlü bilgi alışverişinin hukuka uygunluğunu denetlemek.
- Ulusal birimler; temel ulusal çıkarların zedelenmesi, halihazırda yürütülen bir soruşturmanın ve bireysel emniyetin tehlikeye sokulması ve devlet güvenliği alanında kurumlar veya özel istihbarat faaliyetlerine dair bilgiler ihtiva edilmesi durumlarında, toplanan bilgi ve istihbaratı Europol'e iletmek zorunda değildirler.
 - Ulusal birimlerin Europol ile olan iletişimlerinden doğan masraflar, üye ülkeler tarafından karşılanacaktır.
 - Ulusal birimlerin başkanları, gerekli oldukça toplanıp Europol'e önerilerde bulunmak suretiyle yardımcı olacaklardır.²¹¹

Bununla birlikte her ulusal birim, Yönetim Kurulu'nun oybirliği ile alacağı karara bağlı kalmak kaydıyla en az bir irtibat görevlisini Europol'e katılmak üzere gönderecektir. İrtibat görevlileri, ulusal birimlerin çıkarlarını Europol içinde, kendilerini gönderen üye ülkenin ulusal hukuku ve Europol idaresine uygulanacak hükümlere uygun olarak temsil etmekle görevlendirilmişlerdir. İrtibat görevlileri, kendilerini gönderen ulusal birimlerle Europol arasındaki bilgi alışverişine ve kendilerini gönderen üye ülke ile ilgili bilgilerin analizleri konusunda önerilerde bulunmak ve bilgi sağlamak suretiyle Europol yetkilileriyle işbirliği yapılmasına yardımcı olacaklardır. İrtibat görevlileri, Europol tarafından temin edilen Europol binasında çalışmalarını sürdürecektir ancak, irtibat görevlilerinin gönderilmesi, gerekli

²¹¹ Europol Sözleşmesi'nin 4. maddesi.

malzeme ve ekipmanın temini ve diğer tüm masraflar üye ülkeler tarafından karşılanacaktır.²¹² Bununla birlikte, Europol Yürütme Kurulu tarafından; Europol'ün işlem kurallarını belirleyen bir düzenleme,²¹³ irtibat görevlilerinin yükümlülük ve haklarına ilişkin bir düzenleme²¹⁴ ve Europol'ün AB dışındaki ülkelerle ilişkilerini belirleyen düzenleme²¹⁵ de 15 Ekim 1998'de kabul edilmiş ve yine 30 Ocak 1999 tarihinden itibaren uygulanmaya başlamıştır.

Üye ülkelerin ulusal birimleri ve irtibat görevlilerince ulusal usullere uygun olarak doğrudan veri yerleştirebilecekleri, Europol'ün de üçüncü ülke ve kurumlar tarafından sağlanan verileri doğrudan yerleştirebileceği bir bilişim sistemi de görevlerini ifa etmek üzere Europol bünyesinde kurulmuştur. Sisteme girilen tüm veriler, özel bir araştırma için gerekli ise irtibat memurları aracılığıyla tüm ulusal birimlere açıktır. Sistemin güvenliği, denetimi, düzenlenmesi ve diğer özellikleri ile ilgili bilgiler, detaylı olarak sözleşmede yer almıştır.

Europol; Avrupa çapında ciddi sınır aşan suçlar konusunda uyumlu bilgi toplama ve değişimi için bir yapı oluşturulmuştur. Europol, ABA'nın K1 maddesinde de belirtildiği üzere terörizm, yasadışı uyuşturucu madde ticareti ve diğer ciddi uluslararası suçları önleme ile bunlarla mücadele amacı doğrultusunda gerekli bilgi alış verişi sistemi için oluşturulmuştur. Uluslararası nitelik kazanmış suçlarla mücadele etmek için böyle bir merkezi yapının varlığı oldukça gerekli olduğuna inanan üye ülkeler, imzaladıkları sözleşme ile, bünyelerinde toplanan suçla ilgili bilgileri, aynı Schengen Sistemi'nde olduğu gibi, merkezi bir organda bir araya toplayacaklar, ihtiyacı olan ülke de bu bilgileri kendi operasyonel faaliyetleri için kullanacaktır.

²¹² Europol Sözleşmesi'nin 5. maddesi.

²¹³ "Act of the management board of Europol of 1 October 1998 laying down its rules of procedure (99/C26/08)", **Official Journal of the European Communities**, OJ C26, 30 January 1999, ss. 82-85.

²¹⁴ "Act of the Management Board of Europol of 15 October 1998 concerning the rights and obligations of Europol liaison officers (99/C26/09)", **Official Journal of the European Communities**, OJ C26, 30 January 1999, ss. 86-88.

²¹⁵ "Act of the management board of Europol of 15 October 1998 laying down the rules governing Europol's external relations with European Union-related bodies (99/C26/10)", **Official Journal of the European Communities**, OJ C26, 30 January 1999, ss. 89-90.

Ancak özellikle terörizmde olduğu gibi, çoğu ülke tarafından hassas dengeler üzerine kurulu bulunan bilgilerin paylaşılması, bir takım isteksizlikleri de beraberinde getirmiştir. Çünkü terörizm tehdidine maruz kalmış ülkeler; bu konuda elde etmiş oldukları bilgi ve haberlerin, uluslararası değişim ve paylaşımı sürecinde sızabileceği ve işe yaramaz hale gelebileceği endişesini taşımışlar, böylece bu konuda pek de hevesli davranmamışlardır. Böylelikle söz konusu ülkeler, ulusal güvenlik politikalarına kendileri karar vererek terörizmle ilgili suçlara müdahalelerini yine kendi birimlerince yapmak istedikleri yönünde eğilim göstermişlerdir.

§4 Amsterdam Antlaşması ve AB'nin Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası ile Terörizmle Mücadelesine Etkileri

Maastricht Antlaşması sonrasında, iç güvenlikle ilgili yapılanların çoğunun önemli gelişmeler olduğu değerlendirilse de Aİİ'ne dair üçüncü sütunda bir reform yapılması görüşü hemen her üye devlet tarafından kabul edilmiştir. Bu yönde, Konsey ve Komisyon da üçüncü sütunla ilgili bir hükme varmanın henüz erken olduğunu, ancak beklenen etkinliğin oluşturulmadığı yönünde görüşler ortaya koymuştur. Gerçekten de Maastricht Antlaşması'nda, adalet ve içişleri konusunda yakın bir işbirliğinin geliştirilmesi öngörülürken, varılması istenen hedef ve amacın belirtilmemiş olması önemli bir eksiklik olarak görülmüştür. Hedef ve amacın belirlenmemiş olması, çalışmaların alışılmış şeklin dışına çıkılmamasını, alışılmış ilkelere bağlı tutucu çalışma düzeninin devam etmesini ve "benim ülkem" düşüncesinin devam etmesine neden olmaktadır.²¹⁶

Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra, Avusturya, Finlandiya ve İsveç de Birliğe tam üye olmuş ve AB'nin üye sayısı on beşe yükselmiştir. Soğuk savaşın sona ermesi ve Doğu Bloku'nun yıkılmasıyla da Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin demokratikleşme ve modernleşme süreçleri hızlanmış, buna mukabil, adaylık ve sonrasında tam üyelik bekleyen bu ülkelere, daha büyük ve bütünleşmiş Avrupa için AB'ye tam üyelik konusunda ümit verilmesi gerekliliği

²¹⁶ Ataman Aksöyek, "Belçika'nın Başkanlık Döneminde Adalet ve İçişleri Konuları", <http://www.elegans.com.tr/54/haber035.html> (Erişim Tarihi: 25 Ocak 2005)

oldukça fazlalaşmıştır. AB'nin de kendisini; Maastricht Antlaşması'nın uygulanması, ortaya çıkan problem ve ihtiyaçlar ile bu konularda yapılması gerekenler konusunda iyi bir değerlendirmeye tabi tutması gerekmiştir ki bu, derinleşmeye ihtiyaç duyulan politikalardan verim almak açısından önemli bir konu olarak tartışılmaya başlanmıştır.

1995 yılı boyunca gerek Topluluk Kurumları, gerekse Birliğe üye ülkelerin vatandaşlarından oluşan çalışma ve fikir üretme grupları, ABA'nın fonksiyonel işleyişi konusunda çalışmalar yapıp raporlar hazırlamışlardır. Bir yıl sonra yapılan hükümetler arası konferansta da, hazırlanan raporlar doğrultusunda, yapılacak reform için oldukça açıklayıcı görüşler belirtilmiş, konferans sonrası hazırlanan bildiride, Aİİ'nin kısa süreden beri hayatta olduğu, tam anlamıyla bir gelişmenin sağlanamadığı ve bu alanda yapılacakların oldukça fazla olduğu ortaya konmuştur. Yine bu alanlardaki zayıflıkların, hukuksal düzenleme tekniklerinin eksikliği ve kurumsal yapının tam sağlanamaması yüzünden meydana geldiğinin altını çizen hükümetler arası konferans, 17 Haziran 1997'de, Amsterdam'da, Devlet ve Hükümet Başkanları'nın oluşturduğu Zirve Toplantısı'nda en üst düzeyde siyasi uzlaşma ile sonuçlanmıştır. Avrupa vatandaşlığı, AB'nin uluslararası sahnedeki rolü, kurumların çalışmalarındaki gelişmeler ve AB'nin genişleme süreci gibi konuların yanında terörizm, uluslararası suçlar, yasadışı uyuşturucu ticareti gibi iç güvenliği tehdit eden ve daha sıkı polis işbirliğini öngören meseleler de bu uzlaşma içinde yer almıştır.²¹⁷

Söz konusu tartışmalı çalışma 15 ay gibi uzun bir süre sürmüştü,²¹⁸ ABA ve ATA'da geniş çaplı revizyon yapılmasını ön gören Antlaşma, 2 Ekim 1997'de Amsterdam (Hollanda)'da imzalanmıştır. Amsterdam Antlaşması, 15 üye ülkenin kendi anayasa hukuk ve prosedürlerine uygun olarak onaylanmasından sonra, 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir.

²¹⁷ Amsterdam Antlaşması'nın içeriği ile ilgili detaylı bilgi için bkz. "The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide", <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a09000.htm>, (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2005).

²¹⁸ Amsterdam Antlaşması konusunda uzlaşma gerçekleşene kadar, hükümetler arası konferans boyunca 3 tane Zirve gerçekleştirilmiştir.

Amsterdam Antlaşması'nın sağladığı en önemli gelişmelerden biri, hükümetler arası konferans öncesinden başlayarak adeta sloganlaşan ÖGA Alanı'nın oluşturulmasına yönelik hükümlere yer vermesi olmuştur. Antlaşma ile ÖGA Alanı'nın, Antlaşma'nın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıllık bir süre içerisinde kurulması öngörülmüştür. Antlaşma; Birliği, içinde kişilerin serbest dolaşımının, dış sınır kontrollerine, sığınma, göç ve suçu önleme ve mücadelesine ilişkin uygun önlemler ile birlikte temin edildiği bir ÖGA Alanı olarak korumak ve geliştirme amacını getirmiştir.²¹⁹

Antlaşma'da göze çarpan birincil reform, Maastricht Antlaşması'yla üye ülkeler arasında ortak yarar teşkil eden iltica, göç, kişilerin serbest dolaşımı için etkin dış sınır kontrolleri ile üçüncü ülke vatandaşlarıyla ilgili politikadaki işbirliği, üye ülkeler arasındaki gümrük işbirliği ve medeni hukuk konularında adli işbirliği gibi üçüncü sütun kapsamında ele alınan ve ortak yarar teşkil eden bir takım konuların Topluluk çerçevesine kaydırılması, terörizm, yabancı düşmanlığı, ırkçılık, uyuşturucu, işkence ve çocuklara karşı işlenen suçlar gibi uluslararası boyutlu suçlarla mücadele gibi özellikle Birlik nezdinde suçla mücadele kapsamındaki konuların da Üçüncü Sütun'da yani Aİİ altında hükümetler arası işbirliği temelinde varlıklarını korumaları üzerinde mutabakata varılması olarak göze çarpmaktadır. AB'nin Üçüncü Sütunu'yla ilgili düzenlemelerin belirtildiği ilk madde olan ABA'nın 29. maddesinde yer alan vatandaşlara yüksek seviyeli güvenlik sağlamak ifadesi, kişilerin güvenlikleri ilgili polisiye konuların hükümetler arası nitelikte bırakıldığına iyi bir kanıttır.

Topluluk çerçevesine kaydırılan konular, ATA'nda "Vize, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar" adını taşıyan IV. Başlık altında ele alınmaya başlanmıştır. Yani bu konular, topluluklaştırılmıştır.²²⁰ Böylelikle burada ele alınan konular bundan sonra, Üçüncü Sütun düzeninden daha etkili olan, kurumsal olarak Birinci Sütun'un hakim olduğu Topluluk Hukuku'nun temel yasal enstrümanlarını teşkil eden direktifler, tüzükler, kararlar, öneriler ve

²¹⁹ ABA, 2. maddenin 4. paragrafı.

²²⁰ Detaylı bilgi için bkz. Steve Peers, **EU Justice and Home Affairs Law**, London, Logman Press, 2000, s. 44.

görüşler çerçevesinde şekillenecektir. Topluluklaştırma ayrıca, diğer Topluluk konularında olduğu şekilde ATAD'ın kontrolünün bu konularda tanımlanmasını da içermektedir.²²¹

Amsterdam Antlaşması'yla, Üçüncü Sütun'un kapsamındaki ortak yarar teşkil eden bazı konular, Birinci Sütun kapsamına dahil edilince, ABA'nın VI. Başlık altında düzenlenen hükümleri de, Amsterdam Antlaşması ile birlikte biçim değiştirmiştir. Daha önce Maastricht Antlaşması ile Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği başlığı altında toplanan düzenlemeler, Amsterdam Antlaşması ile birlikte artık Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği başlığı altında ele alınmaya başlanacaktır. Böylelikle Üçüncü Sütun'un kapsamının yeniden düzenlendiğini söylemek hiç de yanıltıcı olmayacaktır. Bununla birlikte, temelde 1993 Maastricht Antlaşması'nda düzenlenen hükümetler arası işbirliği prosedürleri, Amsterdam Antlaşması'yla niteliklerini korumaktadır.

Amsterdam Antlaşması'yla üye ülkeler arasındaki polis işbirliği, Maastricht Antlaşması'na nazaran daha geniş ve detaylı olarak ele alınmıştır. Üçüncü Sütun çerçevesinde ele alınan ve ortak yarar teşkil eden polisiye işbirliği ile ilgili konular, operasyonel işbirliği, polis birimleri tarafından toplanan bilgilerin saklanması, analizi, değerlendirilmesi ve değişimi, polis eğitimlerinde, teçhizat kullanımında ve adli bilimsel araştırmalarda işbirliği soruşturma yöntemlerinin ortak değerlendirilmesi de dahil olmak üzere daha geniş bir biçimde ele alınmıştır.²²²

Amsterdam Antlaşması'nın getirmiş olduğu ÖGA Alanı'nın teşkili konusu, yukarıda da belirtildiği üzere, Schengen Anlaşması'nın AB'nin yasal çerçevesi içine dahil edilmesine imkan tanımaktadır. Bilindiği gibi, Schengen Anlaşması, her ne kadar bu Anlaşma'nın tarafları AB üyesi devletler ise de, Amsterdam Antlaşması yürürlüğe girinceye kadar AB hukukunun bir parçası olmamıştır. Ancak, bundan böyle Schengen Anlaşması doğrultusunda da olmak üzere adalet ve içişleri alanlarına ait alınan tüm kararlar ve ön görülen tüm önlemler, hem ATA hem de ABA'nda yer alarak tek bir kurumsal çerçeveye sahip AB Hukuku içerisine dahil olacaktır. Söz

²²¹ Anne Weyembergh, **op.cit.**, s. 5.

²²² ABA, 30. maddenin ilk bendi.

konusu tek kurumsal çerçeve, bu alanlara ilişkin daha açık ve daha uyumlu AB politikalarının oluşmasına mümkün kılmaktadır. Bunun yanında hala Schengen Sistemi'ne dahil olmayan AB üyesi Ülkeler bulunmaktadır, ancak ABA, spesifik olarak Schengen gereklerine uygun bir şekilde daha yakın işbirliği kurmak isteyen üye ülkelere, artık bunu AB'nin yasal çerçevesi dahilinde gerçekleştirmek yetkisi sağlamaktadır.

İstihdam ve yurttaşlık haklarını Birlik'in ana meselesi haline getirmek, serbest dolaşım ile ilgili son engelleri kaldırmak ve güvenliği artırmak, Avrupa'nın dünya meselelerinde söz sahibi olmasını sağlamak ve Birliği genişletmek amacıyla Birlik'in kurumsal yapısını daha etkin hale getirmek gibi hedefleri olan Amsterdam Antlaşması'nın²²³, örgütlü ve sınır aşan suçların her türü (insan ticareti, çocuklara yönelik cinsel sömürü, silah, motorlu taşıt ve uyuşturucu kaçakçılığı, rüşvet ve sahtekarlık vs..) ve terörizme karşı mücadele etmek suretiyle, kamu güvenliğini de garanti ederek; AB vatandaşları ve AB üyesi olmayan ülke uyruklu olan kimselerin AB'de serbest dolaşımını gelecek 5 yıl içinde gerçekleştirmek gibi bir önceliğinin olduğunu da belirtmek gerekir. Ancak yine de bu 5 yıllık sürede Topluluk karar alma mekanizmasının tam bir inisiyatif olmayacaktır. Zira ilgili konularda teklif yetkisi, Komisyon'la birlikte üye ülkelerde olacak, ayrıca Konsey de kararlarını oybirliği ile almaya devam edecektir. Ayrıca, AP da karar alma sürecine yine doğrudan katılmayacak, kendisine sadece danışılacaktır.

Maastricht Antlaşması'yla belirlenen ortak yarar esasına dayalı konulardan Amsterdam Antlaşması'yla Üçüncü Sütun'a bırakılanlar arasına, yukarıda da değinildiği gibi, ırkçılık ve yabancı düşmanlığını önleme ve bunlarla mücadele de eklenmiş ve bu ortak karar teşkil eden konuların sayısı arttırılmıştır. Bu haliyle polis ve adli konularda işbirliğinin, yeniden şekillendirilmiş olan Üçüncü Sütun'un kapsamı alanında kalmaya devam etmesine karar verilmiştir.

Amsterdam Antlaşması'yla ayrıca Üçüncü Sütun çerçevesinde geçerli olan yasal düzenlemelerde de değişikliklere gidilmiştir. Maastricht Antlaşması'yla

²²³ AB'den Haberler, <http://ekutus.dpt.gov.tr/abhaber/1999/04-05.html#III>, Nisan-Mayıs 1999, no. 4-5. (Erişim Tarihi: 14 Nisan 2005)

spesifik olarak bu sütunda belirlenen ortak tutum ve sözleşmeler aynı kalmışlar; ortak eylemler de ruhu itibariyle direktiflere benzeyen düzenlemeler olan çerçeve kararlar ve kararlarla değiştirilmiştir. Bu enstrümanlar, daha emredici bir özellik göstermektedir. Bu değişikliğin sebebi, ABA’nda bu alanla ilgili hükümlerin daha etkili hale getirilmesi hedefidir.

ABA’nda belirlenen bu karar prosedürü çerçevesinde yetkili organ Konsey’dir.²²⁴ Nitekim Konsey, ABA’nın 34. Maddesine göre, herhangi bir üye ülkenin ve Komisyon’un önerisi ile hareket ederek;

- a- Birlik’in belirli bir konuya yaklaşımını tanımlayan ortak tutumlar benimsemek,
- b- Üye ülkelerin kanun ve düzenlemelerini yakınlaştırmak için doğrudan etkiye sahip olmayan çerçeve kararlar almak,
- c- Üye ülkelerin kanun ev düzenlemelerinin yakınlaştırılması hariç olmak üzere, üçüncü sütunun hedefleriyle uyumlu olan başka amaçlara yönelik, bağlayıcı ve doğrudan etkiye sahip olmayan kararlar almak,
- d- Üye ülkelerce kendi anayasal usullerine göre ve Konsey tarafından belirlenecek süre içerisinde uygulanacak usuller çerçevesinde kabul edilmeleri önerilecek sözleşmeleri hazırlamakla yetkilidir.

Kararlar, üye ülke mevzuatları arasında harmonizasyonun yanında herhangi bir amaç için de kullanılabilir. Ayrıca bunlar, daha bağlayıcı ve emredici nitelikte olup, AB düzeyinde uygulanma alanı bulmakta ve uygulama için Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla kabul edilmektedirler. Çerçeve kararlar ise, Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte üye ülkelerin, Üçüncü Sütun’u ilgilendiren konularda hukuk ve mevzuatını yakınlaştırmak amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Çerçeve kararlar için öneriler, Komisyon ya da üye ülkeler aracılığıyla ile yapılır ve oybirliği ile onaylanmak zorundadırlar. Amaçlanan sonuç bakımından üye ülkeleri bağlayıcı nitelikte olmakla birlikte, Topluluk

²²⁴ Detaylı bilgi için bkz. Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınları, 2001, ss. 165-167.

enstrümanlarından direktiflerde olduğu gibi, şekil ve yöntem üye ülkelere bırakılmıştır.²²⁵

Sözleşmeler ise aksi öngörülmediği takdirde, üye ülkelerin en az yarısı tarafından kabul edildiğinde, bu üye ülkeler için yürürlüğe girer. Sözleşmeleri uygulamaya koyan önlemler, Konsey’de imzacı tarafların üçte iki çoğunluğuyla kabul edilir. Maastricht Antlaşması’yla sadece Aİİ karar alma sürecine sokulan sözleşmeler, Amsterdam Anlaşması’na göre yine sadece Üçüncü Sütun’da kullanılacak ve sözleşmeler, Konsey’in AP’na danıştıktan sonra oybirliği ile aldığı bir kararın, üye ülkeler tarafından kendi anayasalarına uygun olarak onaylanmasından sonra ortaya çıkacak ve üye ülkelerin en azından yarısı tarafından onaylandıktan sonra bu ülkelerde yürürlüğe girecektir. Bu da sürecin hızlanması demektir. Komisyon’un, üye ülkelerle birlikte olan ilk adım atma hakkı, Üçüncü Sütun kapsamındaki bütün alanlara genişletilmiş ve AP’na danışma prosedürü açıklığa kavuşturulmuştur.²²⁶

Aralık 1998 Tarihli Eylem Planı: Amsterdam Antlaşması imzalandıktan sonra, çeşitli nedenlerden dolayı, hemen yürürlüğe girmemesine rağmen adalet ve içişleri konularında çalışmalar bekletilmemiştir. Konsey ve Komisyon, 1998 yılının ilk yarısından itibaren bu konuda hazırlanacak bir eylem planını için girişimlere başlamıştır. 3 Aralık 1998 tarihinde Viyana zirvesinde sunulan ve burada kabul edilen eylem planı genel olarak, Amsterdam Antlaşması paralelinde; Birinci Sütun’da ele alınan ATA’nın IV. Bölümü, değişikliğe gidilen Üçüncü Sütun ve Schengen Kazanımları’nın AB Müktesebatı’na dahil edilmesi konuları üzerinde durmaktadır.²²⁷

Eylem planı ile ilk olarak ÖGA Alanı kavramı açık bir şekilde ortaya konmuştur. Buna göre AB’nin kapsadığı bölgede, üç aşamalı bir bölgenin tesisi esas

²²⁵ Bkz. ABA 34. madde.

²²⁶ Bkz.; Füsün Arsava, **op.cit**, ss. 7-10.

²²⁷ “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”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 19, 23 January 1999, ss. 1-15.

olarak kurulacaktır;

- **Özgürlük alanı;** iç sınırların kalkarak kontrollerin dış sınırlara kaydırıldığı bir model olarak sadece kişilerin serbest dolaşımının yanında, temel hakların korunması ve ayrımcılığın tüm çeşitleriyle mücadele anlamına gelmektedir. Yani Birlik içinde, özel hayata saygı gösterildiği ve kişisel verilerin korunduğu , birey merkezli bir sistemin oluşturulması amaçlanmaktadır. Bireyin özgürlüğü ve haklarıyla ilgili konuların artık ATA'nın kapsamı alanına girmesiyle birlikte, bu alanlarda belirli Topluluk araçlarının işleme konularak daha etkili politikaların üretilmesi imkanı ortaya çıkmıştır.

- **Güvenlik alanı;** özellikle terörizm, insan kaçakçılığı, çocuklara ve kadınlara karşı işlenen suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı, rüşvet ve sahtekarlık olmak üzere, ciddi suçlarla ortak mücadelenin yürütülmesini amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, hayata geçirilen Europol aracılığıyla ve suçlarla mücadele çerçevesinde uygulamaya konan eylem planları doğrultusunda bireylerin güvenlik içinde yaşamaları hedeflenmekteydi. Böylelikle özellikle operasyonel düzeyde bir işbirliği de oluşturulmuş, suçla mücadelede kararlılık ortaya konmuştur.

- **Adalet alanı ise;** AB'nin üye ülkelerinin ulusal mevzuatları arasında cezai konulardaki farklılıklara rağmen, AB vatandaşlarının adalete eşit bir şekilde ulaşabilmelerini garanti etmek ve yargı mercileri arasında işbirliğini geliştirmek hedefini yansıtmaktadır. Medeni hukuka ilişkin konularda ise; işbirliği süreci, işlemlerin basitleştirilmesini hedeflemektedir. Ceza Hukuku ve kriminal meselelerde işbirliği süreci de; iddia makamları (savcılıklar) arasında koordinasyonun güçlendirilmesi ve suç teşkil eden eylemlerin niteliği, ilgili prosedürler ve cezalar için asgari düzeyde ortak kurallar belirleyerek, ortak bir adalet anlayışının ortaya çıkmasını amaçlamaktadır.

Ayrıca Eylem Planı, Özgürlük Güvenlik ve Adalet Alanı'nın oluşturulması amacıyla kısa (2 yıl) ve orta vadede (5 yıl) uygulamaya konulacak çeşitli önlemleri detaylı bir biçimde düzenlemektedir. Bunlar arasında; Europol'ün geliştirilmesi, üye

Ülkelerin adli makamları ile olan ilişkilerinin organize edilmesi, polis ve gümrüklerde işbirliğine ilişkin Schengen Sistemi'nin AB Hukuku'na dahil edilmesi ve sınıraşan suçlara ilişkin bilgilerin toplanarak depolanmasının organize edilmesi yer almaktadır. Bu konuda belirli kriterler esas alınmıştır: Bunlardan en önemlisi, Amsterdam Antlaşması'nın ortaya koymuş olduğu genel ilkelerdir. Diğerleri ise; subsidiarite ve dayanışma ilkeleri, operasyonel etkinlik, ilgili Antlaşmalar tarafından çizilen sınırlar (zellikle ye ülkelerin iç güvenlikleri ve kamu düzenlerinin sağlanması konusunda sadece kendilerinin yetkili olmalarıdır) ve zaman ve mevcut kaynaklara ilişkin gerçekçi bir yaklaşımdır.²²⁸

Amsterdam Antlaşması; Birlik'in, vatandaşlarına GA Alanı içerisinde yüksek seviyeli güvenlik sağlama amacının, terörizme özel atıfta bulunarak sınır aşan diğer ciddi örgütlü suçların önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi yoluyla başarılacağına işaret etmektedir. Ayrıca söz konusu mücadelenin de; Europol aracılığıyla ye ülkelerdeki polis örgütleri, gümrükler ve diğer yetkili kurumlar arasında daha yakın bir işbirliği geliştirmek, ye ülkelerin adli ve diğer yetkilileri arasında daha yakın bir işbirliği oluşturmak ve gerektiğinde, ye ülkelerin cezai konulardaki kural ve prosedürlerinin birbirine yakınladıştırılması yoluyla yürütüleceğini bildirmektedir.²²⁹

Amsterdam Anlaşması, yukarıda açıkladığımız şekilde, 30. maddesi bağla-mında polis işbirliği konusundaki düzenlemeleriyle terörizme karşı mücadelede polis işbirliğini artırııcı ve adli işbirliği alanındaki konularla ilgili 31. maddesiyle de, suçların iadesi prosedürlerini kolaylaştırıcı adımların atılmasında önemli bir rol oynamıştır. Özellikle ABA'nın 31/e maddesi, ceza hukukuna ilişkin konularda ye ülkelerin mevzuatlarının yakınladıştırılması hususunda; suç teşkil eden eylemlerin temel niteliklerine ve terörizm suçlarına verilecek cezalara ilişkin minimum kurallar oluşturulması için gerekli tedbirlerin alınmasını istemektedir. Bu husus, ayrıca, Konsey ve Komisyon'un Amsterdam Anlaşması'nın GA Alanı'yla ilgili hükümlerinin nasıl uygulanacağına ilişkin 03 Aralık 1998 tarihli Eylem Planı'nda da tekrar belirtilmiştir. Nitekim bu amaçla, yani ABA'nın 31/e maddesinin ye ülkelerin

²²⁸ Detaylı bilgi için bkz. Ercüment Tezcan, **op.cit.**, ss. 338-341.

²²⁹ ABA'nın 29. maddesi.

terörizm suçlarına ilişkin yasalarının yakınlaştırılmasını sağlayarak yerine getirilmesini mümkün kılmak için, diğer bölümde detaylarıyla bahsedeceğimiz terörizmle mücadeleyle ilişkin yasal girişimler yapılmıştır.

Terörizme karşı mücadele amacıyla uygun araçlar sağlayan ABA'nın VI. Başlık altında düzenlenen hükümleri, AB düzeyinde uluslararası işbirliği için hazırlanmıştır. Bununla birlikte, AB'nin terörizme karşı güçlü, sürekli ve global bir mücadeleye katkı sağlaması ise, uluslararası arenadaki üye olmayan ülkelerle ve uluslararası örgütlerle siyasi diyalog ve işbirliği ile mümkün olacaktır. Bu durumda ise; ODGP gündeme gelecektir.

§5 Tampere Zirvesi'yle Sağlanan Gelişmeler

AB'nin terörizme karşı mücadelesinde, Aİİ süreci kapsamında önemli bir yer edinen ve sadece Aİİ konularının görüşüldüğü Tampere Zirvesi, Finlandiya'nın dönem başkanlığında, 15-16 Ekim 1999 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Özellikle Adalet ve İçişleri Alanı'na ithaf edilen Zirve, Amsterdam Antlaşması'nda kabul edilen bazı oryantasyonları tasdik etmektedir.²³⁰ Zirveye katılan on beş ülkenin devlet ve hükümet başkanları, genişleme ile birlikte adalet ve içişleri alanında işbirliğinin giderek önem kazandığına dikkat çekerek, Bütünleşmiş Avrupa Politikası'nın gelecekteki beş yıl içerisindeki seyrini çizmişlerdir.

Devlet ve hükümet başkanları, Avrupa güvenlik ve adli sisteminin geliştirilmesi konusunu, üç sepet çerçevesinde ele almışlardır. Söz konusu üç sepet; ortak mülteci ve göçmen politikası oluşturulması, bir adli alan yaratılması ve organize suç ile ortak mücadeledir.²³¹

2001 yılında Belçika'nın Dönem Başkanlığı'nda Leaken'de yapılacak olan toplantıda Aİİ ile ilgili gelişmelerin değerlendirileceği bildirilen zirve sonuç bildirisinde, Komisyon'un bu alanla ilgili ilerlemelerin 6 aylık süreler halinde düzenli raporlar hazırlaması istenmiştir. Zira, Komisyon bu konuda üç rapor vermiş,

²³⁰ Anne Weyembergh, **op.cit.**, s. 6.

²³¹ Philippe Marchesin, **op.cit.**, s. 432.

bu raporlar doğrultunda şekillenen gelişmeler çerçevesinde aşağıda da detaylarıyla ele alınacak olan Leaken Zirvesi yapılmıştır.²³²

Tampere Zirvesi sonucunda yayınlanan bildiride ayrıca, Aralık 1998 tarihinde Viyana Zirvesi'nde kabul edilen eylem planı temel alınarak şu alanlarda ne tür somut eylemlerin yapılacağı oldukça detaylı bir biçimde ifade edilmiştir:

- a) İltica ve geriye göç konularında ortak bir politika oluşturulması,
- b) Gerçek bir adalet alanının oluşturulması,
- c) Birlik çapında suçlara karşı mücadele,
- d) Dışarıya yönelik daha güçlü bir eylem.²³³

Aslında AB çapında daha etkili bir ÖGA Alanı yaratma gayesinde olan Tampere Zirvesi, AB'nin terörizme karşı mücadelesinin gelişmesinde de önemli bir yere sahiptir. Bir sonraki bölümde detaylarıyla ele alınacak olan 11 Eylül 2001 saldırıları sonrası kabul edilen eylem planı, yukarıda belirtilen zirvenin sonuçları paralelinde hazırlanmıştır.²³⁴

Topluluklar çerçevesinde, 1977 tarihli Brüksel Zirvesi çerçevesinde tanımlanan ceza hukuku ile ilgili adalet alanının oluşturulması fikrinin gerek bazı üye ülkelerce reddedilmesi, gerekse Avrupa Ceza Mahkemesi'nin kurulması fikrinin başarısızlıkla sonuçlanmasına rağmen, ATS ve Maastricht Antlaşması arası dönem ile Maastricht Antlaşması sonrası imzalanan sözleşmelere bakıldığında bu hedefin üye ülkeler için çok önemli olduğu ve Amsterdam Antlaşması sonrası yaşanan gelişmeler doğrultusunda bir an önce somut ilerlemelerin ortaya konması gerektiği oldukça açıktır.²³⁵

²³² Leaken Zirvesi hakkında geniş bilgi, bir sonraki bölümde verilmiştir.

²³³ Ercüment Tezcan, **op.cit.**, ss. 347-348

²³⁴ Nicola Vennemann, **op.cit.** s. 8.

²³⁵ Bunlar, 1) *Non bi in idem* İlkesinin Uygulanması Üzerine 25 Mayıs 1987 Tarihli Brüksel Sözleşmesi, 2) Suçluların İadesi Taleplerinin İletim Biçimlerinin Basitleştirilmesi Üzerine Avrupa Topluluklarının 12 Üye Devleti arasında imzalanan 26 Mayıs 1989 tarihli Saint-Sebastien Anlaşması, 3) Cezai Prosedürlerin İhbar ve Tebliğine İlişkin 6 Kasım 1990 Tarihli Roma Sözleşmesi, 4) Bir Diğer üye Ülkede Verilen Ceza Mahkumiyetlerinin Uygulanmasıyla İlgili 13 Kasım 1991 Tarihli La Haye Sözleşmesi, 5) Suçluların İadesi Prosedürlerinin Basitleştirilmesi İle İlgili 10 Mart 1995 Tarihli Brüksel Sözleşmesi, 6) Topluluğun Mali Menfaatlerinin Korunmasıyla İlgili 26 Temmuz 1995 Tarihli Sözleşme, 7) Suçluların İadesine İlişkin Genel Nitelikli 27 Eylül 1996 Tarihli Dublin Sözleşmesi, 8) Topluluk veya Ülke Ülkeler'in Bürokratlarının Karşılaştığı Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin 26

Gerçekten de Tampere Zirve Sonuç Bildirisi'nde; bir adalet alanının oluşturulması hedefi doğrultusunda, medeni hukuk alanında gösterilen çabaların yanında ceza hukuku alanında işbirliği ile ilgili olarak, üye ülkelerin çekince koydukları;

- 1- AB Üye Ülkeleri Arasında Suçluların İadesi Prosedürlerinin Basitleştirilmesi İle İlgili 10 Mart 1995 Tarihli Brüksel Sözleşmesi²³⁶ ve,
- 2- ABA'nın K3 Maddesi Temelinde AB Üye Ülkeleri Arasında Suçluların İadesine İlişkin Genel Nitelikli 27 Eylül 1996 Tarihli Dublin Sözleşmesi'ni²³⁷ onaylamaları istenmiştir.

1995 tarihli Brüksel Sözleşmesi, 13 Aralık 1957 tarihli Suçluların İadesi Sözleşmesi temelinde, iadesi talep edilen suçlunun iadeye razı olduğu durumları kapsamaktadır ki bu da toplam suçlu iadesinin 1/3'ini oluşturmaktadır ve ayrıca iade süresi, sözleşme sayesinde oldukça kısalmıştır.²³⁸ Dublin Sözleşmesi ise, bahsi geçen 13 Aralık 1957 tarihli Suçluların İadesi Sözleşmesi'nin ve 4 Aralık 1979 tarihli Terörizmin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi'nin uygulanması amacıyla yapılmıştır. Dublin Sözleşmesi'nin çerçevesi, Brüksel Sözleşmesi'ne göre daha geniş perspektiften ele alınmış olup içerik olarak da sadece iade talebinde bulunan ülke vatandaşı olan suçluların iadesiyle sınırlıdır.²³⁹ Yine, Tampere'de kabul edilen eylem planına göre, üye ülkeler arasındaki suçluların iadesi prosedürlerinin söz konusu sözleşme hükümleri paralelinde basitleştirilerek hızlandırılması ve Birlik nezdinde Komisyon tarafından gerekli çalışmalara başlanılmasına karar verilmiştir.²⁴⁰

Mayıs 1997 Tarihli Sözleşme, 9) Ceza Muhakemeleri Alanı'nda Karşılıklı Yardımlaşmaya İlişkin 29 Mayıs 2000 Tarihli Sözleşme'dir (Ercüment Tezcan, **op.cit.**, ss. 360-361).

²³⁶ "Convention of 10 March 1995 on Simplified Extradition Procedures between the Member States of the European Union", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 78, 30 March 1995, ss. 17-23.

²³⁷ "Convention drawn up on the basis of Article K3 of the Treaty on European Union, of 27 September 1996 relating to Extradition between the Member States of the European Union", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 313, 23 October 1996, s. 12.

²³⁸ Brüksel Sözleşmesi temelinde suçluların iadesi prosedürlerinin basitleştirilmesine ilişkin açıklayıcı bir rapor 1996 yılında yayınlanmıştır, bkz. "Explanatory report on simplified extradition procedures between the Member States of the European Union", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 375, 12 December 1996.

²³⁹ Dublin Sözleşmesi'nin uygulanmasına ilişkin açıklayıcı bir rapor da 1997 yılında yayınlanmıştır, bkz. "Explanatory report on Convention relating to extradition between the Member States of the European Union", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 191, 23 June 1997, s. 13.

²⁴⁰ Bkz. "Area of security: introduction", <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33002.htm>, (Erişim Tarihi: 25 Mart 2005)

Tampere’de; karşılıklı tanıma prensibinin, delil toplama konusuyla ilgili olan alanlarda da geçerli olması ve bu prensibin uygulamaya konmasına yönelik önlemlere ilişkin Konsey ve Komisyon tarafından kabul edilmesi beklenen program çerçevesinde üye ülkelerin de bir takım girişimlerde bulunması gerektiği belirtilmiştir. Bu prensip ilk olarak, bir sonraki bölümde de detaylarıyla ele alınacak olan ve suçluların iadesi prosedürlerinin uzunluğunun getirdiği yükü hafifleten bir Avrupa Tutuklama Emri ve Avrupa Delil Müzekkeresi’nin kabulü doğrultusunda uygulanmaya başlamıştır.

Buna bağlı olarak, terörizm de dahil olmak üzere suçların Birlik çapında önlenmesi amacıyla ulusal programların geliştirilmesi, bu amaçla iç ve dış politikalar çerçevesinde ortak önceliklerin tanımlanması, bu önceliklerin yeni yasal düzenlemeler göz önünde bulundurularak hazırlanması, ayrıca yetkili ulusal birimler arasında bilgi değişimi ve işbirliğinin etkin bir şekilde güçlendirilmesi, Tampere Zirve Sonuç Bildirisi’nde yer almış olup ele aldığımız konunun geniş perspektifli yönü bakımından önemli olduğu için özellikle belirtmekte yarar vardır.

Bununla birlikte, sınır aşan suçlarla etkin mücadele için Birlik çapında ortak bir ceza hukuku politikası oluşturulması ihtiyacı da Tampere’de değinilen bir diğer konudur. Örgütlü ve sınır aşan ciddi suçlarla mücadelenin güçlendirilmesi kararlılığı doğrultusunda ÖGA Alanı’nda yüksek bir güvenlik düzeyinin, her türlü suç biçimine karşı etkin ve küresel bir yaklaşımla sağlanacağı, ayrıca, Amsterdam Antlaşması’yla ön görülen ortak soruşturma ekiplerinin ilk olarak terörizm ve insan kaçakçılığıyla mücadele amacıyla gecikmeksizin kurulması kararlılığı ortaya konmuştur.²⁴¹ Bu ortak ekiplere, Europol’ün de etkinliğini arttırmak amacıyla, bir temsilcinin katılmasının sağlanmasına da işaret edilmiştir. Ayrıca üye ülkelerin Europol ile ilişkili olmak üzere, sınır aşan suçlarla ilgili bilgi deneyim ve uygulamaları paylaşmanın yanı sıra düzenlenecek ortak operasyonların işleyişleri ile gerekli düzenlemeleri sağlayacak bir operasyon bağlantı birimi kurmaları istenmiştir. Dolayısıyla Europol’ün görevleri ve işleyişi ile ilgili olarak üye ülkelerce desteklenmesi istenmiş, ayrıca Europol’ün işleyiş rolünün güçleneceği, bazı özel

²⁴¹ Anne Weyembergh, **op.cit.**, s. 6.

nitelikli suçlarla ilgili olarak üye ülkeler arasında ortak soruşturma ekibi oluşturulmasını isteyebileceği belirtilmiştir.

BÖLÜM III

AB’NİN TERÖRİZME KARŞI MÜCADELESİNİN YENİ BOYUTU

(11 Eylül 2001 ve Sonrası)

§1 Terörizmle Mücadelede Yeni Milad: 11 Eylül 2001

Ülkelerin güvenlik algılamalarını derinden değiştirmekle birlikte küresel dünya düzeninin dinamiklerini yeniden şekillendiren ABD’ne yapılan 11 Eylül 2001 saldırıları ile bu saldırıların nedenleri ve sonuçları, henüz başında olduğumuz 21. yüzyılın gündeminden düşmeyen belki de tek konudur. Dünyanın en güçlü ülkesine saldırılarak zarar boyutunun çok yüksek olması nedeniyle olay, tüm ülkelerce olabildiğince ciddiye alınmış ve terör ile terörizm kavramlarının, uluslararası ilişkiler literatürünün artık vazgeçilmez terimleri arasında yer almasına neden olmuştur.

Bunlarla birlikte, 11 Eylül 2001 saldırıları sonrası dünya genelinde terörizme bakış açısı da iyiden iyiye değişmiştir. Önceki yüzyılın dünya düzeninde devletlerin koz olarak kullanabildikleri önemli siyasi araçlar arasında olan bu olgu, artık tüm insanlığı amaç dışı tehdit eder hale gelmiştir. Bundan sonra, insanlığın ve çağdaş ortak değerlerinin karşısında ciddi tehdit olarak küresel veya uluslararası olarak nitelendirilen, dolayısıyla çok taraflı bir düzlemde hareket kabiliyetine sahip, sınırlarla bağımlı kalmayan, teknoloji, iletişim ve ulaşım alanındaki hızlı gelişmelerden yararlanma yönünde boyut değiştiren terörizm söz konusudur.²⁴²

Düşman, artık sınırların dışından değil, içinden vurabilmektedir. Dünyanın en zengin ve güvenli topraklarının bu düşmana karşı korumasız olduğu ortaya çıkmıştır. Dünyada bir güvensizlik trendi yükselmeye, dolayısıyla ortaya çıkan bu manzara sonucunda, ulus devlet düzeyinde tek başına güvenliğin ve savunmanın

²⁴² Mehmet Özcan ve Serkan Yardımcı, “AB ve Küresel Terörizmle Mücadele”, <http://www.e-akademi.org> - Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Mayıs 2005, Sayı 39 (Erişim tarihi: 27 Mayıs 2005).

sağlanamayacağı konuşulmaya başlanmıştır. Bu düşünceler, aynı zamanda Avrupa ülkelerini de doğrudan ve derin bir şekilde etkilemiştir.²⁴³

Böylelikle, 11 Eylül 2001 terör saldırıları, küresel güç tekeline ortak olma rolüne soyunan AB'nin de teröre ve terörizme bakış açısında değişiklikler meydana gelmiştir. Bu olaydan önce terörizmi diğer ciddi ve sınır aşan suçlarla birlikte Europol'ün görev sahası içinde ele almış olan AB'nin, çoğu üye ülkesinde olduğu gibi, bu alanda operasyonel etkinlikte ciddi bir politikası bulunmuyordu. Bahse konu saldırılar, AB için adeta tetikleyici olmuş; AB, gerek üye ülkeleri içerisinde yerel bazda faaliyet gösteren terörist oluşumlarla, gerekse uluslararası terörizmle mücadele açısından yeni politikalar geliştirmeye yönelik esaslı adımlar atmıştır. Aşağıda da detaylarıyla değinileceği üzere, saldırılardan hemen sonra toplanan Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde terörizm, tüm dünyaya yönelik bir tehdit olarak tanımlanmış, AB'nin öncelikli hedeflerinden birisinin de terörizmle mücadele olacağının altı çizilmiştir. Bu hedef, konuyla ilgili oldukça fazla çalışma yapılarak büyük oranda gerçekleştirilmiş, hatta dönemin İngiltere İçişleri Bakanı David Blunket, saldırıların hemen ertesinde, Avrupa Komisyonu'nun son dört yıl içinde hiç bu kadar hızlı çalıştığını görmediğini söylemiştir.²⁴⁴ Bunun yanında, konuyla ilgili oldukça derin politika gerektiren yasal girişimler üzerinde çok fazla tartışmaya girilmeden uzlaşmaya varılmış ve yasal düzenlemeler, sorun çıkmadan kabul edilebilmiştir.²⁴⁵ Ancak, bu kadar acele alınan kararların insan hakları açısından bazı zafiyetleri ortaya çıkmıştır ki bu zafiyetlere, çalışmanın ileriki bölümlerinde, kabul edilen yasal düzenlemeler anlatılırken değinilecektir.

Terörizm, artık en az savaş kadar halklar üzerinde derin etkiler bırakan bir tehdit haline gelmiştir. Teröre maruz kalmış olmanın yarattığı korku, insanların eş

²⁴³ David Spence, "International Terrorism: the Quest for a Coherent EU Response", **Business and Security**, Eds. Bayles A. ve Frommelt I., Oxford, Oxford University Press, 2004. s.78.

²⁴⁴ "Europe gears up to fight terrorism", <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1554718.stm> (Erişim tarihi: 18 Nisan 2005)

²⁴⁵ Joanna Apap ve Sergio Carrera, "Progress and Obstacles in the Area of Justice And Home Affairs in an Enlarging Europe: An Overview", **CEPS Working Document**, S:194, June 2003, s.8.

düzlemde bulunmalarına kolaylık sağlamaya başlamıştır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2004 yılı Avrupa Güvenlik Raporu'nda, yapılan bir ankete göre Avrupalılar'ın %82'sinin terörizmi en yakın korkulan tehdit olarak gördüğü belirtilmiştir.²⁴⁶ Terörizmin dünya genelinde yarattığı korku ve şüphe ile birlikte gelen güvensizlik ortamının Avrupa Kıtası'nı halklarıyla birlikte ne denli etkilediğini ortaya koyan bu araştırma, daha önceleri de Avrupa ülkeleri içerisinde yer almasına rağmen, terörizmin ne denli tehditkar ve hedeflerine ulaşmış olduğunun farkına varıldığının bir göstergesi olmuştur.

AB'nin günümüzde, terörizme karşı savaşta geliştirdiği özel politika çerçevesinde ODGP ile bağlantılı olan kanadı, uluslararası güvenliği gerilime sokan terörizm tehdidine karşı küresel düzlemde tutarlı, etkin ve inandırıcı bir cevap verebilmektir.²⁴⁷ Uluslararası terörizmle bağlantılı ülkelere yönelik yaklaşım ile uluslararası ilişkiler bağlamında üçüncü ülkelere yönelik tutum, AB'nin meşgul olduğu gündem maddeleri arasında yer almıştır. Elbette hali hazırdaki konjonktürel durum; uluslararası terörizmle mücadelenin, diğer alanlarda yürütülen politikalarda olduğu gibi ulusüstü nitelikte olmasını engellemiştir. Dolayısıyla üye ülkeleri ortak bir tutuma çekmek AB için bir öncelik olsa da bunun gerçekleştirilmesi de beklendiği kadar kolay olmamıştır.²⁴⁸

Bu bölümde, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'nde meydana gelen terörist saldırılarla birlikte AB'nin saldırılara yönelik tepkisi ve anılan tarihten itibaren kendi kurumsal yapısı çerçevesinde yürüttüğü iç ve dış güvenlik politikası oluşturma çabası, yine bu süre zarfında özellikle AB'ne üye ülkelerde meydana gelen terörist saldırılara gösterilen tepki ile terörizmle mücadelenin AB için artık vazgeçilmez bir öncelik haline gelmesi ve bu konunun yasal zeminde kimlik kazanması konusu detaylarıyla incelenecektir.

§2 11 Eylül 2001 Terör Saldırıları ve AB'nin Geliştirdiği Politika

²⁴⁶ European Commission, **European Commission Security Report 2004**, s.9.

²⁴⁷ David Spence, **op.cit.**, s.77.

²⁴⁸ Mehmet Özcan ve Serkan Yardımcı, "AB ve Küresel Terörizmle Mücadele", **Terörizm**, Der. İhsan Bal, Ankara, USAK Yayınları, Nisan 2006, ss.200-201.

Bugüne dek gerçekleştirilenler arasında her anlamda en etkili ve en fazla ses getiren eylemi yaparak tarihe geçen, ABD’yi ve uluslararası finans dünyasını felce uğratan, kamuoyunu da etkileri kolay kolay yok olmayacak derecede şoka sokan El Kaide Terör Örgütü, 11 Eylül 2001 saldırıları ile asıl hedef olarak ABD’ni seçmiş, eylemlerini ise bu hedefi en çok etkileyecek ikincil hedeflerin yüklediği anlam ve sembol üzerine kurarak planlamıştır. Saldırı, yerel saatle sabah 08:48’de (Türkiye saati ile 15:56) başlamış, çalışma saatinin hemen ilk dakikalarında ve insan yoğunluğunun en fazla olduğu zamanda gerçekleştirilerek mümkün olduğunca çok kurban üzerinden daha etkili bir mesaj verilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca kısa bir zaman diliminde planlanarak eylemsel etkinin artırılmasına çalışılmıştır.

Manhattan Adası’nın güney ucunda, New York Borsası’nın ve dünyanın bütün büyük finans kuruluşlarının merkezlerinin bulunduğu Wall Street yakınındaki Dünya Ticaret Merkezi’nin (DTM) ikiz gökdelenleri, peşpeşe intihar saldırılarına hedef olmuştur. İlk saldırı, Amerikan Havayolları’na bağlı bir Boeing 767 tipi yolcu uçağının Los Angeles’a gitmek üzere Boston’dan havalandıktan sonra, DTM’nin ikiz gökdelenlerinden birine çarpmasıyla gerçekleşmiş, bu saldırıdan 18 dakika sonra, yine Amerikan Havayolları’na ait, Washington’dan Los Angeles’a hareket eden bir başka yolcu uçağı da, ikinci gökdelene çakılmıştır. Bu saldırılarda DTM, ekonomik hegemonyanın, emperyalizmin ve kapitalizmin sembolü olarak algılanmış ve buranın yok edilmesiyle ABD’nin dünyadaki ekonomik hakimiyetini ortadan kaldırma anlamı yüklenmiştir. Üçüncü saldırı ise; toplam 25 bin personeliyle başlı başına bir kent halindeki Savunma Bakanlığı’nın (Pentagon) beşgen binasına yine bir yolcu uçağının çarpmasıyla meydana gelmiştir. Bu saldırıda ise Pentagon, dünyadaki ABD askeri gücünün varlığının merkezi olarak algılanmış ve sembol olarak buranın vurularak dünyadaki ABD askeri gücünün vurulduğu anlamı yüklenmiştir. Teröristler, ABD’nin yönetilme üssü olarak sembolize edilen Beyaz Sarayı da vurmayı hedeflemişlerse de buraya yönelen yolcu uçağının Pensilvanya’da düşmesi/düşürülmesi, eylemin yarıda kalmasına neden olmuştur.²⁴⁹ Ancak belirtmek

²⁴⁹ İlk saldırı, 110 katlı Kuzey Bina’ya yönelik olarak, yerel saatle 08:48’de (TSİ 15:48), 80. kat hizasından Muhammed Atta ve Mervan El Şehhi tarafından kaçırılan yakıt yüklü yolcu uçağıyla yapıldı. İkinci uçak, 18 dakika sonra 09:06’da 2 numaralı Güney Gökdeleni’ne çarptı. Boston’dan, Los Angeles’a gitmek üzere saat 07.59’da havalanan American Airlines uçağı korsanlar tarafından kaçırılarak güney kulesinin yıkılmasında kullanıldı. Bu sırada çoktan yayına girmiş olan TV

gerekir ki El Kaide Terör Örgütü, Beyaz Sarayı da hedefleri arasına alarak sistemin siyasal merkezine yönelmiş, böyle bir politik sembolü de vurarak hegemonun dünya siyasetindeki belirleyiciliğini, yani ABD’ni yok etme anlamı yüklemeyi amaçlamıştır.²⁵⁰

Ülkede üst seviyede savunma zafiyetinin ortaya çıkması ve devamında Amerikan halkının yaşadığı büyük terör paniği, Aristoteles’in tragedya tanımındaki gibi “korku ve acıma” duygularıyla tüm dünya televizyonlarından izlenmiş,²⁵¹ ve asimetrik savaşta, düşük teknoloji kullanan unsurların başarıya ulaşabileceklerinin oldukça mümkün olduğunu göstermiştir. Her ne kadar stratejik asimetrik konsepti, başta ABD olmak üzere bir çok ülkede 1990’lı yılların ortalarından beri ele alınan başlı başına bir konu olsa da bu saldırı, gerçek asimetrik savaşın başlangıcı olarak kabul edilmiştir.

Küresel dünya sisteminin ve güvenliğinin bugüne kadar yaşadığı en büyük trajedi olan bu saldırılar, küreselleşmenin insanlığı ne şekilde ilgilendirdiği sorusuna verilen en beklenmedik ve en dramatik cevap olmuştur. Bu saldırı yağmuru, etkisi

kameraları, olayı tüm dünyaya anında canlı olarak yayınladı. Kuzey Bina, çelik iskelet taşıyıcı elemanlarının erimesiyle 1 saat 50 dakikada kumdan kale gibi çökmesine karşılık, ikinci Boeing uçağıyla vurulan ikinci gökdelen Güney Bina, daha alt katlardan delindiğinden daha çabuk, yani 49 dakika sonra göçtü. Washington Dulles havaalanından kalkan bir başka American Airlines uçağı, ellerinde bıçaklar ve maket bıçakları bulunan 3. terör ekibi tarafından kaçırıldı. Bu uçakta bulunan CNN yorumcusu Barbara Olson, kocası Theodor Olson’u telefonla iki kez arayarak, ‘kaçırıldıklarını, yolcuların korsanlar tarafından uçağın arka bölümüne toplandığını ve hedefin muhtemelen Beyaz Saray olduğunu bildirdi. Theodor Olson’un durumdan federal havacılık kurumunu haberdar etmesi üzerine Langley hava üssünden 2 (F-16) savaş uçağı havalandı, ancak bu uçaklar daha olay yerine varmadan uçak olanca hızıyla Pentagon binasına saplandı. Karabasan henüz sonra ermemiştii. New York’un Newark Havaalanı’ndan San Francisco’ya gitmek üzere havalanan uçağın da korsanlar tarafından kaçırıldığı, uçaktaki yolcuların telefonla yakınlarını aramaları üzerine ortaya çıktı. Bu uçağın hedefinin, Washington yakınlarındaki Andrews hava üssü olduğu ve uçak oraya vardığı saatlerde, Başkan George Bush’u Florida’dan getirecek Air Force-1 adlı başkanlık uçağının da aynı üsse ineceğı saptandı. Korsanların zamanlaması mükemmeldi ve hiç şüphesiz kaçırıldıkları uçakla Başkan Bush’un uçağına çarpmayı amaçlıyorlardı. Ancak yolcuların korsanlara müdahalesi üzerine, kaçırılan uçak hedefine ulaşamadı ve yerel saat 10.10’da Pennsylvania eyaleti-Pittsburg kentinin 130 km uzağında Stony Creek kasabası yakınında açık araziye düştü. Yetkililer, Başkan Bush’un Washington’a dönmesini engelleyerek Başkan’ın uçağını başka bir yere yönlendirdiler. Başkan, Nebraska eyaletindeki en güvenli Offutt nükleer hava üssü karargahına indi. ABD ve dünya tarihinin en büyük terör saldırısında yerle bir olan 110 katlı Dünya Ticaret Merkezi İkiz Gökdelenleri enkazında ölen veya kaybolanların olası kesin sayısı son 2 bin 749 olarak açıklandı. (Anadolu Ajansı)

²⁵⁰ 11 Eylül 2001 saldırıları ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Ö.Rengin Gün, “11 Eylül Sonrasında Başat Tehdidin Yeni Adı: Uluslararası Terörizm Olgusu”, ASAM Terör ve Çalışma Araştırmaları Masası, **Stratejik Analiz Dergisi**, C:II, S:24 Nisan 2002, ss. 113-119.

²⁵¹ Metin Sever ve Ebru Kılıç, **Düşmanımı Arayan Savaş**, İstanbul, Everest Yayınları, 2001, s. xiii.

Amerika ile sınırlı kalmayan ve bütün dünyayı aynı oranda ilgilendiren; sadece New York'ta, Washington'da değil, bütün dünya merkezlerinde aynı şiddetle hissedilen küresel bir terör olayı olmuştur.

11 Eylül 2001 olayları, Amerikan halkının varlığını tehdit eden bir olgudan ziyade, Amerikalılar'ın ve Batı Dünyası'nın asimetrik ve konvansiyonel olmayan tehditlere ne kadar açık olduklarını göstermiştir. Uluslararası ilişkilerde artık stratejilerin değişimi söz konusudur. 11 Eylül 2001 saldırıları ve buna paralel gelişen olaylar, daha önce varolan birçok stratejik öngörünün yok olmasına, yazılmış birçok kitabın raflardan indirilmesine sebep olmuştur. Tek süper güç olan ABD, daha önceden asla böylesi bir saldırıya maruz kalmamıştır.²⁵²

11 Eylül 2001 saldırılarını gerçekleştirenlerin asıl kimlikleri ve amaçları hakkında çeşitli spekülasyonlar yapılmaya devam ederken elimizdeki en somut gerçek, bu eylemlerin sıradan terörist saldırılar olmadığıdır.²⁵³

Gerek saldırıların kapsamı, gerekse eşgüdümünün gerektirdiği ayrıntılı planlama, gerçekleştirilen eylemlerin uluslararası ilişkilerde değişen bazı stratejilere işaret edildiğini göstermektedir. Bu yeni stratejiler, askeri teknoloji ve harcamalar alanında en yakın rakiplerinden bile çok üstün durumda olan ABD'ye karşı girilecek bir saldırıda, aradaki bu güç farkı nedeniyle geleneksel anlamdaki askeri yaklaşımlardan daha çok “asimetrik savaş” olarak adlandırılacak yöntemlerin kullanılması ile ilişkilidir. Stratejik ve askeri konuları ele alan akademik araştırmalar, ABD'nin askeri teknoloji alanındaki bu farklı üstünlüğünü, askeri alanda devrim (“revolution in military affairs” – RMA) olarak ifade etmektedir.

²⁵² 1940'larda Japon Hava Kuvvetleri, Hawaii'deki Pearl Harbor'a saldırabilmiş, Alman denizaltıları Mississippi Deltası'nı tehdit etmeyi başarmıştır. Ancak sadece El Kaide Terör Örgütü, ABD'yi direkt olarak kalbinden vurabilmiştir.

²⁵³ Saldırıyı tek üstlenen Japon Kızıldusu olmuş, fakat gücü neredeyse bitmiş olan bu örgüt kimse kâle almamıştır. ABD onun yerine çıkarlarına daha uygun bir isim bulmuştur; Suudi Arabistan vatandaşı milyarder terörist Usame Bin Ladin... Ladin en başta eylemi kendisinin yapmadığını ancak, yapanların iyi bir iş yaptıklarını söylemiş, ancak daha sonra terörde “markalaşmak” veya başka bilinmeyen sebeplerle eylemi ve arkasından uluslararası boyutta ses getirecek diğer eylemleri sahiplenmiştir.

A. AB'nin 11 Eylül 2001 Saldırılarına Tepkisi

Saldırıları sonrasında tüm dünyada olduğu gibi AB ve AB üyesi ülkelerde terörist saldırılara tepkiler, 9/11 gibi büyümüştür. ABD'nde 11 Eylül 2001'de meydana gelen olaylar ile terörizmin artık sadece sorunun taraftarlarıyla sınırlı bir olgu olmadığı görülmüştür. Başka bir deyişle tüm ülkelerin kendileri ile ilgili olmadığı gerekçesinin arkasına sığınarak teröre sırtlarını dönmelerinin mümkün olmayacağı yeni bir dönem başlamıştır. Bu yeni dönemde terörizmin büyük ya da güçlü devletleri şu ya da bu yönde davranmaya ya da davranmamaya yöneltebileceği, bu devletlerin de terörizmin yıkıcı etkisine açık olduğu görülmüştür. Fakat 11 Eylül 2001'deki saldırı sonrasında batılı ülkeler genel olarak terör ve terörizm konusunda çok net ve ortak bir tavır sergileyememişlerdir.²⁵⁴

Terörizmin bahsedilen yeni içeriği konusunda ülke yönetimleri, ciddi bir tercih ile karşı karşıya kalmışlardır; bir yanda ulusal güvenlik, kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanması gereğinin diğer yanda temel hak ve özgürlüklerin korunmasının yer aldığı bir durum ortaya çıkmıştır. Aslında bu, ortaya yeni çıkan bir oluşum değildir, terörizm sorunu ile mücadele eden ve bu mücadele doğrultusunda eleştirilen ülkeler, sürekli bu durumla karşı karşıyadır. Ancak, 11 Eylül 2001 sonrasında sorun, tüm devletleri ilgilendirir hale gelince bu tercih, uluslararası platformda daha da tartışılır hale gelmiştir.

AB de yukarıda detaylı bir biçimde anlatılmaya çalışılan, binlerce insanın ölmesine, ya da ciddi şekilde yaralanmasına neden olan terörist saldırılar sonrası, uluslararası düzenin gerektirdiği biçimde ve derhal tepki göstermiş, terörizme bakışını ve terörizmle mücadele stratejisini yeniden gözden geçirme gereği duymuştur. Zira saldırıların meydana gelmiş olması, ABD'nin yıllardır müttefiki olduğu Avrupa Ülkeleri'nin meydana getirdiği bir oluşum olan AB için de oldukça önemli bir olgu olarak kabul edilmiştir.

²⁵⁴ O. Metin ÖZTÜRK, 11 Eylül'deki Saldırı Sonrasında Uluslararası Terörizm ve Terörle Mücadele", **2023 Dergisi**, S:11, 15 Mart 2002, 32-40.

AB Genel İşler Konseyi, ABD’nde yaşanan terör olaylarının ardından 12 Eylül 2001 tarihinde olağanüstü bir toplantı yapmıştır. Söz konusu toplantı sonucunda üye ve aday ülkeler tarafından kabul edilen ortak bildiri²⁵⁵ çerçevesinde; ABD’ye yönelik insanlık dışı saldırıların cezalandırılması gerektiği ifade edilmiş, teröristlere karşı işbirliği içinde hareket edileceği vurgulanmış ve 14 Eylül 2001 tarihinde, AB genelinde terör olayları ile ilgili olarak, yas ilan edileceği açıklanmıştır. Terörist saldırıların kınanarak AB’nin ABD hükümeti ile dayanışma içinde olduğu ifade edilen bildiride, saldırıların tüm insanlığa yapılmış olarak kabul edildiği, uluslararası terörizmle mücadelede ABD ile yakın ilişki içerisinde olunacağı ve BM ile diğer uluslararası organizasyonların terörizmle mücadele ile ilgili (özellikle terörizmin finansal kaynakları açısından) gerekli bütün önlemlerin uygulanacağı vurgulanmıştır. Terörizmle mücadele konusunda bir eylem planının yapılması gerektiği kararlaştırılmış, 27-28 Eylül 2001 tarihlerinde ya da olası koşullara göre daha önce toplanacak Adalet ve İçişleri Konseyi ile 14-15 Eylül 2001 tarihlerinde toplanacak Ulaştırma Konseyi’nden terörist saldırıları engelleyebilecek tüm önlemleri almasını istenmiştir.

**AB Devlet ve Hükümet Başkanları, Avrupa Parlamentosu Başkanı,
Avrupa Komisyonu Başkanı ve Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikası
Yüksek Temsilcisi Tarafından Yapılan Ortak Açıklama**

AB, 14 Eylül tarihinde, 11 Eylül 2001 günü yapılan terörist saldırıların faillerini, örgütleyicilerini ve destekçilerini mümkün olan en sert şekilde kınamıştır. AB Devlet ve Hükümet Başkanları, AP Başkanı, Avrupa Komisyonu Başkanı ve ODGP Yüksek Temsilcisi tarafından yapılan ortak açıklama ile AB, bu vahşice eylemlerden sorumlu olanların adalet önüne çıkarılıp cezalandırılmalarını sağlamak için mümkün olan her gayreti göstereceğini ilan etmiştir.²⁵⁶

²⁵⁵ **General Affairs Special Council Meeting**, Declaration By The European Union, 11795/01 (Presse 318), 12.09.2001,.

²⁵⁶ **Joint Declaration by the Heads of State and Government of the European Union, the President of the European Parliament, the President of the European Commission, and the High Representative for the Common Foreign and Security Policy**, Brussels, 14 September 2001.

Açıklamada, ABD Yönetimi ve Amerikan halkının, adaletin yerine gelmesini sağlamak için AB'nin eksiksiz dayanışmasına ve tam işbirliklerine güvenmeleri istenmiştir. Saldırı sorumlularının hiçbir durumda, nerede olurlarsa olsunlar, destek ve güvence bulmalarına izin verilmeyeceği bildirilen açıklama ile bu kişileri saklayan, barındıran veya onlara yardım edenlerden de hesap sorulacağına altı çizilmiştir.

ABD'ne karşı yapılan korkunç terörist saldırıların, Avrupa halkını derinden sarstığı, Amerikan halkıyla dayanışmanın bir ifadesi olarak, o günün yas günü olarak ilan edildiğinin de altı çizilmiştir. Bütün Avrupa yurttaşları, kurbanlar ve aileleri için içten ve en derin üzüntülerini ifade etmek üzere, üç dakikalık bir saygı duruşunda bulunmaya davet edilmişlerdir.

İnsanlığa karşı yapılan alçak bir tecavüz olarak nitelendirilen saldırılar sonucunda daha iyi bir dünya inşa etmek için AB ile beraber uğraş veren ve AB'nin yakın bir dostu olan ABD'nin yüreğine darbe vurulduğu, bu korkunç terörist saldırıların aynı zamanda; açık, demokratik, çok kültürlü ve hoşgörülü tüm toplumlara karşı düzenlenmiş saldırılar olarak algılanması gerektiği belirtilen açıklamada, evrensel idealleri ve değerleri paylaşan bütün ülkelerin, masum kurbanların canlarını alan meçhul katillerce işlenen terörist eylemlere karşı mücadelede bir araya gelmeleri çağrısında bulunulmuştur.

Açıklamada, AB'nin bu mesele karşısında nasıl bir karşılık vermesi gerektiği hakkında, aşağıda maddeler halinde belirtilen hususlarda, acele olarak kararlar alınması gerekliliğine de değinilmiştir:

- AB, bıkmıyıp usanmadan, küresel düzeyde adalet ve demokrasiyi korumaya, bütün ülkeler için bir uluslararası güvenlik ve refah çerçevesi geliştirmeye ve terörizme karşı güçlü, sürekli ve küresel bir eylem oluşması yönünde katkıda bulunmaya, kendini bağlamalıdır.
- Birlik'in kendini açıkça ifade edebilmesini ve bunu tek bir ses ile yapabilmesini sağlamak amacıyla ODGP'nı geliştirmeye devam edilmelidir.

- Avrupa Savunma ve Güvenlik Politikası (AGSP), bir an önce işlevsel hale getirilip terörizme karşı istihbarat çabalarını güçlendirmek için her türlü gayret sarf edilmelidir.
- AB, gerçek bir Avrupa yargı sahasının gerçekleşmesine hız verecektir. Bu yargı sahası, başka şeyler yanında, Tampere Kararları'na uygun olarak, bir Avrupa Tutuklama ve Sınırdışı Etme Müzekkeresi ihdas edilmesini ve hukuki kararlar ve emirlerin karşılıklı tanınmasını getirecektir.

Avrupa'nın en yüksek seviyedeki siyasi liderleri, küresel dayanışmanın kaçınılmaz olduğunda ısrarcı davranmışlardır. Bu nedenle uluslararası camiaya; kökenleri, ırkları veya dinleri ne olursa olsun bir arada bulunma, sık sık vahşet için bir mazeret olarak hizmet eden çatışmalara çözümler bulmak amacıyla yorulmadan çalışması gerektiği çağrısında bulunulmuştur.

Açıklamada, ayrıca, vatandaşların güvenliği ve toplumların istikrarı için terörizmle mücadelede ortak çabaların arttırılması konusunun önemine de değinilmiş, uluslararası kuruluşların ve özellikle BM'in, bu yönde mutlak bir öncelik vermeleri istenmiştir.

Üye ülkelerin polis ve yargı makamlarının çabalarını yoğunlaştırmaları gerektiği, ayrıca, uluslararası hukukun, terörizmin faillerini, örgütleyicilerini ve teşvikçilerini nerede olurlarsa olsunlar takip edip yakalamaya mümkün kıldığında da dikkat çekilmiştir. Bunun yanında, hiçbir ülkenin teröristleri barındırmasının hoş görülmediği, üzerinde önemle durulan bir konu olarak açıklamaya yansımıştır.

AB ve üye ülkeler tarafından üst seviyede yapılan bu açıklamalardan sonra AB Komisyonu, uluslararası terörizmle mücadelede uluslararası araçları mümkün olduğunca etkinleştirme, yeni politikalar geliştirme ve AB'nin kurumsal yapısını harekete geçiren üst yapısal kurum olma sorumluluğu ile, üye ülkelerle ve diğer üçüncü ülkelerle, başta BM ve G-8 olmak üzere, uluslararası örgütler ve mevcut uluslararası işbirliği mekanizmaları çerçevesinde yakın bir işbirliği içerisinde çalışmaya başlamıştır. Komisyon, 19 Eylül 2001 tarihinde Terörizmle Mücadeleye

İlişkin²⁵⁷ ve AB’de mevcut suçluların iadesi mevzuat ve prosedürlerinin yerini alacak olan Avrupa Tutuklama Emri²⁵⁸(ATE) konularında çerçeve kararların alınmasına yönelik olarak hazırlanan iki öneriyi derhal kabul etmiştir.

Terörizmle mücadeleyle ilişkin tasarıda, terörün ortak tanımı ve suçların eşit derecede cezalandırılması hususları yer almış, terörist faaliyetler detaylı olarak sınıflandırılmıştır. Ayrıca, terör eylemi olarak değerlendirilen eylemlerin kapsamının genişletilmesi de sağlanmıştır. Tasarı, sadece AB üye ülkelere yönelik terörizm eylemlerini değil, aynı zamanda AB dışındaki ülkelerde işlenen eylemleri de içermektedir. Bu da AB çapında terörizmle mücadeledeki kararlılığının uluslararası çerçevede ele alındığını ortaya koymuştur. Çerçeve Karar Tasarısı, 13 Haziran 2002 tarihinde kabul edilerek 22 Haziran 2002 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi’nde yayınlanmış ve yürürlüğe konulmuş²⁵⁹ olup kararla ilgili geniş açıklama, sonraki bölümlerde verilecektir.

ATE ve Üye Ülkeler Arasında Teslim Prosedürlerine Dair Konsey Çerçeve Karar Tasarısı ise Tampere Zirve Sonuçları’ndan hareketle, adli işbirliğinin temel unsuru olarak ifade edilen yargılamanın üye ülkeler arasında karşılıklı tanınması ilkesinin uygulanmasını öngörmüştür. Çerçeve Karar Tasarısı’nın getirdiği en önemli yenilik ise, üye ülkeler arasında suçluların iadesinin, bilinen resmi iade prosedürü çerçevesinden çıkartılıp tüm üye ülkelerin hukuk icra organları için geçerli ve bağlayıcı standart bir yakalama emriyle sağlamayı öngörmesidir. Bu Çerçeve Karar da 13 Haziran 2002 tarihinde kabul edilmiş ve AB Toplulukları Resmi Gazetesi’nde

²⁵⁷ European Commission, **Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism**, Brussels, COM(2001) 521 final 2001/0217 (CNS), 19 September 2001.

²⁵⁸ European Commission, **Proposal for a Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States**, Brussels, COM(2001) 522 final/2 2001/0215 (CNS) 25.9.2001.

²⁵⁹ “Council Framework Decision of 13 June 2002 on combatting terrorism (2002/475/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 164, 22 June 2002, ss. 3-7.

yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.²⁶⁰ Çerçeve Karar’la ilgili detaylı bilgi de, sonraki bölümlerde verilecektir.

Bu iki tasarının yürürlüğe girmesiyle birlikte, hukuk sisteminde özel anti-terörizm yasaları bulunmayan ve terör amaçlı saldırıları genel ceza hukuku meselesi olarak gören AB üyesi ülkeler de, bu konuda standart bir mevzuat ve uygulamayı kendi ulusal hukuklarında yürürlüğe sokma konusunda yükümlülük altına girmişlerdir. Her iki Çerçeve Karar da AB’nin ÖGA Alanı çerçevesinde terörizmle mücadele politikasını oluşturmasındaki rol ve kararlılığını göstermekte ve her şeyden önce, AB’nin bu alanda her türlü terörizm ve sınır ötesi örgütlü suçlara ilişkin olarak daha geniş bir zırh oluşturmak arayışını ortaya koymaktadır.

AB’nin saldırılara ilk olarak verdiği tepkiye dönecek olursak, AB Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi, 20 Eylül 2001 tarihinde olağanüstü toplanmış, toplantıda bakanlar, terörizmin engellenmesine yönelik önlemleri görüşmüşlerdir.²⁶¹ Böylelikle;

- a) Yargısal işbirliği alanında ortak terörist eylem ve terörizm tanımı yapmak ve teröristlerin yasal korunmasını önlemek için çerçeve kararların çıkarılması,
- b) AB ülkeleri arasında Kriminal Konularda Karşılıklı Yardıma İlişkin Sözleşme’nin²⁶² bir an önce yürürlüğe girmesi,
- c) AB genelinde terörizm konusunda uzman polis ve savcılardan oluşan ortak bir soruşturma ekibinin kurulması,
- d) Üye ülkelerin polis ve istihbarat servisleri arasında işbirliğinin ve bu birimler ile Europol arasında düzenli bilgi değişiminin sağlanması,
- e) Europol bünyesinde terörizm ile mücadele biriminin kurulması,
- f) Sınırların güvenliği açısından ciddi denetimlerin yapılması ve gerek görüldüğü takdirde Schengen Sistemi’nde kısıtlamaların yapılması (bu

²⁶⁰ “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 190, 18 July 2002, ss. 1-18.

²⁶¹ **Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs)**, Brussels, SN 3926/6/01 REV 6, 20 September .2001.

²⁶² Detaylı bilgi için bkz. “Mutual legal assistance in criminal matters introduced at European Union level”, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/assistance/fsj_criminal_assistance_en.htm. (Erişim Tarihi: 25 Haziran 2005).

bağlamda uzun süreli Schengen vizelerinin verilmemesi, üçüncü ülke vatandaşlarına verilen vize, oturma izinleri ve kimlik kontrollerinin dikkatlice gözden geçirilmesi ve sıkılaştırılması),

- g) Terörizmin finans kaynakları açısından özellikle BM Sözleşmeleri'nin üye ülkelerce onaylanması ve yürürlüğe sokulması,
- h) Terörist örgütlerin finansmanını önleyecek önlemlerin alınması ve,
- i) ABD ile işbirliğinin artırılması konusunda öncelikler belirlenmiştir.

Ayrıca yukarıda bahsedilen AB genelinde geçerli olacak ATE'nin 2001 yılı Aralık ayından itibaren geçerli olması ve terörist eylemlerin ortak tanımı konularında uzlaşma sağlamışlardır. Ancak bahsedildiği üzere, konu ile ilgili Çerçeve Karar, söz konusu toplantıdan 6 ay sonra, 2002 yılının Haziran ayında kabul edilmiştir.

Toplantı sonuçlarına baktığımızda, AB'nin operasyonel birimlerinin etkinleştirmek heves ve arzusunda olduğu görülmektedir. Bununla birlikte tüm üye ülkelerde bir eş güdümü sağlamak amacıyla daha önceden evrensel düzlemde kabul edilen ve terörizme destek verenlerin engellenmesine ilişkin her türlü BM Sözleşmesi'nin üye ülkelerce kabul edilmesi üzerinde de durulmuştur. Ayrıca kendi kurumsal yapısı içerisinde de terörizme karşı mücadele stratejileri geliştirilerek, bundan böyle ABD ile güvenlik işbirliğinin daha da artırılması konularına ağırlık verileceği anlaşılmaktadır.

Yine, 20 Eylül 2001 tarihinde Washington'da, ABD Dışişleri Bakanı Colin Powell ve AB Dönem Başkanlığını yürüten Belçika'nın Dışişleri Bakanı Louis Michel bir araya gelerek uluslararası terörizme karşı alınacak önlemler konusunda ortak bir bildiri yayınlamışlardır. Söz konusu bildiride, terörizmle mücadelede tarafların yakın işbirliği içerisinde hareket edecekleri vurgulanmış ve terörizmin önlenmesine yönelik olarak havacılık ve diğer ulaşım yollarının güvenliğinin sağlanması, suçluların iadesini de içerecek şekilde polis ve adli işbirliğine gidilmesi, terörist faaliyetlerin finansmanı ve diğer destek kaynaklarının yok edilmesi, ileri teknoloji, nükleer ve kimyasal silahların yayılmasının engellenmesi, vize ve güvenlik belgeleri de dahil olmak üzere sınır kontrollerinin ve ihracatın kontrolünün daha

etkili hale getirilmesi, elektronik veri ve bilgi aktarımının denetlenmesi şeklinde birtakım öncelik alanları tespit edilmiştir.²⁶³

B. AB'nin 2001 Eylem Planı ve Getirdiği Yeni Yaklaşımlar

21 Eylül 2001 tarihinde, ABD'ye yapılan saldırılar ve bu saldırılara ABD'nin tepkisinin değerlendirildiği AB Genel İşler Konseyi Toplantısı gerçekleştirilmiş, toplantı sonunda AB'nin terörizmle mücadele politikasının çerçevesini çizen ve terörizmle mücadeleye katkı sağlamak amacıyla bir takım yeni önlemleri içeren eylem planı doğrultusunda bir bildirge yayınlanmıştır.²⁶⁴ Bildirgede, dünya ve Avrupa için gerçek bir tehdit olan terörizmle mücadelenin AB'nin öncelikli hedefleri arasında yer aldığı ve ABD'nin, BM Güvenlik Konseyi'nin 1368 sayılı kararı²⁶⁵ çerçevesinde bu saldırıya cevap vermesinin meşru olduğunun altı çizilmiş, ABD halkı ile dayanışma içinde olduğu ve teröre destek veren ve yataklık eden bütün ülkelere karşı ABD önderliğinde yürütülecek mücadeleye AB ülkelerinin de imkanları dahilinde katılmaya hazır olduğu, bu yönde AB'nin terörizmle mücadelede uluslararası etkinliğin artırılması ve uluslararası hukuk araçlarının işlevsel hale getirilmesi amacıyla ODGP'nin geliştirilmesi ve AGSK'nin bir an önce operasyonel hâle getirilmesinin önem kazandığı ifade edilmiştir.

BM bünyesi altında terörizme karşı oluşturulacak ittifakın, ortak değerleri savunmaya hazır bütün ülkeleri kapsaması gerektiğinin de altının çizildiği bildiride, özellikle insani yardım, hava ulaşımı, polis ve adli işbirliği, dış ilişkiler ve ekonomik ve mali politika alanlarında olan önlemlerin; Amerikan Halkı ve Afganistan'ın sivil nüfusu ile dayanışma içinde bulunulması, hava ve diğer ulaşım sektörlerinde artırılmış güvenlik işbirliği, ABD ve AB üyesi olmayan diğer ülkelerle polis ve adli işbirliğinin geliştirilmesi ve terörizme karşı daha geniş bir koalisyon oluşturmada diplomatik işbirliğinin artırılmasına yönelik kararlılık anlayışı çerçevesinde

²⁶³ İKV, İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni, 1-15.10.2001.

²⁶⁴ **Conclusions And Plan Of Action Of The Extraordinary European Council Meeting On 21 September 2001**, SN 140/01.

²⁶⁵ **UN Security Council resolution 1368 (2001): Adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001, S/RES/1368 (2001)**, 12 September 2001.

gerçekleşeceği de vurgulanmaktadır. Ayrıca, genel politika açısından AB'nin; ABD, Rusya ve İslam dünyasındaki ortakları ile işbirliği içerisinde, Ortadoğu'daki sorunları sona erdirmek için BM düzenlemeleri çerçevesinde çaba göstereceğine işaret edilmiştir. AB, uluslararası terörizmle mücadele açısından özellikle BM çatısı altında global çapta hareket edilmesine önem verdiğini açıklamıştır. Terörist faaliyetlerin finans kanalları ile mücadele edilmesi gerektiği konusunda üzerinde durulması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

21 Eylül 2001 tarihli AB Devlet ve Hükümet Başkanları Olağanüstü Zirve Toplantısı sonucu kabul edilen bildirgenin Terörizmle Mücadelede Avrupa Politikası başlıklı bölümünde yer alan eylem planı, Birlik'in terörizme etkili bir şekilde darbe vurmak amacıyla hazırladığı ilk temel belge niteliğindedir. Planda ilk olarak, AB'nin kurumsal yapısıyla ilgili arzu edilen önlemler yer almaktadır. Plana göre;

- a) AB'nin terörizmle mücadelesinde Europol'ün etkinliğini geliştirmek amacıyla, bu kurum bünyesinde ve 15 Ekim 1996 tarihli Konsey Ortak Eylemi'nde²⁶⁶ de vurgulandığı gibi, uzman bir terörle mücadele birimi kurulması,
- b) AB genelinde polis ve yargıçlardan oluşan ortak bir soruşturma timi kurulması,
- c) 01 Ocak 2002 tarihinden itibaren faaliyete geçmek üzere ise yargıç, savcı ve polis yetkililerinden oluşan özel bir koordinatör yapı (Eurojust) kurulması,²⁶⁷
- d) Europol ve ABD'nin ilgili organları arasında terörizmle mücadelede işbirliği anlaşması yapılacağı,
- e) Üye ülkelerin yetkili kurumları ve Europol arasında, terörizme ilişkin düzenli bilgi ve veri değişiminin sağlanacağı,

²⁶⁶ “Joint Action of 15 October 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the creation and maintenance of a Directory of specialized counter-terrorist competences, skills and expertise to facilitate counter-terrorist cooperation between the Member States of the European Union (96/610/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 273, 25 October 1996.

²⁶⁷ 15-16 Ekim 1999 tarihlerinde yapılan Tampere Zirvesi'nde kararlaştırıldığı üzere.

- f) Gerek görüldüğü takdirde Schengen Sistemi'nde kısıtlamalara kadar varan bir takım sıkı tedbirlerin yürürlüğe konması,
- g) Bir terör envanterinin oluşturulması konularında uzlaşmaya varılmıştır.

Böylelikle üye ülkelerin polis ve adli birimleri arasındaki işbirliğinin geliştirilmesinin hedeflenmekte olduğu, bu açıdan da yukarıda bahsedilen ve Komisyon tarafından da kabul edilen suçluların iade prosedürünü kolaylaştırarak yeniden düzenleyecek olan ATE ve Üye Ülkeler Arasında Teslim Prosedürlerine Dair Konsey Çerçeve Karar Tasarısı ile terörist eylemlerin ortak bir tanımını yapan Terörizmle Mücadeleye İlişkin Çerçeve Karar Tasarısı'nın önemli işleve sahip olduğu belirginleşmiştir. Eylem Planı'na göre; ABD'yle sıkı işbirliğine gidilerek bu ülkedeki uygulamanın bir benzerini yürürlüğe koymak suretiyle Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi, Avrupa topraklarındaki teröristlerin, terör örgütlerinin ve bunları destekleyenlerin listesini hazırlayacak, üye ülkelerin istihbarat örgütleri, aralarındaki işbirliğini ve bilgi değişimini artıracak, gerekirse ortak soruşturma ekipleri kurulacaktır. Konsey'in bu kararı çerçevesinde, AB İçişleri ve Adalet Bakanlıkları'ndan yetkililerle güvenlik ve istihbarat birimleri bir araya gelerek, hangi grupların terörist niteliğe sahip olduklarını belirleyecek ve bu örgütlerin AB sınırları içinde faaliyetlerine ya da örgütlenmelerine hiçbir şekilde izin verilmeyecektir. Bu konudaki çalışmalar, özellikle IRA ve ETA'nın bu listeye dahil edilip edilmemesi konusundaki uzlaşmazlık nedeniyle oldukça hararetli geçmiştir.

Plana göre ayrıca, sınır geçişlerinde kısıtlamalara gidileceği de üstü kapalı ifade edilmiştir. Bu çerçevede, AB sınırları derhal daha ciddi bir denetime alınarak, kontrolsüz dolaşıma olanak sağlayan, 13 AB ülkesi ve İzlanda ile Norveç için geçerli olan Schengen vizeleri uzun süreli olarak verilmeyebilecektir. Üçüncü ülke vatandaşlarına verilen vizeler ve oturma izinleri konusunda daha sıkı bir tutum izlenerek, kimlik kontrolleri sıklaştırılacaktır. Ayrıca hedefler arasında, bir terör envanteri oluşturmak da yer almıştır.

Bununla birlikte eylem planında yer alan diğer bir husus da terörizmle mücadeleyle ilişkin uluslararası sözleşmelerin üye ülkelere en kısa sürede yürürlüğe

sokularak işletilmesidir.²⁶⁸ Anlaşılabacağı üzere Konsey, terörizme karşı global bir yaklaşım sergileyebilmek ve inandırıcı olabilmek için uluslararası kabul gören sözleşmelerin uygulanmasında ısrar etmektedir. Bu da AB'nin uluslararası sistemdeki topyekün mücadele anlayışına ışık tutmaktadır.

Terörizmin mali kaynaklarının sona erdirilmesi de ele alınan diğer bir konudur. Bakanlar Konseyi'nin, kara paranın aklanmasını önlemesi ile ilgili direktif ve mal varlıklarının dondurulması ile ilgili Çerçeve Karar'ın hazırlanması üzerinde mutabık kalınmıştır. Bahsedilen uluslararası sözleşmelerden BM Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Sözleşme'nin tüm üye ülkeler tarafından bir an önce imzalanması ve yürürlüğe sokulması istenmesi üzerinde durulmuştur. Ayrıca, OECD Mali Eylem Görev Gücü (FATF) tarafından belirlenen ve bu konuda işbirliğine yanaşmayan üçüncü ülkelere karşı bir takım önlemler alınması da değinilen diğer bir konudur.

Diğer yandan, hava yolu ve taşımacılığı güvenliğinin güçlendirilmesi konusu da eylem planı içinde karara bağlanmıştır. Bu yönde alınacak önlemler; uçak mürettebatının teknik eğitimi, yolcu eşyalarının kontrolü ve görüntülü izlenmesi, pilot mahalline ulaşımın engellenmesi ve üye ülkelerin kontrol mekanizmalarının takibini kapsayacaktır. Dış sınırlarda her türlü giriş-çıkış güvenliğini sağlamaya yönelik bir dizi önlem listesinin belirlenmesi istenmiştir.

Eylem planı ile, AB'nin uluslararası camiada geçerli olacak terörizmle mücadele politikasının koordine edilmesi istenmiştir. Terörizmle mücadelede Birlik politikalarının ele alınması, Genel İşler Konseyi'nce yerine getirilecektir. ODGP da terörizmle mücadeleyi kendi bünyesine entegre edecek, dolayısıyla üçüncü ülkelerle kurulan ilişkilerde terörizmle mücadele de gündem maddesi haline gelecektir. İlişki kurulacak üçüncü ülkelerin terörizmle mücadelede AB ile aynı çizgide olacağına dikkat edilecektir. Birlik'in üçüncü ülkelerle olan siyasi, ticari ve ekonomik ilişkilerinde ve yapılacak anlaşmalarda, o ülkelerin terörizme karşı duruşları, anti-

²⁶⁸ Bu sözleşmeler, çalışmanın Birinci Bölümü'nde Milletler Cemiyeti ve Birleşmiş Milletler Kararlarında Terörizm başlığı altında listesi verilen sözleşme ve kararlardır.

terörist düzenlemelere sahip olmaları gibi konular göz önünde bulundurulacaktır.²⁶⁹ Bunun yanında, uluslararası örgütlerin ve özellikle BM'nin almış olduğu kararlara ve sözleşmelere taraf olma da dış politikada uyumlaşmanın sağlanması doğrultusunda üzerinde durulan bir dayanak olarak ortaya çıkmıştır. Bu, terörizme karşı küresel bir politika belirlemede önemli bir adım olup, bu doğrultuda sergilenen tutum, Eylem Planı'nın temel bir noktasını oluşturmaktadır.

AB'de yaşayan insanların temel yaşam serbestilerine olanak sağlayan girişimlerde kısıtlamalara gidilerek güvenlik sağlama kaygısı da ilk olarak bu eylem planında ele alınmış, eylem planı ile özgürlükler beşiği halini alan Avrupa ülkelerindeki temel düşüncelere karşıt etkileşimler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Söz konusu toplantı sonrasında basına açıklamada bulunan AB Dönem Başkanı Belçika Başbakanı Guy Verhofstadt, AB'nin bu bildiri ile birlikte terörizme karşı açık ve kesin tavrını gösterdiğini belirtmiştir. Fanatik terörizmi Arap ve Müslüman dünyasıyla bağdaştırmanın doğru olmadığını da vurgulayan Guy Verhofstadt, ABD'nin olası askeri hareketinin 1368 sayılı BM Güvenlik Konseyi Kararı'na uygun olarak gerçekleştirilmesinin önemli olduğunu altını çizmiştir. Terörle mücadelede temel bir yapı niteliğini taşıyan bu bildirge, uluslararası topluma BM himayesi altında geniş bir koalisyon oluşturma çağrısında bulunmuştur.²⁷⁰

Belçika Dışişleri Bakanı Louis Michel, dış ilişkilerden sorumlu Komisyon üyesi Chris Patten, İspanya Dışişleri Bakanı Joseph Pique ve Konsey Genel Sekreteri Javier Solana'dan oluşan heyet, 24-28 Eylül 2001 tarihleri arasında Pakistan, İran, Suudi Arabistan, Mısır ve Suriye'ye giderek; AB'nin terörle mücadele eylem planını anlatmışlar ve terörizme karşı yürütülen global savaşta bu ülkelerin desteğini garanti altına almaya çalışmışlardır.²⁷¹

²⁶⁹ Nicola Vennemann, "Country Report on the EU", <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism>, 2003 s.4. (Erişim Tarihi: 31.03.2005).

²⁷⁰ İKV, İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni, 1-15.10.2001.

²⁷¹ European Commision, "Bilateral relations with third countries and regions", **11 September attacks: The European Union's broad response**, Brussels, MEMO/02/122, 03 June 2002.

3 Ekim 2001 tarihinde, AB ve Rusya arasında da, Rus güvenlik birimleri ile iletişimin artırılması, sınırların güvenliğinin sağlanması, yasadışı silah ticaretine karşı mücadele eden Rusya'ya destek verilmesi, enerji sektöründe taraflar arasında işbirliğinin geliştirilmesi gibi konuların ve Çeçenistan sorununun masaya yatırıldığı bir zirve yapılmıştır.²⁷²

BM'in terörizmle mücadeleyle ilgili olarak kararlarına ek olarak Komisyon, 02 Ekim 2001 tarihinde uluslararası terörizme karışan örgüt ya da bireylerin finansmanını engellemeyi amaçlayan bir tüzük taslağı hazırlamıştır.²⁷³ Parlamento, söz konusu taslağı aynı gün hemen onaylamıştır.

16 Ekim 2001 tarihinde ise ECOFIN Konseyi (Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi) ile Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından düzenlenen ortak toplantıda kara paranın aklanması, mali suçlar ve terörle mücadele konuları tartışılmıştır.²⁷⁴ Söz konusu toplantıda ilgili bakanlar, Üye Ülkeler Arasında Cezai Konularda Karşılıklı Yardım hakkında taslak bir protokol imzalamışlardır. Bu protokol çerçevesinde üye ülkeler arasında ekonomik ve mali suçlarla mücadelede işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

AB Komisyonu Başkanı Romano Prodi, 19 Ekim 2001'de toplanacak Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi öncesinde, 18 Ekim 2001'de Brüksel'de bir basın toplantısı düzenleyerek 11 Eylül 2001 olaylarından sonra AB'nin genişlemesini frenlemek isteyenler olduğunu, ancak bu konuda izlenen politikayı değiştirmeyeceklerini açıklamıştır.²⁷⁵ “Bazıları, AB'nin genişlemesini yavaşlatmak, kısıtlamak gibi öneriler getiriyorlar. Kesinlikle bu niyette değiliz, takvim değiştirmeyeceğiz” diyen Prodi, Doğu'ya doğru genişlemenin “tarihi bir aciliyet” olduğunu vurgulamıştır.

²⁷² EU-Russia Summit - Joint Declaration, Presse: 342 - Nr: 12423/01, Brussels, 03.10.2001.

²⁷³ European Commission, **Draft regulation on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating international terrorism**, COM(2001) 569 C5-0455/2001 2001/0228 (CNS), 03.10.2001.

²⁷⁴ **Results of the Council of Economics and Finance Ministers and Jumbo Council of Finance, Interior and Justice Ministers, Luxembourg**, MEMO/01/330, 16th October 2001.

²⁷⁵ **Press Release**, Brussels, SPEECH/01/472, 18 October 2001.

1. Ghent Zirvesi

AB üyesi ülkelerin Devlet ve Hükümet Başkanları'nı 19 Ekim 2001 tarihinde bir araya getiren Ghent Zirvesi'nin gündemine terörizm konusu damgasını vurmuştur. 11 Eylül 2001 olayları sonrası Avrupa'daki ekonomik istikrarın ve Euro'ya geçiş hazırlıklarının değerlendirildiği gayri resmi zirve sonunda yine söz konusu saldırılar ve terörizmle mücadele konusunda bir bildirge yayınlanmıştır.²⁷⁶ Bildirge ile, terör olaylarının AB ekonomik istikrarına duyulan güveni sarsmadığı ve AB'nin sağlam ekonomik temelleri ile elde edilmiş olan mali konsolidasyonun söz konusu olayların etkilerini sınırlı ve geçici kılacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede, AB'nin mevcut ekonomik stratejisinden sapılmayacağına, İstikrar ve Büyüme Pakti'na bağlılığın süreceğine ve Avrupa'nın uzun vadeli büyüme potansiyelini artırmaya yönelik Lizbon sürecinin hızlandırılacağına dikkat çekilmiştir.

Terörizmle mücadele konusuna ağırlık verilen bildirge ile ne türden ve nerede olursa olsun terörizmle mücadelede kararlı olduklarını belirten devlet veya hükümet başkanları, bu tür bir mücadelede, BM çatısı altında uluslararası koalisyonun güçlendirilmesi için gerekenin yapılmasını istemişlerdir. ABD'nin Afganistan'da gerçekleştirdiği operasyonların meşruluğu yinelenmiş, Afganistan'da olağan demokrasi süreci başladıktan sonra her türlü politik ve insani yardımın sağlanacağı belirtilmiştir.

Liderler, AB'nin genişlemesi konusunu ve aday ülkelerle yapılan müzakerelerin son aşamasını da ele almışlar; terör olaylarından sonra AB'nin genişleme planlarında değişiklik yapması olasılığından söz edilmesinin aday ülkelerde yarattığı rahatsızlığı engellemek amacıyla bu konuda güvence içeren bir mesaj vermişlerdir.

Ayrıca liderler, 21 Eylül 2001 tarihinde de Belçika'nın başkenti Brüksel'de yapılan olağanüstü zirvede hazırlanan terörizmle mücadele eylem planını

²⁷⁶ **Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission Follow-up to the September 11 Attacks and the Fight Against Terrorism**, Brussels, 19 October 2001, SN 4296/2/01.

incelemişler, eylem planının başarısı açısından bazı noktaların önemine dikkat çekmişlerdir. Bunlar;

- 6-7 Aralık 2001'deki Aİİ Bakanlar Konseyi'nde ATE Çerçeve Karar Tasarısı ile Terörizmle Mücadeleye İlişkin Çerçeve Karar Tasarısı'nın ve malvarlıklarının dondurulması ile ilgili uygulamaya yönelik ayrıntıların kabul edilmesi,
- Europol, istihbarat servisleri, polis ve yargı yetkilileri arasındaki işbirliğinin artırılması,
- Terörizmle etkin mücadele için kara para ile ilgili direktiflerin ve ilgili BM Sözleşmesi'nin üye ülkelerce yürürlüğe konması ve,
- Hava taşımacılığı güvenliğine ilişkin tasarının onaylanması gibi konulardır.

Ayrıca planda belirtilen 79 eylemin belirli bir ritme tabi olarak somutlaştırılması gerektiğini ifade edilmiş olup üye ülkeler arasında da bir takım tedbirlerin alınmasının gerektiği bildirilmiş, Arap ve İslam dünyası arasında bir ayırım yapılması gerektiği görüşü paylaşılmıştır.²⁷⁷

21 Eylül 2001 tarihli eylem planındaki ABD ile işbirliği ile ilgili önlemlerle birlikte, üye ülkeler ve ABD kurumları arasında karşılıklı adli yardımlaşmanın özellikle suçluların iadesi açısından artırılması, kimyasal, biyolojik ve nükleer maddelerin etkin kontrolü ile pasaport ve vize güvenliğini sağlama açısından işbirliğinin yoğunlaştırılması konuları da Ghent Zirvesi'nde ele alınanlar arasındadır. Devlet ve hükümet başkanları, Avrupa sınırları içerisindeki kimyasal, biyolojik ve nükleer silahlar, bulaşıcı maddelerin kontrolü adına bir program hazırlamalarını Komisyon'dan istemiştir.

Zirvede, Filistin devleti kurulması ve İsrail'in barış ve güvenlik içerisinde yaşamasına dayalı Ortadoğu barış sürecinin yeniden başlatılmasını istenmiş, Ayrıca Balkanlar'daki istikrarın sağlanması da Birlik'in önemli amaçlarından biri olduğunun altı çizilmiştir.

²⁷⁷ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 1. Baskı, 2002, s. 373'ten daha geniş bilgi için bkz. Bulletin de l'UE, sayı 10-2001, pr. 1:6.084.

Ghent Zirvesi'nden sonra, 20 Ekim 2001 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen ve Rusya, Ukrayna ve Moldova'nın da katıldığı Avrupa Konferansı'nda da New York ve Washington'a düzenlenen intihar saldırıları görüşülmüş ve terörle mücadelede BM nezdinde oluşturulacak uluslararası koalisyonun önemine dikkat çekilmiştir.²⁷⁸

Diğer yandan, 4 Kasım 2001 tarihinde İngiltere Başbakanı Tony Blair'ın ev sahipliğinde bir değerlendirme toplantısı yapılmış, toplantıya, Almanya Başbakanı Gerhard Schröder, Fransa Cumhurbaşkanı Jacques Chirac, Fransa Başbakanı Lionel Jospin, İtalya Başbakanı Silvio Berlusconi, İspanya Başbakanı Jose Maria Aznar, Hollanda Başbakanı Wim Kok ile Belçika Başbakanı Guy Verhofstadt katılmıştır. Liderler, ABD'nin 11 Eylül 2001 sabahı maruz kaldığı derin terör darbesi karşısında, bu terörün beyni olduğu düşünülen Suudi asıllı Usame Bin Ladin ve onun örgütü El Kaide'yi koruyan Afganistan'daki Taliban rejimine karşı ABD'nin yürüttüğü askeri operasyonun nasıl geliştirileceği sorununu masaya yatırmışlardır.²⁷⁹

5-6 Kasım 2001 tarihlerinde, Brüksel'de, dışişleri bakanları düzeyindeki Avrupa-Akdeniz Konferansı düzenlenmiş ve katılımcılar siyasi konuları ve güvenlik meselelerini, özellikle de Ortadoğu Barış Süreci ile 11 Eylül 2001 saldırılarını değerlendirmişlerdir.²⁸⁰ Avrupa-Akdeniz ortaklığının mali çerçevesi, Barcelona Süreci'nin sosyal boyutu, kültürel diyalog ve ticari ilişkilerin tartışıldığı bu konferansta Türkiye'yi Dışişleri Bakanı İsmail Cem temsil etmiştir.

Leaken Zirve Toplantısı öncesinde gerçekleştirilen tüm bu gelişmelere rağmen rağmen, üye ülkeler arasında terörizme karşı mücadele konusunda üye ülkeler arasında tam bir uzlaşya varıldığını söylemek oldukça zordur. Özellikle Belçika ve İskandinav Ülkeleri, terörizmle mücadele edilirken insan haklarının ihlal edilmemesi gerektiğini savunmakta ve güvenlik konusunun ikincil olması gerektiğini vurgulamışlardır. Bunun karşısında, terörizmden doğrudan etkilenen ve konuyla ilgili

²⁷⁸ **European Conference Declaration**, Brussels, CL01-073EN, 20 October 2001.

²⁷⁹ **İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni**, 15-30.10.2001.

²⁸⁰ **Euro Mediterranean Conference of Foreign Ministers: Presidency Conclusions**, Brussels, 6 Kasım 2001.

olarak üye ülkeler arasındaki uyumsuzluğun farkında olan Fransa, İngiltere, İspanya ve İtalya gibi ülkeler de, daha ziyade kendilerini doğrudan ilgilendiren örgütler üzerinde yoğunlaşmışlardır. Konu, üye ülkeler arasında insan hakları-güvenlik denkleminde tartışılırken, aday ülkelerin konuyla ilgili istek ve görüşleri ise ikinci plana itilmiş durumda kalmıştır.

Konuyla ilgili pürüzler, her ne kadar ısrarla üzerinde durulsa da, 6-7 Aralık 2001 tarihli Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısı'nda da giderilememiştir.²⁸¹ Bununla birlikte, bu toplantıda oldukça önemli bir ilerlemenin sağlandığını belirtmek gerekir; terörist eylem tanımı ve bu tür eylemlere verilecek cezalar konusunda bir uzlaşma sağlanmıştır. Buna göre, *“Doğası veya içeriği gereği bir ülkeye ve uluslararası kuruluşa zarar verebilecek ve sorumluları tarafından bir topluluğu korkutmak veya kamu yetkililerini veya bir uluslararası kuruluşu herhangi bir eylemi gerçekleştirmeye veya herhangi bir eylemi gerçekleştirmekten kaçınmaya zorlamayı amaçlayan, veya bir ülkenin veya uluslararası kuruluşun temel siyasi, anayasal ekonomik veya sosyal yapılarını sarsmaya veya yok etmeye yönelik kasti eylemler”*, terörist eylemler olarak nitelendirilmiştir. Söz konusu eylemin aşağıdaki 11 amaçtan birine yönelik olması gerektiği ifade edilmiştir:

- 1- İnsan hayatına yönelik saldırılar,
- 2- İnsanın fiziki bütünlüğüne yönelik saldırılar,
- 3- Rehin alma ya da kaçırma,
- 4- Kitle imha silahları (Bu silahlarla hükümet binalarına, ulaşım ya da enformatik de dahil olmak üzere alt yapı sistemlerine, insanların girip çıktığı yerlere, özel mülkiyette olmasına rağmen insan hayatı için tehlike veya ekonomik zarar oluşabilecek yerlere yapılacak saldırılar),
- 5- Uçak, gemi ya da diğer toplu taşımacılık ya da nakliye araçlarına yapılan saldırılar,
- 6- Nükleer, biyolojik ve kimyasal silahlar da olmak üzere her türlü silahın izinsiz bulundurulması, üretimi ve bu amaçla araştırma yapılması,
- 7- İnsan hayatını tehdit eden yangın sel ve patlamaya neden olma,

²⁸¹ **Justice, Home Affairs and Civil Protection**, Brussels, 14581/01 (Presse 444), 6-7 December 2001.

- 8- İnsan hayatını tehdit edecek şekilde su, elektrik veya diğer doğal kaynaklara zarar verme,
- 9- Yukarıdaki maddelerde sayılan davranışlarda bulunmakla tehdit etme,
- 10- Terörist bir grubu yönetme,
- 11- Terörist bir grubun eylemlerine katılma (bilinçli olarak bilgi, lojistik ve maddi destek sağlama)

Bu çerçevede uygulanacak ceza ile ilgili olarak terörist örgüt üyelerine en az 8, örgütü yönetenlere ise en az 15 yıl hapis cezası verilmesi kararlaştırılmıştır. Henüz hukuki anlamda bir netlik kazanmayan bu tanımlama, Terörizmle Mücadeleye İlişkin Çerçeve Karar Tasarısı'ndan esinlenerek kabul edilmiş olup, böyle bir tanımlamanın yapılmış olması, AB ve üye ülkeler için önemli bir siyasi gelişme olarak kaydedilmiştir. Söz konusu tasarı da daha önceden belirlendiği gibi bu dönemde değil bir sonraki dönem başkanlığı sırasındaki Konsey toplantılarının birinde kabul edilmesi üzerinde uzlaşya varılmıştır. Bu da şu demek oluyor ki; terörizme dair detaylı bir tanımın AB'nin yasal mevzuatında yer edinmesini sağlayacak ilgili Çerçeve Karar'ın kabul edilmesi, bu zirve toplantısıyla kesinlik kazanmıştır.

2. Leaken Zirvesi

Belçika Dönem Başkanlığını noktalayan Laeken Zirvesi, AB'nin tek para birimini kullanmaya başladığı, genişlemenin geri dönülemez bir sürece girdiği ve AB'nin geleceğine ilişkin tartışmaların yoğunlaştığı bir zamanda gerçekleşerek entegrasyon sürecine yeni bir ivme kazandırmıştır. 14-15 Aralık 2001 tarihleri arasında gerçekleştirilen zirvede, AB'nin geleceği, Euro, AGSP, genişleme süreci, ekonomik ve sosyal gelişme, adalet ve içişleri ve terörle mücadele ile dış ilişkiler gibi konular derinlemesine ele alınmıştır.²⁸²

AB'nin geleceğinin genel çerçevesinin belirlendiği ve 21 Eylül 2001 tarihindeki olağanüstü toplantıda alınan kararların teyit edildiği zirvede, bir hafta

²⁸² **Presidency Coclusions European Council Meeting in Leaken**, SN 300/1/01 REV 1, 14-15.12. 2001, s.5.

önceki Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısı'nda ele alınan terör suçları konusundaki ortak bir tanımın yasal mevzuata kazandırılması, ATE'nin benimsenerek yürürlüğe konması, dünya üzerinde faaliyet gösteren terör örgütleri ve teröristlerin listesinin belirlenmesi, BM Güvenlik Konseyi'nin 1373 sayılı kararı uyarınca bu örgüt ve kişilere yönelik finans yardımlarının engellenmesine ilişkin önlemlerin alınması, hava yolu taşımacılığı güvenliği ile polis ve istihbarat birimleri arasındaki işbirliğinin artırılması konularında görüş birliğine varılmış, uluslararası terörizmle mücadelede kararlılık gösterilmiştir. Ayrıca, bu gelişmelerin, konu ile ilgili olarak somut girişimler olduğunun da altı çizilmiştir.

Avrupa Konseyi, Tampere'de belirlenmiş olan amaçlara ve politikalara olan bağlılığını vurgulamış, bazı konulardaki gecikmelerin telafi edilmesi gerektiğini ve ÖGA Alanı'nın zaman geçirmeden güçlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. AB, kişisel hak ve özgürlüklere saygı çerçevesinde, terörizmle mücadele konusunda ABD halkına tam destek verdiğini tekrarlamıştır. Ayrıca, 21 Eylül 2001 tarihinde kararlaştırılan eylem planının uygulama aşamasının, önceden belirlenmiş olan takvim çerçevesinde ilerlediği de ortaya konmuştur.

Bunun yanında, Birlik'in dış sınır kontrollerinin daha iyi idaresinin, terörizm ve yasadışı göç örgütleriyle yapılan mücadeleyi güçlendireceği belirtilmiş, Konsey ve Komisyon'dan, dış sınır kontrolleriyle ilgili hizmetler arası işbirliğini güçlendirici düzenlemeler gerçekleştirmeleri talep edilmiştir. Bunun yanında, AB ile Rusya arasındaki stratejik ortaklığın somut temellerinin atıldığı da ifade edilmiş, bu çerçevede Rusya ile ilişkileri güçlendirme kararı alınmış ve güvenlik ve siyasi sorunların yanı sıra, yasadışı göç, terörizm, yasadışı uyuşturucu ticareti, organize suçla mücadele gibi konulara yönelik olan ortaklık ve işbirliği anlaşması temelinde, AB ile Rusya arasındaki işbirliğinin şekillendirilmenin önemi vurgulanmıştır.

Zirve sonrasında bir açıklama yapan Belçika Dışişleri Bakanı Louis Michel, AB'nin Afganistan'a gönderilmek üzere çokuluslu barışgücü oluşturulmasını kararlaştırdığını ve 15 AB üyesinin katılacağı barışgücünün yaklaşık 3-4 bin askerden oluşacağını bildirmiştir. Zirvede, BM Güvenlik Konseyi'nin ilgili kararları

doğrultusunda, uluslararası topluluğun Afganistan’da istikrarın sağlanmasına yönelik faaliyetlerine katılma kararı almıştır.

Ayrıca AB için önemli bir kavşak olan Laeken Zirve Sonuç Bildirisi’ne eklenen AB’nin Geleceğine İlişkin Bildiri’de, iki dünya savaşının ardından barışın sürekliliğinin sağlanması yönünde AB’nin ilerleme kaydettiği, AB’nin ekonomik bütünleşmesini tamamladığı belirtilmiştir. 10 yıl önce Maastricht Antlaşması ile ortaya koyulan siyasi bütünleşme hedefini gerçekleştirme yönünde; sosyal politika, istihdam, mülteciler ve göç politikası, polis ve adli işbirliği, dış politika gibi alanlarda emin adımlarla ilerlediği ifade edilmiştir. Bildiride AB’nin, sınırlarına ilişkin olarak küreselleşen ve hızlı değişim gösteren bir ortam ile karşı karşıya olduğu ifade edilmiş ve Berlin Duvarı’nın yıkılması ile birlikte insan haklarına dayalı bir sistem çerçevesinde istikrarlı ve sorunsuz bir yapının hakim olacağı beklentisinin 11 Eylül 2001 olaylarının yaşanması ile birlikte sona erdiği belirtilmiştir.

3. AB’nin Terörizmle Mücadelede İçin İlk Yasal Düzenlemeleri

a) 2580/2001 Sayılı Tüzük ve Tüzüğe İlişkin 2001/927/EC Sayılı Konsey Kararı

Laeken Zirvesi sonrası çalışmalarına hız veren Konsey, 27 Aralık 2001 tarihinde terörizmle mücadele çerçevesinde bazı kişi ya da örgütlere karşı kısıtlayıcı önlemlerin alınmasıyla ilgili 2580/2001 sayılı tüzüğü kabul etmiştir.²⁸³ Bu tüzük, daha çok terörizmin finansman boyutuna ilişkin önlemlerin alınmasıyla ilgili olmakla birlikte, tüzüğün ilgili maddelerinin bir an önce uygulanmasına yönelik gerekler de derhal yerine getirilmiştir. 28 Aralık 2001 tarihinde AB Resmi Gazetesi’nde yayınlanarak yürürlüğe giren ve AT Antlaşması’nın 60., 301. ve 308. Maddeleri temel alınarak hazırlanan tüzükte şu noktalar dikkati çekmektedir:

²⁸³ “Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 344, 28 December 2001, ss.70-74.

- Üye ülkelerde bulunacak ve Konsey tarafından hazırlanacak bir listede belirtilen kişi, örgüt veya tüzel kişilikler ile alakalı olarak bu kişilere ait bütün fonlar, malvarlıkları, ekonomik kaynaklar dondurulacaktır. Bu kişi ve gruplar, dolaylı veya doğrudan hiçbir şekilde bu fonlara, malvarlıklarına, ekonomik kaynaklara ulaşmaları ve kullanmaları engellenecektir. Ayrıca, üye ülkelerde terörist eylemlerin finansmanı için herhangi bir şekilde para toplanması ya da temini yasaklanacaktır.
- Terörist eylemlerin finansmanı için kullanılan kaynaklar dondurulacaktır.
- Terör örgütlerini organize eden, mali destek sağlayan ya da bu örgütlerin eylemlerine katılanlara üye ülkeler tarafından caydırıcı cezalar uygulanacaktır.
- Terörist grup ve eylemler için üye devlet topraklarının kullanılmasına izin verilmeyecektir.

Bu tüzüğün ekinde terörist kişi veya gruplarla ilgili bilgi vermeye ve bu kişi ya da gruplara ait hesapların dondurulmasına yetkili ulusal birimlere yer verilmektedir. 15 üye Ülke'nin yanında AT'na da listede yer verilmiş olup yetkili ulusal otorite sayısı toplam 16'dır.²⁸⁴

Tüzük ile birlikte yayınlanan listelerin de katkısıyla AB Komisyonu, bir süre sonra yaklaşık 100 milyon Euro değerinde terörizmle ilgili şüphelenilen kişilere ait malvarlığının dondurulması ile karşı karşıya kalmıştır.²⁸⁵

Tüzükte yer alan fonlar, diğer finansal mal varlıkları ve ekonomik kaynaklar kelimeleri, tüzükte de belirtildiği üzere, maddi-gayri maddi, taşınır-taşınmaz mal

²⁸⁴ Söz konusu tüzüğün ekindeki yetkili bazı birimler, 28 Nisan 2005 tarihli 745/2003 sayılı ve 27 Temmuz 2005 tarihli 1207/2005 sayılı tüzüklerle değişikliğe tabi tutulmuştur. ("Commission Regulation (EC) No 745/2003 of 28 April 2003 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism", **Official Journal of the European Communities**, Official Journal L 106 , 29 April 2003, ss. 22-23; "Commission Regulation (EC) No 1207/2005 of 27 July 2005 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 197, 28 July 2005, ss. 16-18.)

²⁸⁵ Tony Bunyan, "Statewatch: Analysis Reports on Post-11 September", <http://www.statewatch.org>, no.6. (Erişim Tarihi: 14 Mart 2005).

varlıkları, elektronik veya digital ortamı da kapsayan yasal belge veya enstrümanlar, banka kredileri, seyahat çekleri, banka çekleri, hisse senetleri, havaleler, kıymetli evraklar, bonolar, poliçeler ve krediler olarak tanımlanmıştır. Dondurulma kelimesi ise, bu varlıklar üzerinde herhangi bir transfere, yer değişikliğine, harekete veya miktarında, sahipliğinde, özelliklerinde, yerinde değişmelere neden olacak kullanımına engel olmak anlamına gelmektedir. Finansal hizmetler kelimesi de, finansal hayatın her türlü hizmeti, sigortacılık işlemleri ve bütün bankacılık işlemleri olarak nitelendirilmiştir. Tüzük; Hollanda, İngiltere ve AT’na ait yetkili otoritelerinin değiştirilmesiyle 28 Nisan 2003 tarihinde, Almanya, Litvanya, yine Hollanda ve İsveç’e ait yetkili otoritelerinin değiştirilmesiyle 27 Temmuz 2005 tarihinde yeniden düzenlenmiştir.

Yine aynı tarih ve 2001/927/EC Sayılı Konsey Kararı²⁸⁶ ile, bu yönetmeliğin uygulanacağı terörist kişi ve gruplara ilişkin bir liste yayınlamıştır. Bu liste ilk yayınladığında, aşırı dinci 2 terörist grubun ve 8 teröristin ismi yer almıştır. Bu listenin Konsey tarafından oybirliği ile değiştirilebileceği ya da listeye eklemeler yapılabileceği de belirtilmiş olup bugüne kadar Konsey tarafından 14 değişiklik yapılmıştır. Bunlar; 02 Mayıs 2002 tarihli 2002/334/EC sayılı Konsey Kararı²⁸⁷, 17 Haziran 2002 tarihli 2002/460/EC sayılı Konsey Kararı, 28 Ekim 2002 tarihli 2002/848/EC sayılı Konsey Kararı, 12 Aralık 2002 tarihli 2002/974/EC sayılı Konsey Kararı, 27 Haziran 2003 tarihli 2003/480/EC sayılı Konsey Kararı, 12 Eylül 2003 tarihli 2003/646/EC sayılı Konsey Kararı, 22 Aralık 2003 tarihli 2003/902/EC sayılı Konsey Kararı, 2 Nisan 2004 tarihli 2004/306/EC sayılı Konsey Kararı, 14 Mart 2005 tarihli 2005/221/EC sayılı Konsey Kararı, 6 Haziran 2005 tarihli

²⁸⁶ “Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (2001/927/EC)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 344, 28 December 2001, ss. 83-84.

²⁸⁷ 27 Aralık 2001’de yayınlanan Konsey kararı uyarınca terörle mücadele açısından bazı kişilere ve gruplara yönelik uygulanacak özel sınırlayıcı tedbirler kapsamında hazırlanan ikinci liste, 3 Mayıs 2002 tarihinde AB Resmi Gazetesinde yayınlanmıştır. 4 Suudi Arabistan, 3 Lübnan ve 1 Kuveyt vatandaşının oluşturduğu 8 kişilik kişiler listesinin yanısıra örgütler listesine PKK, DHKP-C ve Dev Sol’un da eklenerek bu örgütlere de yaptırımlar uygulanması Türkiye tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Bu örgütlere daha sonra da IBDA-C eklenmiş olup güncellenen tüm kararlarda sayılan örgütlerin ismine rastlamak mümkündür.

2005/428/EC sayılı Konsey Kararı, 17 Ekim 2005 tarihli 2005/722/EC sayılı Konsey Kararı, 29 Ekim 2005 tarihli 2005/848/EC, 21 Aralık 2005 tarihli 2005/930/EC sayılı Konsey Kararı ve şu an yürürlükte olan 29 Mayıs 2006 tarihli 2006/379/EC sayılı Konsey Kararı²⁸⁸.

b) 2001/930/CFSP ve 2001/931/CFSP Sayılı Ortak Tutumlar

Üye ülkelerini terörizmle mücadelede yasal açıdan daha da yakınlaştırmayı amaçlayan AB, aynı zamanda politik açıdan bu ortak harekete zorlamak istemiştir. Böylelikle, saldırılar sonrasında, yine 27 Aralık 2001 tarihli terörizme karşı mücadeleye ilişkin kabul edilen 2001/930/CFSP²⁸⁹ ve özellikle terörist eylem tanımının yapıldığı 2001/931/CFSP²⁹⁰ sayılı ortak tutumlar da oldukça önemlidir.

2001/930/CFSP sayılı ortak tutumda;

- Terör örgütlerine ve teröristlere eylemlerinde kullanabileceği doğrudan veya dolaylı maddi destek sağlamanın suç kabul edilerek cezalandırılacağı,
- Terör örgütlerine veya terörist eylemlere doğrudan ya da dolaylı katılan, yardımcı olan, örgütlerin talimatları doğrultusunda faaliyet gösteren veya malvarlığı bu örgütler tarafından kontrol edilen gerçek ve tüzel kişilerin paraları ile malvarlıklarının dondurulacağı,
- Üye ülkelerin; terör örgütlerine, teröristlere, bunlara yardımcı olanlara ve doğrudan veya dolaylı bu insanların emri altına girenlere karşı hiçbir

²⁸⁸ “Council Decision of 29 May 2006 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2005/930/EC”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 141, 31 May 2006, ss. 21-23.

²⁸⁹ “Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 344, 28 December 2001, ss. 90-92.

²⁹⁰ “Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 344, 28 December 2001, ss. 93-96.

şekilde herhangi bir fon, malvarlığı, ekonomik kaynak, finansal işler ile ilgili faaliyet gösterememesi için önlemler alması gerektiği,

- Terör örgütlerinin insan ve silah temin etmelerine karşı diğer aktif veya pasif önlemler alınması gibi hususlar yer almaktadır.

Bunun yanında ortak tutum, terörist faaliyetlerin önceden önlenbilmesi amacıyla üye ülkeler arasında veya üçüncü ülkelerle, istihbari bilgi değişimine izin vermektedir. Teröristlere ve terör örgütlerine, onları destekleyenlere ve finanse edenlere sığınma hakkının verilmeyeceği, teröristlerin ve destekçilerinin AB topraklarında veya AB dışında eylem yapmak amacıyla AB topraklarını kullanmalarına kesinlikle izin verilmeyeceği ifade edilmektedir.

Terör organizasyonlarını kuranların, teröristlerin ve bir şekilde onlara destek olanların yakalanmaları halinde AB ülkelerinde yargılanacağı, bu amaçla üye ülkelerin gerekli yasaları çıkaracakları ve ağır cezalar öngörecekları, bu suçlarda yapılacak araştırma, soruşturma ve sorgulamalar konusunda üye ülkeler arasında ve üçüncü ülkeler ile yardımlaşma yapılacağı da ortak tutumda yer alan hükümlerdendir.

Ortak tutum, 21 Eylül 2001 tarihinde kabul edilen eylem planı gibi kapsamlı bir yaklaşım içermektedir ve ortak tutumla AB, terörizme karşı mücadeledeki topyekün kararlılığını bir kez daha göstermiştir. Diğer yandan, üye ülkelerden terörizmle ilgili uluslararası sözleşmeleri ve protokolleri 2001 yılı sonuna kadar iç hukuklarına uygulamalarını isteyen ortak tutumun ekinde 1963'ten beri varolan ve uluslararası terörizmle mücadeleyi konu edinen 13 uluslararası sözleşmenin listesi yer almıştır. AB üyesi ülkerin ancak 2001 yılı sonunda tüm dünyayı etkisi altına alan terörist saldırılar sebebiyle uluslararası terörizmle mücadele belgelerini tanıma konusunda uzlaşmaya varabilmeleri ve böyle bir öngörü hayli düşündürücüdür.²⁹¹

²⁹¹ Detaylı bilgi için bkz. Beril Dedeoğlu, “Terörizm Üzerine Karşılaştırmalar”, **Dünden Bugüne AB**, Der. Beril Dedeoğlu, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, s.459.

Bunun yanında, 17 Ocak 2002 tarihinde, o zamanlar tam üyelik müzakerelerinin yürütüldüğü Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile ortaklık ilişkisi içinde bulunan Türkiye, EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi) ve Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) üye ülkeleri, AB Birliği Dönem Başkanlığı ile birlikte yayınladıkları bildirgede söz konusu ortak tutumun hedeflerini paylaştıklarını belirtmişler ve kendi ulusal politikalarını bu ortak tutum paralelinde düzenlemelere gideceklerini taahhüt etmişlerdir.²⁹²

2001/931/CFSP sayılı ortak tutum da, terörizme karşı mücadeleyle ilgili oldukça geniş önlemlere yer vermektedir. Burada terörist eylem tanımı ve terörist eylem biçimleri, 06-07 Aralık 2001 tarihli Adalet ve İçişleri Bakanları toplantısında kabul edilen biçimiyle yer almış, terörist grup da terörist eylemler gerçekleştirmek için birlikte hareket eden ve ikiden fazla kişiden zaman içinde oluşan örgütlü hareket olarak tanımlanmıştır.

Bu ortak tutumun ekinde de 13 terör örgütünün ve 29 teröristin isminin bulunduğu liste yer almıştır. Zira ortak tutumun çıkarılış amacı, listesi yayınlanacak terörist grup ve kişilerle ilgili önlemlerin ortaya konması olmuştur. 27 Aralık 2001 Tarih ve 2001/927/EC Sayılı Konsey Kararı'nda belirlenen terörist grup ve teröristlerin de dahil olduğu söz konusu listede, radikal dinci örgüt ve teröristlerin yanında İspanya'nın Bask Bölgesi'nin bağımsızlığı için mücadele eden ETA (Euskadi Ta Askatasuna - Bask Ülkesi ve Özgürlük) ve ETA mensubu teröristler ile İngiltere ile barış görüşmelerine katılmayan, IRA (Irish Republican Army - İrlanda Cumhuriyet Ordusu)'dan ayrılan CIRA (Continuity Irish Republican Army - Sürekli İrlanda Cumhuriyet Ordusu) ve Yunanistan'dan 17 Kasım ile ELA gibi örgütler de yer almıştır. Listede yer alan bireylerin ise Suudi Arabistan, Kuveyt, Lübnan ve Bask kökenli olduğu bildirilmiştir. Bu listenin de yukarıda bahsi geçen konsey kararı ile

²⁹² **Declaration by the Presidency on behalf of the European Union, the Central and Eastern European countries associated with the European Union, the associated countries Cyprus, Malta and Turkey and the EFTA countries, members of the European Economic Area, on combating terrorism, Brussels, (Presse 5) 5260/02 P2/02, 17 January 2002.**

birlikte 6 ayda bir gözden geçirilmesi ve yeni eklemelerin yapılması açık hükme bağlanmıştır.

Gözden geçirmeler 6 ayda bir olmasa da değişik periyotlarla yapılmış, Nisan 2005 itibariyle birbirini güncelleyen toplam 17 tane ortak tutum kabul edilmiştir. Bunlar; 2 Mayıs 2002 tarihli 2002/340/CFSP sayılı Ortak Tutum, 17 Haziran 2002 tarihli 2002/462/CFSP sayılı Ortak Tutum, 28 Ekim 2002 tarihli 2002/847/CFSP sayılı Ortak Tutum, 12 Aralık 2002 tarihli 2002/976/CFSP sayılı Ortak Tutum, 5 Haziran 2003 tarihli 2003/402/CFSP sayılı Ortak Tutum, 27 Haziran 2003 tarihli 2003/482/CFSP sayılı Ortak Tutum, 12 Eylül 2003 tarihli 2003/651/CFSP sayılı Ortak Tutum, 22 Aralık 2003 tarihli 2003/906/CFSP sayılı Ortak Tutum, 2 Nisan 2004 tarihli 2004/309/CFSP sayılı Ortak Tutum, 17 Mayıs 2004 tarihli 2004/500/CFSP sayılı Ortak Tutum, 14 Mart 2005 tarihli 2005/220/CFSP sayılı Ortak Tutum, 6 Haziran 2005 tarihli 2005/427/CFSP sayılı Ortak Tutum, 17 Ekim 2005 tarihli 2005/725/CFSP sayılı Ortak Tutum, 29 Ekim 2005 2005/847/CFSP sayılı Ortak Tutum, 21 Aralık 2005 tarihli 2005/936/CFSP sayılı Ortak Tutum, 20 Mart 2006 tarihli 2006/231/CFSP sayılı Ortak Tutum ve şu an yürürlükte olan 29 Mayıs 2006 tarihli 2006/380/CFSP sayılı Ortak Tutum'dur.²⁹³

2001/931/CFSP sayılı ortak tutum, terör örgütlerinin mali açıdan çökertilmesi amacından hareketle yayınlanan liste doğrultusunda; bir devletin artık bir terör örgütü ya da terörist hakkında tereddüt, koruma veya görmezden gelme şeklinde pasif kalamayacağı gibi aynı zamanda polis ve yargı güçleri de daha etkin ve ortak hareket etmesine imkan sağlamaktadır. Ancak bu noktada AB'den beklenen terör örgütlerini belirlerken sadece kendi üye ülkelerinin görüşleri yanında bölge ülkelerinin ve aday ülkelerin de görüşlerini dikkate almasıdır. Böylelikle tüm terör örgütlerine sıfır tolerans ile bir yaklaşım sergilenmesi mümkün olacaktır.²⁹⁴

²⁹³ "Council Common Position 2006/380/CFSP of 29 May 2006 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2006/231/CFSP", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 144, 31 May 2006, ss. 25-29. Sonuncu güncellemeyle birlikte ortaya çıkan terör örgütü ve terörist kişilerden oluşan liste, çalışmanın sonunda yer almaktadır.

²⁹⁴ Mehmet Özcan ve Serkan Yardımcı, **op.cit.**, s.223.

Terörist eylemde bulunan kişi, grup ve tüzel kişilikten ne anlaşılması gerektiğini de belirleyen ortak tutum, terörist eylem yapan veya yapmaya çalışan, terörist eyleme katılan veya kolaylaştıran; dolaylı veya doğrudan bu tür insanlar tarafından sahip olunan veya kontrol edilen gruplar veya tüzel kişiler; bu örgütlerin adına iş yapan, talimat alan grup, gerçek veya tüzel kişilerin aynı kategoride ele alınması gerektiğini ifade etmektedir.

Ortak tutum, AT'na, AB Antlaşması'nda kendisine verilen yetkiler çerçevesinde listede belirtilen bireylerin, grupların ve tüzel kişilerin mali, ekonomik ve diğer finansal kaynaklarını dondurabilme ve aynı zamanda bu kişilerin bu kaynaklardan yararlanabilmesini veya ulaşabilmesini engelleme yetkisini vermektedir. Diğer yandan üye ülkeler mümkün olan en üst seviyede terörist faaliyetleri engelleme ve mücadele etme adına polis ve adli konularda işbirliğini sağlayacaktır. Gerçekten de 27 Aralık 2001'de kabul edilen 2001/931/CFSP sayılı Ortak Tutum, AB'nin terörizme karşı mücadelesinin lokomotiflerinden olmuştur.

Ortak tutum ekinde bahsedilen terörist örgüt ve kişiler listesinde Usame Bin Ladin ve örgütü El Kaide yer almamaktadır. Ancak Konsey, Ladin ve örgütü ile ilgili olarak ayrı bir ortak tutum belirlemiştir.²⁹⁵ Daha önceden, 1996, 1999 ve 2001 yıllarında gerek Afganistan gerekse Taliban'a yönelik çıkartılan 4 ortak tutumu yürürlükten kaldırılarak kabul edilen ortak tutuma göre, belirtilen bu kişilere, üye ülkelerin sınırları içerisinde ya da üye ülkelerin sınırları dışında gemi veya uçaklarını veya vatandaşlarını kullanarak dolaylı veya doğrudan silah, askeri mühimmat veya bunlara benzer materyalleri satmak, temin etmek, transfer etmek yasaklanmıştır. AT, üye ülkelerde resmi makamların yetkilerine zarar vermeden ATA'da belirlenen yetkiler içerisinde, üye ülkelerde bu kişilere dolaylı veya doğrudan teknik yardımın yapılmasını, temin edilmesini, askeri faaliyetlerle ilgili eğitim sağlanmasını önleyecektir. Ortak tutum ile AT'na, bu kişilere ait mali fonları, finansal varlıkları ve

²⁹⁵ "Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 139, 29 May 2002, ss. 4-5.

ekonomik kaynakları dondurma ve bu kaynakları kullanılmaz duruma sokma yetkisi verilmiştir. Ayrıca üye ülkeler bu kişilerin topraklarına girişini veya transit geçişini önleyici gerekli tedbirleri alacaklardır.

c) Eurojust Biriminin Tesisi

Cezai konularda adli işbirliğini geliştirmek; ÖGA Alanı'nın inşası için oldukça önemli ve bir o kadar da gerekli bir konudur. 29 Haziran 1998 tarihli Ortak Eylem Kararı²⁹⁶ ile oluşturulan Avrupa Adli Yargı Ağı (European Judicial Network - EJN), bu konuda çok önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Suçlarla etkili savaşım ve ülkeler arasında daha etkin ve süratli bir işbirliği yapılmasını amaçlayan Avrupa Adli Yargı Ağı, 1999 yılından bu yana her üye ülke tarafından görevlendirilen yüzü aşkın temas noktası ile etkili bir çalışma sürdürmektedir. Temas noktaları aracılığı ile sağlanan işbirliğinin kapsamı ve işbirliğiyle ilgili eylemler ise; temas noktasının ulusal hukuku doğrultusunda yapılmaktadır. Adli Ağı Kuran Ortak Eylem; Schengen Uygulama Sözleşmesi çerçevesinde cezai işbirliğinin doğrudan doğruya ülke temsilcileri aracılığıyla geliştirilmesi fikrine dayanmaktadır.²⁹⁷

Bilindiği gibi Tampere Zirvesi, AB içinde özellikle örgütlü suçların oluşturduğu iç güvenlik tehdidine karşı mücadelede en önemli kilometre taşlarından birisidir. Tampere Zirvesi sonuçlarının 46. maddesi hükümleri uyarınca AB bünyesinde örgütlü suçlar ile daha etkin mücadele edebilmek için ve böyle bir ihtiyaç artık iyiden iyiye kendini hissettirdiği için Avrupa Adli İşbirliği Birimi'nin kurulması konusunda uzlaşıya varılmıştır.²⁹⁸ Eurojust'ın kuruluşundan önce Geçici Adli İşbirliği Birimi 19 Aralık 2000 tarihinde Konsey'in aldığı bir karar²⁹⁹ ile oluşturulmuştur. Kararın dibacesinde, Tampere Zirvesi'ne atıfta bulunarak 2001

²⁹⁶ “Joint Action of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on good practice in mutual legal assistance in criminal matters (98/427/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 191, 7 June 1998, ss. 1-3.

²⁹⁷ Detaylı bilgi için bkz. “European Judicial Network”, <http://www.ejn-crimjust.eu.int/>, (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2004).

²⁹⁸ Mehmet Özcan, “Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (Eurojust): Gelişim ve Perspektifler, <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=159>, (Erişim Tarihi: 18 Nisan 2006).

²⁹⁹ “Council Decision of 14 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit (2000/799/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 324, 21 December 2000, ss. 2-3.

yılıının sonuna kadar Eurojust'ın kurulması gerekliliği hatırlatılmış ve Geçici Adli İşbirliği Birimi tecrübesinin Eurojust'ın kurulması sırasında bir temel teşkil edeceğine vurgu yapılmıştır. Geçici Adli İşbirliği Birimi'nin Kuruluşuna İlişkin Karar'ın 1. maddesinde, Birim'in Konsey'in yönetsel yapılanması tarafından destekleneceği belirtilmektedir. Özellikle, organize olmuş ciddi suçlarla ilgili soruşturma ve davalarda üye ülkelerin yetkili otoriteleri arasında işbirliğini artırmak ve Kurucu Antlaşmalar çerçevesinde kabul edilen yasal düzenlemelere göre iletilen suç bilgileri ve diğer istekleri hesaba katarak üye ülkelerdeki kovuşturma ve soruşturmaların koordinasyonunu arttırmak ve teşvik etmek gibi iki temel amacı bulunan söz konusu geçici işbirliği, Eurojust biriminin kurulması amacıyla Konsey'e ve üye ülkelere yol gösterici ve destekleyici bir rol de üstlenmiştir.³⁰⁰

Serbest dolaşım konusunda gelenekselleşmiş karşılıklı adli yardımlaşma kurallarının da, sınır ötesi suç türlerinin nitelikleşerek geliştiği için artık yeterli olmadığı anlaşıncı Konsey tarafından 28 Şubat 2002 tarihinde kabul edilen bir kararla, Eurojust Birimi kurulmuştur.³⁰¹ AB'ne üye ülkeler tarafından, kendi hukuk düzenlerine uygun olarak atanan bir savcı, yargıç ya da eş değer yetkiye sahip polis görevlisi olan birer ulusal üyeden oluşacak Eurojust adı altında, tüzel bir kişiliğe sahip bir birim kuran kararın Konsey tarafından kabul edilmesi, AB'nin nitelikli suçla, özellikle terörizmle mücadelede de atmış olduğu önemli bir adımdır. Hatırlanacağı üzere, Tampere Zirve Toplantısı'nda oluşumu için ortaya atılan fikirler, böyle bir birimin, iç güvenliğinin sağlanması bağlamında vazgeçilmesi imkansız bir yapı oluşturacağına dikkat çekmiştir. Bu fikirler arasında, bu birimin, soruşturma ile ilgili ulusal birimler arasındaki koordinasyona katkıda bulunacağına ve Europol tarafından yapılan analiz temeli üzerinde örgütlü suçlara ilişkin kovuşturmalara yardım edeceği de bulunmaktadır.³⁰²

³⁰⁰ "Judicial cooperation in criminal matters: Provisional Judicial Cooperation Unit", <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33132.htm>, (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2006).

³⁰¹ "Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 063, 06 March 2002, ss.1-13.

³⁰² Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**, opcit., s.366.

Özellikle AB’de oluşturulacak ÖGA Alanı’nın temel enstrümanlarından biri olan Eurojust’ın kurulmuş olması, diğer yargısal düzenlemelerle daha özgür, güvenli ve adaletli bir Avrupa’nın terör suçlarından arınmasını kolaylaştıracağı oldukça açıktır. Zira, kabul edilen kararda; kendi ülkesinde özellikle örgütlü olan ağır bir suça ilişkin araştırma ve kovuşturma yapan adli makamların diğer bir üye ülkede çalışmalarını yapmaları, bu yöndeki işbirliğinin teşvik edilmesi ve geliştirilmesi amacı açıkça yer almaktadır. Uluslararası adli yardımın yapılmasının ve suçluların iadesi taleplerinin işlevsel hale getirilmesini kolaylaştırmak sureti ile üye ülkelerin yetkili birimleri arasında işbirliğini geliştirmek ve bununla birlikte söz konusu üye ülkenin yetkili birimlerinin araştırma ve kovuşturmalarını daha etkili yapabilmeleri amacıyla desteklemek de Eurojust’ın kuruluş amaçları arasında yer almıştır.

Eurojust’ın yetki sahasına giren suç türlerinin; Europol Sözleşmesi’nde yer alan ve Europol’ün her zaman yetkisi altında bulunan suçlar ile bilişim suçları, sahtekarlık, rüşvet, kara para aklanması, çevre suçları, suç örgütü üyeliği ve bu suçlarla birlikte işlenmiş suçlar olduğu, ilgili Konsey Kararı’nın 4. maddesinde açıkça belirlenmiştir. Europol’ün yetkisi altında terörizm suçunun da bulunduğu göz önüne alınacak olunursa, adli işlemlere yön verecek Eurojust biriminin varlığı, AB’nin terörizmle mücadelesini etkili bir şekilde güçlendirmiştir. Bu da demek oluyor ki, artık AB’nin herhangi bir ülkesinde terör suçu olarak araştırılan ve kovuşturulan suçların, diğer üye ülkelerde de aynı şekilde araştırılması ve kovuşturulması yönünde önemli bir adım atılmıştır. Europol nezdinde daha çok polisiye tedbirler paralelinde ele alınan terörizmle mücadele alanı, Eurojust ile de yargısal düzlemde ele alınacak önlem ve uygulanacak tedbirlerle genişleyerek AB’nin bu konu üzerindeki ısrarını apaçık belirleyecektir.

Eurojust’ın kuruluş amacı;

a) İki ya da daha çok ülkeyi kapsayan ciddi örgütlü suçlarda ceza araştırması ve kovuşturmasında üye ülkelerin yetkili makamlarından gelen talepleri dikkate alarak ve Antlaşmalar çerçevesinde yetkili kılınmış kurumlar tarafından sağlanan bilgiler doğrultusunda üye ülkeler ve yetkili birimler arasındaki işbirliğini geliştirmek ve desteklemek,

- b) Bir üye ülkenin yetkili makamlarının talebi üzerine Eurojust'ı Kuran Konsey Kararı'nda belirtilen şartlar çerçevesinde, bir üye ülke ile üye olmayan bir ülkeyi ilgilendiren ceza soruşturması ve kovuşturmasında bu soruşturma ve kovuşturmanın aydınlatılması için yardımcı olmak,
- c) Bir üye ülke ile Birlik arasında ortaya çıkan bir suçun kovuşturması ve soruşturması için yardım yapmaktır.

Eurojust'ın yukarıda belirtilen amaçlarını gerçekleştirmek doğrultusunda, gerek topyekün Eurojust birimi olarak, gerekse bir veya birden fazla ulusal üye aracılığı ile, yetkileri çerçevesinde;

- Bir veya birden fazla ulusal üyenin talebi üzerine veya,
- AB seviyesinde ya da,
- Doğrudan ilgili ülke veya ülkeler yanında başka üye ülkeleri de etkilemesi ihtimal dahilindeki araştırma ve kovuşturmalar durumunda,
- Kuruluş amaçlarının yerine getirilmesi ile ilgili bir genel sorunun söz konusu olmasında veya,
- İlgili Çerçeve Karar metninde aksine bir hüküm bulunmadığında görevlerini yerine getirmesine karar verilmiştir.

Bununla birlikte, amaçlarının gerçekleştirilmesi için, gerekli olduğu takdirde Eurojust, kendi yetkisi çerçevesi dahilinde ve kendi görevlerini yerine getirme amacı doğrultusunda, otomatik veya yapısalştırılmış fiziki dosyalarla kişisel verileri işleyecektir. Suçlarla mücadele etmede; kişisel verilerin, denetim altında tutularak bu verilerden istenildiği zaman faydalanılması, suç faillerinin ortaya çıkarılması ve suçla ilgili tüm kişilerin tespit edilmesi bakımından son derece önemli bir kazanım olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine Eurojust, işlenen kişisel verilerin korunmasını belli düzeyde garanti altına alan gerekli tedbirleri alacaktır. Ayrıca Eurojust, yapılan araştırmalarla ilgili bir veri endeksi hazırlayacak ve kişisel verileri içeren geçici çalışma dosyaları tanzim edebilecektir. Kişisel verilerle ilgili olarak oldukça geniş çerçeveli bir yaklaşım gösteren Eurojust, terörizmle mücadele doğrultusunda ve yapısal anlamda, bu amaç için ilk defa düzenlemeler ve çalışmalar yapacak spesifik bir birim olarak öne çıkmıştır. Zira terörizmle mücadele başta olmak üzere, suçları

bertaraf etmede, polisiye önlemlerin ve çabaların yanında yargısal anlamda atılacak adımların önemini anlayan AB, Aİİ sürecinde öngördüğü adalet kurumlarının ortak zeminde çalışmaları konusunda, Eurojust ile ilk önemli somut adımı atmıştır.

Eurojust'ın fonksiyonları, yapısal özellikleri ile kuralları ve Eurojust'ın kurucu antlaşmalar temelinde kurulan yapı ve kurumlarla ilişkilerini belirleyen bir Konsey Kararı da 22 Ekim 2002 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi'nde yayınlanmıştır.³⁰³ Daha çok Eurojust'ın kurumsal işleyişi ile ilgili temel nitelikteki kuralları betimleyen kararın Europol ile kişisel bilgilerin kullanımı konusunda alakalı ilişkilerini Europol ile yapılacak bir anlaşma neticesinde belirleyeceğini içeren bir hükmü bulunmaktadır. Nitekim, terörizmle mücadeleyle ilişkin o tarihe kadar yapılmış yasal düzenlemelere de atıfta bulunulan bir anlaşma taslağı, 9 Aralık 2003 tarihinde Eurojust Başkanlığı tarafından hazırlanmış olup Konsey Genel Sekreterliği'ne sunulmuştur.³⁰⁴ Europol ile Eurojust arasında anlaşma, Lahey'de 9 Temmuz 2004 tarihinde imzalanmıştır. Bu anlaşma ile örgütlü suçlar ile mücadelede iki kurumun operasyonel faaliyetleri dahil daha yakın işbirliği zemini sağlanmıştır. Anlaşma ile iki taraf arasında karşılıklı bilgi alışverişi suretiyle hazırlanılan düzenli danışma toplantılarının yapılacağı kararlaştırılmıştır. Bilgi alışverişini sağlamak üzere her iki kurum da karşılıklı irtibat noktası belirleyecektir. Ayrıca, Eurojust, kendi görevlerini desteklemek üzere Europol'den bir Çalışma Dosyası Analizi açması için girişimde bulunmasını talep edebilecektir. Bununla birlikte, bir ya da daha çok üye ülkenin talebi üzerine Europol ve Eurojust, ortak soruşturma ekibi kurabilecektir. Bu durumda Eurojust söz konusu üye ülkeler arasında yargısal işbirliğini temin ederken, Europol ise oluşturulan bu takıma istihbari bilgi toplama ve soruşturma konusunda yardımcı olacaktır.³⁰⁵ Diğer yandan, Eurojust Birimi'ni kuran 2002/187/JHA sayılı kararın bütçe ve diğer finansal kurallarla ilgili hükümlerini daha çerçeveli ve kurumsal alana taşıyarak değiştiren bir karar kabul edilmiştir.³⁰⁶

³⁰³ “Rules of procedure of Eurojust (2002/C 286/01)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 286 , 22 Ekim 2002, ss. 1-7.

³⁰⁴ “Draft agreement between Eurojust and Europol”, **Cover Note**, 15829/03, 9 December 2003.

³⁰⁵ Mehmet Özcan, “Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (Eurojust): Gelişim ve Perspektifler, **op.cit.**, (Erişim Tarihi: 18 Nisan 2006).

³⁰⁶ “Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious

Eurojust’i kuran Konsey Kararı’nın 26/2. maddesine göre Eurojust, Avrupa Yargısal Ağı ile de danışma ve birbirinin görevlerini tamamlama temelinde ayrıcalıklı bir ilişki içinde olacaktır. Bu ilişki özellikle aynı üye ülkenin üyeleri, irtibat görevlileri ve varsa temsilcileri arasında geliştirilecektir.³⁰⁷ Eurojust üyeleri, her biri kendi ülkesinin hukuk sistemlerine göre savcı, hakim, polis olan ya da bu görevlere eş bir görev yürüten kişilerden oluşur. Üyeler, kendi ülkeleri ile Eurojust arasında bir köprü görevi görmektedirler. Yukarıda belirtilen görevlerin yerine getirilmesi de dahil olmak üzere üye ülkeler ile Eurojust arasında yapılacak her türlü bilgi alışverişi bu üyeler üzerinden gerçekleştirilir. Eurojust’ın amaçlarını gerçekleştirmesi bakımından üye ülkelerdeki adli kayıtlar çok önemlidir. Eurojust’taki her üye, kendi ülkelerindeki suçlar ile ilgili olan tüm adli kayıtlara erişim konusunda kendi ülkelerinde görev yapan hakim, savcı ve polislerin sahip olduğu tüm yetkilerin aynısına sahiptir. Bu üyeler, kendi ülkelerindeki yetkili makamlar ile doğrudan temas kurma yetkisine sahiptir. Bu yetki sayesinde Eurojust, suç kovuşturması ve soruşturmasında tüm üye ülkelerin suç verilerine dolaylı da olsa erişme imkanı bulmaktadır.

Ancak, Eurojust üyelerinin üye ülkeler tarafından yetkilendirilecek hükmü, Eurojust’ın faaliyetlerini bağımsız bir şekilde yerine getirmesine engel teşkil edecektir. Üyelerin, AB yerine üye ülkeler tarafından yetkilendirilmesinde ortaya çıkan endişeler, bu üyeler arasında uzun vadede ciddi sorunların çıkmasına neden olacaktır. Zira, bir takım üyeler kendi ülkeleri tarafından geniş yetkiler ile donatıldıkları halde diğer bazı üyeler bu anlamda daha kısıtlı yetkiler ile çalışacak bir nevi irtibat görevlisi gibi kısıtlı bir yetkiye sahip olacaktır. Ayrıca, bazı üye ülkelerde polisin yargısal yetkisi olduğu halde bazılarında yoktur. Bazı üye ülkelerde savcılarının kovuşturmaya ilişkin yetkileri çok geniş olduğu halde bazı üye ülkelerde adli kayıtlara dahi ulaşmalarına yasal olanak yoktur. Bu sorun Eurojust’ın oluşumunda tercih edilen hükümetlerarası karakterin tipik bir sonucudur. Bu karakter ayrıca

crime (2003/659/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 245, 29 September 2003 ss. 44-46.

³⁰⁷ Mehmet Özcan, “Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (Eurojust): Gelişim ve Perspektifler, **op.cit.**, (Erişim Tarihi: 18 Nisan 2006).

Eurojust üyelerinin yetkilerinin ulusal sınırlar ile sınırlandırılmış olmasında da etkili sonuçlar doğurmaktadır.

Öte yandan Eurojust'ın heyet olarak görev yaptığı durumlarda getirilen bazı istisnalar, Eurojust'ı üye ülkelerin iyi niyetine teslim etmektedir. Zira işbirliğinden kaçınacak olan bir üye ülkeyi zorlayacak bir mekanizma mevcut değildir. Özellikle iç güvenliğin tehlikeye gireceği durumlarda, birey güvenliğinin korunması gerektiği durumlarda ve devam etmekte olan soruşturmanın düzgün yürütülmesi için getirilen gerekçe göstermeksizin işbirliğinden kaçınmak konusu, ciddi sorunlar doğuracak düzenlemelerdir. Üye ülkelerin bu yetkilerini kullanırken bir üye ülkeden diğerine farklı takdir haklarının kullanılması kaçınılmaz olarak ortaya çıkacaktır. Bir üye ülkenin iç güvenliğini tehdit ettiğini düşündüğü bir olayda, diğer üye ülke aynı durumu tehdit olarak algılamayıp işbirliği yapmaktan kaçınırsa bu farklılık nasıl ortadan kaldırılacaktır. Hangi objektif kriterler bulunacaktır? Bu sorun, özellikle Eurojust'ın sürdürdüğü önemli bir soruşturma için bir üye ülkeden delil niteliği olan bilgiler ve belgeler istenmesi durumunda üye ülkenin yukarıdaki gerekçeler ile işbirliğini reddetmesi durumunda daha net ortaya çıkacaktır. Tabi bu durum kaçınılmaz olarak Eurojust'ın yetkisinin ve etkisinin sorgulanmasına neden olacaktır.

Yine de, cezai konularda ortak bir işbirliği zemini oluşturması, Eurojust'ın AB'ye sağladığı en önemli katkısı olarak örgütlü suçla mücadeleyi güçlendirecektir. ÖGA Alanı, insanların örgütlü olarak işlenen suçlardan korunması sağlanmadıkça mümkün olamaz. Gelecek yıllarda özgürlük ve güvenliğin sağlanmasında Eurojust ve diğer kurumların katkısını, tüm AB vatandaşları daha yakından göreceklidir.

d) Ortak Terör Tanımının Yapılması

Daha önce ifade edildiği üzere bir takım üye ülkelerinde terörizm ile ilgili düzenlemeler bulunmayan ve üye ülkelerin geneli, terörizmle mücadele kapsamına giren suçları ceza kanunlarında genel suçlar bağlamında ele AB, bu duruma açıklık getirmek amacıyla yukarıda bahsedilen ve Komisyon tarafından 11 Eylül 2001

saldırılarından hemen sonra uygun görülen Terörizmle Mücadeleye İlişkin Çerçeve Karar Tasarısı'nı 2002 yılının Haziran ayında yasallaştırmıştır.

6-7 Aralık 2001 tarihli Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısı'nda da üzerinde durulduğu üzere, öncelikli olarak terörizmin temel unsurları ve verilecek cezalara ilişkin olan karar, terör gibi nitelikli bir suçun etkin, orantılı ve caydırıcı bir şekilde cezalandırılmasını amaçlamaktadır. Bunun doğrudan sonucu olarak, AB üye ülkeleri arasında polis ve adli işbirliği kolaylaştırılacak ve üçüncü ülkelerle daha yakın bir işbirliği geliştirilecektir. Bahsedilen terör nitelikli suçların, AB sınırları dahilinde işlenen ya da tasarlanan, hedefleri neresi olursa olsun ya da sadece üçüncü ülkelerin çıkarlarını hedeflese bile global nitelikteki bütün suçlar olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca, bu suçların ve bu suçlara öngörülen cezaların tanımlamaları da yapılmakta olup üye ülkelerin ya da ilgili kurum ve şahısların yetki ve sorumlulukları da kararda yer almıştır.

AB'ni bu kararı almaya götüren sebepler ve yasal dayanaklar da, kararın önsözünde yer almış, terörizmin demokrasi, temel insan hakları, ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en ciddi tehlike olduğu, asla hiçbir gerekçe ile haklı görülemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca terörizmin AB'nin temel değerleriyle uyumsuzluğuna da atıfta bulunularak terörist faaliyetlerin, geçmişten çok farklı olarak, günümüzde çok daha tehlikeli ve öldürücü olduğu vurgulanmıştır. Bu çerçevede alınacak önlemlerin amaçlarının üye ülkelere tek taraflı olarak yeterince gerçekleştirilemeyeceğinden ve bu nedenle, karşılıklılık ihtiyacından dolayı, Birlik nezdinde daha iyi gerçekleştirilebileceğinden hareketle, subsidiarite ilkesince Birlik'in önlemler alabileceği açıkça ifade edilmektedir.³⁰⁸

Bu karara göre terör, sadece Europol faaliyetleri çerçevesinde önlem alınabilir bir kavram olmaktan çıkmıştır. Çerçeve Karar'ın birinci maddesine göre; her üye ülke, kendi ulusal hukuklarına göre tanımlanmış olan, bir şahıs ya da grup tarafından bir veya birden fazla ülke ile bir uluslararası bir kuruluşun, kurumlarını ya da bir ülkenin halkını sindirmek veya o ülkenin siyasi, ekonomik ya da sosyal temelli

³⁰⁸ İbrahim Kaya, *op.cit.*, s.128.

yapısını ciddi şekilde değiştirerek işlemez duruma getirmek ya da yıkmak amacıyla kasten işlenen;

- a) Ölüme sebebiyet verebilecek şekilde bir kişinin yaşamına yönelik saldırılar,
- b) Bedensel bütünlüğe verilen zararlar,
- c) Adam kaçırma ya da rehin alma,
- d) Devlet ya da kamuya ait tesisleri, kamuya ait ulaşım araçları, bilgi sistemleri de dahil olmak üzere alt-yapı imkanlarını, kıta sahanlığı üzerindeki sabit platformları, insan yaşamını tehlikeye atma veya büyük ekonomik kayba yol açma ihtimalinde kamunun kullanımına sunulmuş yerleri ve özel mülkiyeti geniş çapta yok etmeye neden olma,
- e) Uçak, gemi ya da diğer ulaşım araçlarını kaçırma,
- f) Nükleer, biyolojik ya da kimyasal her türlü silah ya da patlayıcıların imal edilme, bunlara sahip olunma, bunların elde etme, nakletme ya da bunları başkalarına temin etme veya bu silah ve patlayıcılara yönelik araştırma ve geliştirme,
- g) İnsan hayatını tehlikeye sokacak biçimde her türlü tehlikeli maddeyi insanlara ya da çevreye zarar vermek amacıyla kullanma veya yangın, sel ya da patlamalara sebebiyet verme,
- h) İnsan hayatını tehlikeye sokacak biçimde su, enerji ya da diğer temel olanakların kullanımına müdahale etme veya bunların dağıtımına engel olma, gibi suçların terörist suçları olarak kabul edilerek cezalandırılmaları için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacaktır.

Madde içeriği incelenecek olursa söz konusu suçların kasten işleneceği özellikle belirtilmiş olup, aslında genel anlamda normal olarak işlenebilecek sıradan suç eylemleri, bahsedilen çerçevede işlenmek kaydıyla terör suçu haline getirilmiştir.

Aslında, Çerçeve Karar'da doğrudan bir terörizm tanımlaması yapılmamıştır. Karar'ın dayandığı temel kavram terör suçu kavramı olduğundan, belirtilen suç eylemleri üzerinden ortak bir konsept oluşturulmaya çalışılmıştır. Karar'ın karakteri

analiz edildiğinde, AB kurumlarına, üye ülkelere, üçüncü ülkelere ve diğer uluslararası kuruluşlara yapılan saldırılar, terör suçu kabul edilmektedir.

Karar'da, daha hafif nitelikli eylemler için asgari 2 yıl ya da 4 yıl, sonuçları itibarıyla çok ağır nitelikte olan eylemler için ise asgari 15 ya da 20 yıl ceza öngörülmektedir. Karar, terör nitelikli saldırının devlet ya da hükümet başkanları, bakanlar, uluslararası düzeyde korunması gereken diğer şahıslar, seçilmiş milletvekilleri, bölgesel ya da yerel yöneticiler, yargıçlar, savcılar, adli görevliler ya da kamu görevlileri ve polis kuvvetlerine yönelik olması halinde, bunu cezayı ağırlaştırıcı bir sebep sayılmasını öngörmektedir.

Çerçeve Karar'da yer alan tanım incelendiğinde, bir yönü ile üç parçalı bir terörizm tanımı içermekte olduğu görülmektedir:

- İlk olarak eylemin içeriği bakımından bir tasnife gidilerek bir ülkeyi ya da uluslararası bir organizasyonu ciddi zarara uğratan kasıtlı eylemlerin,
- İkinci olarak, eylemin hedefi bakımından yapılan ayrımla bir ülkenin halkını ciddi şekilde korkutmak veya sindirmek, bir hükümeti ya da bir uluslararası kuruluşu bir şey yapmaya veya yapmamaya zorlamak kaydıyla yapılan eylemlerin ve,
- Son olarak da bir ülkenin ya da uluslararası kuruluşun politik, sosyal, ekonomik, anayasal temel yapısını yıkmak veya işlemez hale getirmek amacı ile belirli eylemlerin terörist eylem olarak ele alındığını söylemek mümkündür.³⁰⁹

Karar'da, terör örgütü yerine terörist grup ifadesi yer almakta ve belirli bir süreden beri ikiden fazla kişinin oluşumuyla ve yukarıda sayılan suçları işbirliği içinde işlemek amacıyla hareket eden planlı insan grubu, bu ifadeyi karşılamaktadır. Bunun yanında terörist bir grubu yönetmek, desteklemek, katkıda bulunmak ya da bu grup içerisinde yer almak da aynı nitelikte suç kapsamında değerlendirilecektir. Bu

³⁰⁹ Steve Peers, "EU Responses to Terrorism", **International and Comparative Law Quarterly**, Sayı 52, 2003, s.228.

suçları işlemek ve bu grup içerisinde yer almak, Çerçeve Karar'a göre cezalandırılmalıdır.³¹⁰

Böylelikle, Çerçeve Karar'da bu suçlara verilecek cezalardan ağırlaştırıcı nedenlere, yargılamadan suçluların iadesi ile soruşturma kriterlerine kadar bir çok konunun düzenlendiğini ve oldukça kapsamlı bir yaklaşım geliştirildiği görülmektedir. Üye ülkelerin söz konusu Çerçeve Karar'ı kendi ulusal mevzuatlarına geçirmeleri için son tarih Çerçeve Karar'da 31 Aralık 2002 olarak belirtilmesine rağmen 1 Mayıs 2004'te 10 yeni üyenin daha Birliğe katılmalarıyla bu süre 30 Haziran 2005'e kadar uzatılmış olup Kıbrıs ve Letonya henüz Çerçeve Kararı onaylamamıştır.³¹¹

AB'nin bu konudaki çabasının en güzel örneği olarak kabul edilen Terörizmle Mücadele Konsey Çerçeve Kararı'nın amacı, farklı düzenlemeler bulunan üye ülkelerin terörizme karşı mevzuatlarını yakınlaştırmak ve bunun sonucunda ortak bir içerik, mevzuat ve tanımlama ortaya çıkarmaktır. Nitekim, bazı ülkelerde herhangi bir düzenleme dahi olmamasının yanında, olanlarda ise terörizm mevzuatı açısından farklı düzenlemeler vardır.³¹² Yasal düzenleme bulunan ülkelerin mevzuatlarının birbirinden farklı olması ve bütün üye ülkelerin eşgüdüm içerisinde terörizmle ilgili uluslararası sözleşmeleri onaylamadıkları da düşünülürse ortaya oldukça sıkıntılı bir durum çıkmaktadır.³¹³ Diğer yandan terörizmle mücadele konusunda kapsamlı bir yaklaşım başlatmak isteyen Birlik, işe ilk önce ortak bir terörizm mevzuatından başlamayı arzulamıştır. Öyle ki, tam olarak neyle mücadele edileceğini kavrayamayan AB'nin bu konuda tam anlamıyla başarılı olabileceğini düşünmek oldukça karmaşık bir yanılgı olacaktır.

³¹⁰ Mehmet Özcan, "AB'nin Terörizm Tanımı", <http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?type=2&id=281>, (Erişim Tarihi: 19 Nisan 2004).

³¹¹ Council Of The European Union, Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism - Scoreboard, **Justice and Home Affairs Council Meeting**, Brussels, 1 December 2005, s.3.

³¹² İbrahim Kaya, **Terörle Mücadele ve Uluslararası Hukuk**, Ankara, USAK Yayınları, 2005., s.129.

³¹³ Eugenia Dumitriu, "The EU's Definition of Terrorism", **German Law Journal**, C: 5, S: 5, 2004, s.586.

Buna rağmen, terörizm tanımıyla ilgili olarak sorunun tam olarak çözülemediği, kararın kabulünden sonra üye ülkelerin Çerçeve Karar’da geçen tanımı doğrudan iç hukuklarına yansıtma larında görülmektedir.³¹⁴ Hatırlanacağı üzere; söz konusu Çerçeve Karar, temel bir terör tanımı yapmamış, sosyal hayatta her zaman karşılaşılabilecek bir takım eylemlerin terör kastıyla yapılmış olmasını yeterli bulmuştur. Herhangi bir saldırının terörist saldırı olarak kabul edilmesi, bu yönüyle terörizmle mücadele adına özel hayata yapılacak müdahale göz önüne alındığında, doğru tespitin titizlikle yapılması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Evrensel olarak terör saldırısı olmayan bir eylemin, olması gerekenin dışında, böyle bir eylemi terör saldırısı olarak kabul eden üye ülkede hukukun genel ilkelerine aykırı olarak farklı muamelelere tutulması, hem genel kabul görmüş temel hakların ihlali, hem de AB’nin temel değerlerinin alt üst olması sorunun ortaya çıkaracaktır. Çerçeve Karar’ın giriş bölümü de, AB’nin insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma, insan hakları, ve temel özgürlüklere saygı evrensel değerleri üzerine kurulu olduğunu ifade ederek Birlik’in, üye ülkelerin paylaştığı demokrasi ve hukuk devleti ilkesi üzerine dayandırıldığını belirtmektedir. Nitekim Çerçeve Karar’da yer alan saldırı türlerini doğrudan terör eylemi olarak kabul eden üye ülke mevzuatları da bulunmaktadır. Diğer yandan, Çerçeve Karar’da geçen, amaçları gerçekleştirmek için gerekli olandan daha öteye geçilemeyeceği ifadesi, ölçülülük ilkesinin de ele alındığının bir göstergesidir.

Bununla beraber Çerçeve Karar’ın diğer hükümlerindeki belirsiz ifadelerin; terörist grup, terörist faaliyetiyle bağlantılı suçlar, azmettirme, teşebbüs gibi konularda üye ülkeler için bir eşgüdümün sağlanamaması sorunu ortaya koymuştur.³¹⁵ Çünkü, bu gibi konuların belirlenmesinin tamamen üye ülke hukuk yapıcı ve düzenleyici birimlerine bırakılması, sorunları da beraberinde getirmiştir.

³¹⁴ Detaylı bilgi için bkz. E.U. Network Of Independent Experts In Fundamental Rights (CFR-CD), “The Balance Between Freedom And Security In The Response By The European Union And Its Member States To The Terrorist Threats”, http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/obs_thematique_en.pdf, (Erişim Tarihi: 15 Şubat 2006).

³¹⁵ Bkz. İbrahim Kaya, *op.cit.*, ss.130-140.

AB'nin, yukarıda sayılan amaç ve ilkeleri doğrultusunda AB sınırları içerisinde bir terörizm oluşumuna izin vermesi beklenemez. Nitekim terörizmin, demokrasi, insan hakları ve gelişmişliğin öncelikli sorunu halinde olması, etkili terörizmle mücadele önlemlerini AB nezdinde ele alınması gerektiğini göstermektedir. Etkili olmanın en önde gelen niteliği de mücadele yöntemlerinin yine demokrasi ve insan haklarını kollayıcı biçimde olması gerektiğinden kaynaklanmaktadır.

e) Avrupa Tutuklama Emri (ATE)

Diğer atılan önemli bir adım ise ATE ve Üye Ülkeler Arasında Teslim Prosedürlerine Dair Konsey Çerçeve Kararı'nın kabul edilmesidir.³¹⁶ Suçluların iadesi usulünün uygulanmasının zor olması, iadenin çok zaman alması, bazen yargılamayı ve cezalandırmayı imkansız hale getirdiğinden, yeni ve daha etkili bir çözüm yolu Birlik içerisinde aranmaya başlanmıştır. Nitekim, Amerika'da ve Avrupa'da olduğu kadar dünyanın bir çok bölgesinde en önde gelen tehdit algılaması haline gelen uluslararası terörizm ile ilgili olarak, teröristlerin AB'nin üye ülkelerindeki farklı hukuksal sistemlerinden yararlanarak adaletten kaçmalarını engellemek ihtiyacı da gün geçtikçe ayyuka çıkmış olması da, Çerçeve Karar ile üye ülkeler arasındaki karmaşık ve gecikmeye neden olan önceki suçluların iadesi prosedüründe köklü değişikliğe gidilmiş, siyasi suçlu gibi uygulamayı engelleyici bir takım kavramların da yer almadığı bir yasal düzenleme yapılmıştır. Diğerlerine nazaran daha kolay bir prosedür sağlayan olan ATE, hem zaman yönünden tasarruf sağlamakta hem de bu yönüyle gereksiz gözaltı sürelerini azaltarak temel hak ve hürriyetler açısından yapılan tartışmaları en aza indirmiştir. Yeni sistem ile ÖGA Alanı'nda adli ve polis işbirliğini basitleştiren, üye ülkeler arasında karşılıklı güvene dayanan, suçluların iadesini kolaylaştıran ve adli kurumlar arasında teslim prosedürlerini düzenleyen bir yapı oluşturulmuştur. Esas itibari ile devletler

³¹⁶ "Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 190, 18 July 2002, ss. 1-18.

arasındaki klasik işbirliği modeli kalkmakta ve ülkelerin yargı otoriteleri arasında teslim prosedürüne dayalı bir sistem kurulmaktadır.³¹⁷

ATE, terörizmin de dahil olduğu bir suçla ilgili cezai bir tatbikat gerçekleştirilmesi, bir hürriyeti bağlayıcı ceza veya bir tutuklama emrinin uygulanmasını sağlamak için talep edilen bir kişinin bir başka üye ülke tarafından tutuklanması ve teslimi amacıyla herhangi bir üye ülke tarafından çıkarılan adli karardır. Herhangi bir ATE'nin, üye ülkeler tarafından karşılıklı tanınma ilkeleri ve söz konusu Çerçeve Karar'ın hükümleri doğrultusunda uygulamaya konacağı, açık bir şekilde Çerçeve Karar'da yer almaktadır.

Bunun yanında bir ATE, emri çıkartan üye ülkenin ulusal hukukunda en az bir yıllık bir süre için hürriyeti bağlayıcı bir ceza, tutuklama emri ile cezalandırılabilen eylemler veya bir mahkeme kararı ya da tutuklama emri ile öngörülmüş olan en az dört aylık cezalar için çıkarılabilecektir. Çerçeve Karar'da, ATE üzerinden teslim koşullarının oluşabileceği suçlar da sıralanmış, terörizm ve bir terörist örgüte katılma suçları da söz konusu listenin başında, diğer sınır aşan suçlarla birlikte yer almıştır.

ATE'nin zorunlu olarak yerine getirilmemesinin mümkün olduğu durumlar da söz konusudur. Örneğin, eğer tutuklama emrinin çıkarılmasına neden olan suç, infazı gerçekleştirecek olan üye ülkenin kendi ceza hukukuna göre o suça ilişkin yargı yetkisi olduğu halde, o ülkede çıkarılan bir af yasasının kapsamı içerisinde yer alırsa, uygulayıcı üye ülkenin adli makamları, ATE'nin gereğini yerine getirmeyi reddecektir. Yine, talebe konu edilen kişinin hakkında bir hükmün kesinleşmiş olduğu durumda, bu cezanın çekilmiş olması veya çekilmekte olduğu veya hükmü veren üye ülkenin hukukuna göre artık uygulanamayacak olması, infazı gerçekleştirecek olan adli makama bildirilmiş ise ve ATE'ne muhatap kişi, yaşı nedeniyle, infazı gerçekleştirecek olan ülkenin hukukuna göre çıkarılmış olan

³¹⁷ Bill Gilmore, "The Twin Towers And The Third Pillar: Some Security Agenda Developments", **EUI Working Paper LAW**, Florence, 2003, s.5.

tutuklama emri ile ilişkili faaliyetlerinden dolayı isnat edilen suç ile ilgili olarak cezai anlamda sorumlu tutulamazsa, aynı durum söz konusu olacaktır.

Herhangi bir kişi için çıkarılan bir ATE;

1. Hakkında infaz talep edilen kişinin yeri bilindiğinde, emri çıkartan adli makam, ATE’ni doğrudan infazı gerçekleştirecek olan adli makama iletebilir.
2. Emri çıkartan adli makam, her durumda SBS içinde, hakkında infaz talep edilen kişi için bir alarm uyarısında bulunmayı kararlaştırılabilir. Bu gibi bir alarm durumu, ortak sınırlarda kontrollerin kademeli olarak ortadan kaldırılması hakkındaki 14 Haziran 1985 tarihli Schengen Anlaşması’nı uygulamaya sokan 19 Haziran 1990 tarihli Sözleşme’nin 95. maddesinde yer alan hükümlere uygun olarak yürütmeye sokulacaktır. SBS içinde verilen olan bir alarm, bir ATE’ne eşit değerde sayılacaktır.

Çerçeve Karar’da, üye ülkelerin 31 Aralık 2003 tarihine kadar gerekli önlemleri alarak Çerçeve Karar’ın hükümlerine uyum sağlamaları gerektiği belirtilmektedir. Bu itibarla, 1 Ocak 2004 tarihinden önce alınmış olan suçluların iadesi talepleri, suçluların iadesi işlemlerine konu olan yürürlükteki belgelerin³¹⁸ hükümlerine tâbi olmayı sürdürecektir. Bu tarihten sonra alınan talepler ise söz konusu Çerçeve Karar’a uygun olarak üye ülkeler tarafından kabul edilmiş olan kurallar doğrultusunda işlem göreceği de karar da açıkça belirtilmiştir. Ancak, üye ülkeler, Çerçeve Karar’ın amaçlarının arttırılmasına ve genişletilmesine imkan verdikleri ve ATE muhatabı olan kişilerin teslim usullerinin daha da

³¹⁸ Bu belgeler, çerçeve kararda; (a) 13 Aralık 1957 tarihli Suçluları İadesi Hakkındaki Avrupa Sözleşmesi, aynı Sözleşmenin 15 Ekim 1975 Tarihli Ek Protokolü, 17 Mart 1978 tarihli 2. ek Protokol ve suçluların iadesi ile ilgili hususlara ilişkin kısımları ölçüsünde, 27 Ocak 1977 tarihli Terörizmin Önlenmesi Hakkındaki Avrupa Sözleşmesi; (b) 26 Mayıs 1989 tarihli suçluların iadesi taleplerinin iletilmesi ile ilgili usullerin basitleştirilmesi ve modernizasyonu hakkında AT’nın 12 üye ülkesi arasında imzalanan Saint-Sebastien Anlaşması; (c) AB’nin üye ülkeleri arasındaki suçluların iadesine ilişkin basitleştirilmiş usul hakkındaki 10 Mart 1995 Tarihli Brüksel Sözleşmesi; (d) AB’nin üye ülkeleri arasındaki suçluların iadesi işlemlerine ilişkin 27 Eylül 1996 Tarihli Dublin Sözleşmesi; (e) Ortak sınırlarda yürütülen kontrollerin kademeli bir biçimde kaldırılmasına dâir 14 Haziran 1985 tarihli Schengen Anlaşması’nın uygulanmasına ilişkin 19 Haziran 1990 tarihli Sözleşme’nin 4. Bölümünün III. Başlığı olarak belirtilmiştir.

basitleştirilmesine yardımcı oldukları ölçüde, yürürlükteki iki taraflı veya çok taraflı anlaşmalar veya düzenlemelerin hükümlerinin infazına devam edebileceklerdir. Yine, üye ülkeler, Çerçeve Karar'ın getirdiği hükümlerin uygulanmasının arttırılmasına ve genişletilmesine imkan verdikleri ve ATE'ne konu olan kişilerin teslimi ile ilgili usullerin basitleştirilmesine yardımcı oldukları ölçüde, iki taraflı ve çok taraflı anlaşmalar ve düzenlemeler akdetme serbestisine sahip olacaklardır.

AB genelinde geçerli tek suçluların iadesi prosedürü getiren ATE ve Üye Ülkeler Arasında Teslim Prosedürlerine Dair Konsey Çerçeve Karar'ın gereklerini, 2004 yılı itibari ile İtalya hariç bütün üye ülkeler yerine getirmiştir.³¹⁹ Çerçeve Karar'la ilgili bazı gerekçeleri olan İtalya ancak 12 Nisan 2005 tarihinde Çerçeve Karar'ı yürürlüğe sokmuştur.³²⁰

Çerçeve Karar, 1 Ocak 2004'ten itibaren AB üyesi ülkeler için geçmişteki suçluların iadesi prosedürlerinin yerini almasına rağmen başlangıçta 15 üye ülkeden sadece sekizinin gerekli düzenlemeleri yaparak ATE'ni uygulamaya başlaması, hayal kırıklığına sebep olmuştur. Ancak zamanla, 1 Mayıs 2004 tarihinde üye olan 10 yeni ülke ile birlikte, diğer üye ülkeler de ATE ile ilgili iç hukuk düzenlemelerini yaparak uygulamayı kabul etmiştir. Böylece ATE, AB'nin tamamında uygulanmaya başlanmıştır.

Avrupa Birliği Komisyonu'nun 23 Şubat 2005 tarihli ATE ve Üye Devletler Arasındaki Teslim Prosedürlerine Dair Resmi Raporu'na³²¹ göre, 2004 yılı Kasım ayına kadar 2603 ATE çıkarılmış, bu tutuklama emirleri gereğince 653 kişi tutuklanmış, 104 kişi talepte bulunan üye devlete teslim edilmiştir. Raporda, yerine getirilmesi reddedilen ATE sayısı, toplam emir sayısı göz önüne alındığında gözardı edilebilecek kadar küçük bir oranda kaldığı belirtilmiştir. Rapora göre, klasik

³¹⁹ Council Of The European Union, **EU Plan of Action on Combating Terrorism-Update**, Brussels, 19 Kasım 2004, s. 18.

³²⁰ Bkz. Mehmet Özcan ve Serkan Yardımcı, **op.cit.** s.217.

³²¹ European Commission, **Report From The Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States**, Brussels, COM(2005) 63 final, 23 February 2005.

suçluların iadesi usulünde ortalama iade süresi 9 ay ile 18 ay arasında değişirken, ATE ile ortalama süre 43 güne kadar düşürülmüştür. Teslim işleminin sadece 13 günde gerçekleştirildiği durumlar söz konusu olmuştur. Bu sevindirici bir durumdur. ATE'nin infazının kısa sürede gerçekleştirilmesinde;

- Teslim işlemlerinin tamamen yargı makamları arasında gerçekleştirilmesi,
- Tutuklama emri için tek formun kullanılması, tutuklama emirlerinin ilgili devletlere ulaştırılmasında değişik iletişim araçlarının kullanılması ve,
- İşlemler için kesin süre sınırlamaları konulmuş olması etkili olmuştur.

Tüm bu olumlu gelişmelere rağmen, 2005 yılı içerisinde İspanya tarafından ATE ile teslimi istenen terör suçlusu bir Alman vatandaşını teslim etmeye yanaşmayan Almanya Federal Anayasa Mahkemesi, ATE ve Üye Ülkeler Arasında Teslim Prosedürlerine Dair Konsey Çerçeve Karar'ın, Alman Anayasası'nda Alman vatandaşlarına tanınan temel haklara aykırılık taşıdığı gerekçesiyle Alman hukukunda geçerli olmadığına kanaat getirmiştir. Suriye-Alman vatandaşı olan Mamun Darkazanlı isimli kişinin, 11 Eylül 2001'de ikiz kuleleri vurduğu saptanan uçakların pilotları ile birlikte video filmleri bulunduğu ve El-Kaide terör örgütünün finansörü olduğu gerekçesiyle İspanyol adli makamlarınca ATE ile Alman adli makamlarından teslimi istenmiş, yerel mahkeme ATE'nin bu kişinin davasında geçersiz olduğuna karar vermiştir. Söz konusu kişi, daha önceden Alman adli makamlarınca aynı suçtan sorgulanıp serbest bırakılmış olduğu için, konunun Anayasa Mahkemesi'ne gitmesi üzerine, Alman Federal Anayasa Mahkemesi, ATE ve Üye Ülkeler Arasında Teslim Prosedürlerine Dair Konsey Çerçeve Kararı'nı, Alman Anayasası'na aykırı olduğuna karar vererek Almanya yönünden yürürlükten kaldırmıştır. Yani, Federal Almanya Anayasa Mahkemesi'nin kararına göre, diğer AB ülkelerinin, suç işlediği gerekçesi ile teslim edilmesini talep ettiği Alman vatandaşları, sınır dışı edilemeyeceği yönünde hüküm verilmiştir. Karar, Avrupa genelinde yankı uyandırdığı gibi Alman Hükümeti'ni de son derece rahatsız etmiş, gerek Alman siyasetçiler, gerekse AB bürokratları tarafından terörizmle mücadeleye yapılan büyük bir darbe olarak nitelendirilmiştir.

ATE, temelde ceza adaleti sisteminde karşılıklı güvene dayalı olarak getirilen bir düzenlemedir. Düzenlemenin en ilginç ve yeni yönlerinden birisi, 32 adetlik uzun bir liste halinde sıralanan suçlar bakımından, suçluların iadesi kurumunun temelini oluşturan ‘karşılıklı suçluluk’ ilkesini aranmamasıdır. Vatandaşın tesliminin artık fiilen uygulanıyor olması getirilen yeniliklerden biridir. Üye ülkeler, çoğu kez kendi vatandaşlarının ATE’nin konusu olması durumunda, hürriyeti bağlayıcı cezanın kendi topraklarında yerine getirilmesi şartıyla tutuklama emrini yerine getirme yolunu seçmelerine rağmen, teslim talebinin gerekçesi olan eylem kendi hukuklarında suç teşkil etmese bile Çerçeve Karar’ı iç hukuklarında onaylamakla, vatandaşlarını talepte bulunan devlete teslim etme yükümlülüğü altına girmişlerdir. Üye ülkeler, teslimi istenen kişiye kendi ulusal hukukları uygulandığında sonuç farklı olacak olsa bile, ya diğer ülkenin ceza hukukunu uygulayacak ya da ilgili kişiyi o devlete teslim etmek zorunda kalacaktır.

Almanya örneğine dönecek olursak, Almanya, ATE’ne ilişkin Konsey Çerçeve Kararı’nı 2004 yılında, kendi ulusal parlamentosunun aldığı bir kararla iç hukukuna dahil etmiştir ve Çerçeve Karar’ın yükümlülüklerini yerine getireceğini ulusal otoritesinin uygun bulmasıyla taahhüt etmiştir. Söz konu olayda Suriye uyruklu şahsın, ATE ile İspanya tarafından istenmesinden önce Alman makamlarınca aynı suçtan dolayı sorgulanarak suçlu bulunmaması, Çerçeve Karar’ın içeriği dikkate alındığında İspanya adli makamlarına teslim edilmemesini gerektirmemektedir. Nitekim, Çerçeve Karar’da belirlenmiş reddetme sebepleri söz konusu değildir. Ayrıca, Alman hukukuna göre ilgili şahsın eylemleri suç teşkil etmese de İspanya’ya teslim edildiğinde yapılan sorgulama ve araştırmalarda İspanya hukukuna göre suç olabileceği değerlendirilmelidir. Almanya’nın en üst düzeydeki yargı kurumunca alınan bir karşı kararla suçla mücadelede kısa sürede olumlu katkılar sağlayan bir yasal düzenleme, uygulamadan kaldırılmıştır. Bu da, Birlik içinde yasal alt yapı uyumu konusunun ne kadar önemli olduğunu gösteren bir karar olarak nitelendirilmektedir. Ancak belirtmekte yarar vardır ki Çerçeve Karar, AB kurumsal yapısında bir müdahale ile karşılaşmadığı için, AB genelinde hala yürürlüktedir.

ATE'nin, geleneksel suçluların iadesi usulünden çok farklı, radikal değişiklikler getiren bir düzenleme olmasına rağmen uygulamaya konduğu 1,5 yıl gibi kısa bir sürede aldığı mesafe incelendiğinde elde edilen başarı, göz ardı edilemez. Her ne kadar Almanya'nın, yukarıda açıklandığı gibi, ATE'ni yürürlükten kaldırması ATE yapısına güç kaybettirmiş olsa da; bunun sürekli olmayacağı, gerekli yasal düzenlemeler yapıldıktan sonra ATE'nin tüm üye ülkeler arasında uygulanmaya devam edeceği akademik ve siyasi çevrelerce dile getirilmektedir.

ATE'nin en önemli özelliklerinden biri de tüm AB ülkelerinin adalet sistemlerinin eşit derecede adil oldukları varsayımıyla ortaya çıkmasıdır. Ancak mevcut uygulama bu varsayımın doğru olmadığını, üye ülkeler arasında ciddi uygulama farklılıkları olduğunu, bu durumun da ATE'nin uygulanmasında sorunlar yaşandığını göstermektedir.

Konsey Çerçeve Kararı incelendiğinde, ATE'nin ret sebeplerini sınırlaması, infazı gerçekleştirecek olan devlete fazla takdir hakkı tanımaması, örneğin, teslimi istenen kişinin adil olmayan bir şekilde yargılanacağı gerekçesiyle ret hakkı tanınmaması nedeniyle bireylerin temel haklarının ihlal edilebileceği ileri sürülerek ATE eleştirilmiştir. Ancak bu sistem karşılıklı güven esasına dayalıdır, ayrıca ATE'ne taraf tüm üyeler, aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne de taraftır. Dolayısıyla tüm üye devletler bu Sözleşme hükümlerine uygun hareket etme yükümlülüğü altındadır. Teslim işlemleri sırasında sözleşmede düzenlenen temel haklar ihlal edilecek olursa Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuru hakkı da bulunmaktadır.

ATE'ne getirilebilecek eleştirilerden birisi de şüphesiz karşılıklı suçluluk esasının aranmadığı suçlar listesidir. Listede adam öldürme, tecavüz, silahlı soygun, adam kaçırmak, silah ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi tartışmasız suçlar yer aldığı gibi ırkçılık, yabancı düşmanlığı, bilgisayarla ilgili suçlar, motorlu araç suçları gibi ne olduğu belirsiz, anlaşılmaz, değişik ülkelerce değişik yorumlanabilecek suçlar da yer almaktadır.

ATE kurumunun bazı eksik ve aksayan yönleri bulunmasına rağmen suçluların iadesi usulünden çok daha etkin ve hızlı olduğu bir gerçektir. Avrupa Birlik’ine üye ülkelerin hukuk sistemleri arasındaki belirgin farklılıklar giderildikçe, Birliğe yeni katılan adalet sistemi standartları düşük devletler hukuk sistemlerini geliştirdikçe ATE’nin eksik yönleri zamanla düzelecektir. Avrupa Konseyi’nin hali hazırda ATE’ne benzer şekilde delil müzekkeresi üzerinde çalışmalar yapıyor olması da artık bu sistemin geri dönüşünün olmadığını, Birlik üyesi ülkelerin yargı alanında gün geçtikçe daha çok entegre olacağının bir göstergesidir.

e) Diğer Yasal Düzenlemeler

AB nezdinde, yukarıda maddeler halinde sıralanan dört önemli yasal düzenlemenin yanında, 11 Eylül 2001 saldırılarının verdiği hevesle kabul edilen eylem planı, başka önemli düzenlemelerinde de kabul edilmesini sağlamıştır.

Suç oluşturan eylemlerden elde edilen kazançların aklanması, araştırılması, müsadere ve zaptına ilişkin 8 Kasım 1990 tarihinde Strazburg’da imzalanan Avrupa Konseyi Sözleşmesi, kendi alanında en önemli temel uluslararası belgeler arasında gösterilmektedir. Sözleşme’nin amaçlarından biri, sadece uyuşturucu madde suçları konusunda değil, her türlü suç oluşturan eylemlerden, suçlardan ve özellikle uyuşturucu madde, silah kaçakçılığı, terörizm, çocuk ve genç kız kaçırma gibi diğer kazanç getiren suçlardan elde edilen kazançların müsadere ve zaptı, araştırılması ve takibi ile ilgili olarak uluslararası işbirliğinin sağlanmasıdır. Dolayısıyla, çoğunlukla uyuşturucu madde ile ilgili olarak yapılan kara para aklanması tanımı, suç oluşturan eylemlerin çeşitliliği doğrultusunda, Avrupa Konseyi Sözleşmesi’nde genişletilmiştir.³²²

Bu çerçevede, söz konusu sözleşme esas alınarak, AB nezdinde bir yasal düzenleme ihtiyacı belirmiştir ve Suç Oluşturan Eylemlerden Elde Edilen Kazançların Aklanması, Araştırılması, Müsadere ve Zaptına İlişkin Konsey Çerçeve

³²² Bkz. Banu Saatçi, “Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Girişimler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 19, 1996, ss.23-34.

Kararı, 2001 yılı ortalarında kabul edilmiştir.³²³ 11 Eylül 2001 saldırılarından önce kabul edilmiş olmasına rağmen söz konusu sözleşme, hala AB'nin terörizme karşı mücadelesinde temel bir yasal düzenleme olarak görülmektedir. Nitekim, 21 Eylül 2001 Eylem planındaki terörizmin finansmanı ile mücadele çerçevesinde, Çerçeve Karar'ın tüm üye ülkelerce kabul edilmesi yönünde görüş bildirilmiştir. Her altı ayda bir güncellenen Terörizmle Mücadele Eylem Planının Uygulanmasına İlişkin Raporlar'da söz konusu Çerçeve Karar'ı onaylayan ve onaylamayan üye ülkelerin listesi verilmektedir. Her hangi bir işlenen suç çerçevesinde elde edilen kazançların takibi, el konulması ve araştırılması yönünde üye ülkelere yükümlülükler getiren Çerçeve Karar'ı 1 Aralık 2005 itibarıyla Yunanistan, Lüksemburg ve Malta haricindeki tüm üye ülkeler kendi iç hukuklarında geçerli hale getirmişlerdir. Bu Çerçeve Karar'ın, konu ile ilgili diğer yasal düzenlemelerle birlikte Birlik nezdinde uygulanmasının, terörizmin finansmanı ile mücadeleye önemli katkılar sağlayacağı ve dolayısıyla terörizmin AB içinde barınmasının önüne geçileceği değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, 20 Eylül 2001 tarihindeki Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyi olağanüstü Toplantısı'nda da öngörüldüğü gibi üye ülkelerin terörizmle mücadelede kullandıkları yasal sistemlerin ve uygulamaların değerlendirilmesi amacıyla bir mekanizma kurulmasının önerildiği Konsey Kararı'nın kabul edilmesi de atılan önemli bir adımdır.³²⁴ Üye ülkelerin ulusal terörizmle mücadele mevzuatları hakkında hukuki, bürokratik ve teknik karakterli değerlendirmelerin tespiti amacıyla böyle bir mekanizmanın kurulması yönünde bir düzenlemeye gidilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu mekanizma ile, üye ülkelerden terörizmle mücadele ile görevli gönüllü uzmanların katılımı ile üye ülkelerdeki konu ile ilgili yasal süreçlerin denetlenmesi amaçlanmaktadır. Bu sistemin uluslararası işbirliği prosedürlerine göre

³²³ "Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 182, 5 June 2001, ss. 1-2.

³²⁴ "Council Decision of 28 Kasım 2002 establishing a mechanism for evaluating the legal systems and their implementation at national level in the fight against terrorism (2002/996/JHA)", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 349, 24 December 2002, ss. 1-3.

işleyecek olması kararlaştırılmış olup, her üye ülkenin, ulusal otoritelerinin bu değerlendirme ekipleriyle yakın işbirliği içerisinde çalışmasını sağlamaktan sorumlu olacağı da belirtilmektedir. Görüldüğü üzere, gerek üye ülkelerde bir terörizmle mücadelede bir politika uyumlulaşması çabası, gerekse konu üzerinde duyulan hassasiyet gayet açık bir şekilde ortaya konmuştur.

Polis işbirliği ile ilgili olarak atılan diğer bir önemli adım da operasyonel anlamda da önemli bir yetkiye sahip olan üye ülkelerin yetkili birimlerince ortak operasyon yürütülmesine olanak sağlayacak ortak birimlerin kurulması ile ilgili Konsey Çerçeve Kararı'dır.³²⁵ Konsey'in bu Çerçeve Karar'ı çıkarma amacı, sınır aşan uluslararası suçlarla mümkün olan en kısa sürede ve etkin şekilde mücadele etmektir. Bu suçların arasında terör suçlarının önemli bir yeri vardır. Karara göre iki veya daha fazla üye ülke, amaçları ve süresi belirli olarak suç soruşturması yapmak için polis, savcı veya hakimlerinden ortak bir soruşturma ekibi oluşturabileceklerdir. Bu ekiplere Eurojust ve Europol temsilcilerinin de katılması olanak dahilinde olmakla beraber bu temsilcilerin katılımlarının destekleyici nitelikteki yardımlarla sınırlı olacağı kararda ayrıca belirtilmiştir.³²⁶ Çerçeve Karar'ın 1 Ocak 2003'e kadar üye ülkelerce onaylanması belirtilmiş, 1 Mayıs 2004'te üye olan yeni ülkelerin katılımlarıyla birlikte söz konusu Çerçeve Karar'ı onaylaması beklenmiştir.

Ayrıca, 2003 yılında üye ülkelerin polis ve adli mekanizmalarının Europol ve Eurojust birimleri arasında işbirliğine yönelik kabul edilen konsey kararı da diğer önemli bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.³²⁷ 27 Aralık 2001 Tarihli ve 2001/931/CFSP Sayılı Terörle Mücadelede Özel Önlemlerin Uygulanmasına İlişkin Konsey Ortak Tutumu'nun 4. maddesi temelindeki kararın temel hareket noktası, yine aynı ortak tutumun ekinde belirtilen ve sürekli güncelleştirilen, terörist

³²⁵ "Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 162, 20 June 2002, ss. 1-3.

³²⁶ Nikalaos Lavranos, **op.cit.**, s.262.

³²⁷ "Council Decision 2003/48/JHA of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 16, 22 January 2003, ss. 68-70.

faaliyetlerle ilişkili birey, grup veya tüzel kişilikler ve bunlara ilişkin toplanan bilgilerin kullanımına ilişkindir.

Her üye ülkenin kendi polis hizmetleri içerisinde terörizmle ilgili özel bir birim oluşturacağı bildirilen karara göre bu birimler, söz konusu listede yer alan terörist kişi, grup ya da bunlarla alakalı tüzel kişiliklerin karıştıkları suçlarla ilgili elde ettikleri tüm bilgi ve dokümanları toplayacaklar ve muhafaza edeceklerdir. Europol ile özel iletişime geçilerek tüm üye ülkelerin söz konusu birimleriyle paylaşılacak olan bilgi ve dokümanlar; terörist kişi, grup ve tüzel kişileri tanımlayıcı veriler, bu kişi ve gruplarla ilgili soruşturmalar, bunların diğer terörist suçlarla ilgili irtibatları, bunların iletişim teknolojisini kullanma ve kitle imha silahlarına sahip olma ihtimalleri kapsamında ele alınacaklardır.

Bununla birlikte her üye ülke, terörizmle mücadele ilgili görevli olacak, ya bir Eurojust Ulusal İletişim Birimi içerisinde ya da bağımsız adli bir otorite oluşturacaktır. Bu birim de, ilgili adli makamlar tarafından bahsedilen terörist kişi, grup ve tüzel kişiler hakkında suç araştırmasında karşılaşılan terör suçlarıyla ilgili bütün bilgileri toplayacak ve biriktirecektir. Bu birimin de elde edeceği bilgi ve dokümanlar da Europol nezdinde kurulacak birimlerin edineceği bilgi ve dokümanlar niteliğinde olacaktır. Europol ve Eurojust birimlerinin kendi aralarında ortak çalışmalarıyla ilgili düzenlemelerin yer aldığı karara göre her iki birim tarafından toplanan bilgiler, ortak çalışma esaslarını belirleyecek anlaşmanın imzalanmasından sonra kendi aralarında değiştirilebilecektir. Bununla birlikte üye ülkelerin; söz konusu kişi grup ve tüzel kişiliklerin karıştıkları terörist saldırılarla ilgili yargılamalarda uygulamanın yakınlaştırılması, tanıma ve karşılıklı yasal yardımlaşma konularıyla ilgili önlemleri alma konusuna öncelik verecekleri, kararda açıkça belirtilmiştir. Bütün üye ülkeler, bu kararın gereklerini yerine getirdiklerini Komisyon'a bildirmişlerdir.

f) Genel Değerlendirme

11 Eylül 2001'den sonra AB kurumlarınca yapılanlara ve yapılması taahhüt edilenlere bakıldığında, bir yandan başta ABD olmak üzere uluslararası kuruluşlar ve üçüncü ülkeler ile işbirliği içinde küresel terör ile mücadele zemini arayan AB, diğer yandan da AB içerisinde yargısal ve polis işbirliğinin arttırılmasına ilişkin tedbirlerin üst seviyeye çıkarmaya çalışmıştır.

AB'nin uluslararası örgütler ve üçüncü ülkelerle arasındaki işbirliğini kuvvetlendirmek, önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Başta BM olmak üzere Viyana'daki Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı (IAEA), ve Lahey'deki Kimyasal Silahların Yasaklanması Örgütü ile ABD, Kanada, Norveç ve İsviçre'nin yanı sıra AB'nin hemen doğusundaki ve güneyindeki ülkeler ile giderek daha yakından çalışarak Fas, Ürdün gibi ülkelerle terörle mücadele konusunda karşılıklı yardım ve işbirliği, bu bağlamda ön plana çıkmaktadır. Nitekim sayılan ülkelerin terörizmden uzak kalmaları AB'nin güvenliğini geniş çaplı geliştirmesi bakımından önemli konular olarak karşımıza çıkmaktadır.³²⁸

Siyasi ya da ekonomik tedbirlerle ilgili atılan adımlarda önemli tartışmalar yaşanmışsa da terörizmle mücadele açısından ulusal birimler arasında işbirliğinin artırılması genel kabul görmüştür. Nitekim AB çapında terörizmle mücadelede asıl aktörler, üye ülkelerin ulusal birimlerdir. AB genelinde; polis teşkilatları, güvenlik ve istihbarat birimleri ve yargı makamları üzerinde tüm kontrol, üye ülkelerde bulunmaktadır. Bu ulusal birimlerin diğer üye ülkelerin topraklarında ortaklaşa çalışmaları da diğer bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Europol, Eurojust, Durum Merkezi ve Avrupa Sınır Ajansı gibi birimlerin oluşturulmuş olması ve ulusal birimlerle bu yapılar arasındaki işbirliğinin artırılması da AB'nin bu konuda yeterli alt yapıya sahip olduğunu göstermektedir.³²⁹ Bu da, AB'nin iç güvenliğini ortak zeminde sağlamak için ele aldığı çabanın ürünüdür.

³²⁸ Bkz. "AB Terörizmle Mücadele Koordinatörü Gijss de Vries ile Söyleşi", **NATO Dergisi**, Sonbahar 2005,

³²⁹ **ibid.**

Bahsedildiği üzere Europol, üye ülkelerin yetkili birimlerinden suçlarla ilgili sürekli olarak bilgi ve istihbaratın aktarıldığı ve bu bilgilerin değerlendirilerek ilgili yerlere aktarıldığı dinamik ve merkezi bir birimdir. Terörizmle ilgili bilgiler de bu havuzda yer almakta olup üye ülkelerin terörizmle mücadele stratejilerinin temel taşlarından birisi de Europol'ün sözü edilen mekanizmasıdır. Europol bünyesinde de bir terörizmle mücadele grubu kurulmuş ve ilk başlarda sadece 7 terörizm uzmanı olan Europol'un, 2001 yılının Ekim ayında terörizm uzmanı sayısı 35'e yükselmiştir.³³⁰ Bu mücadele grubu, üye ülkelerden gelen bilgiler doğrultusunda bir tehdit değerlendirmesi ve analizi yapacaktır. Bu bağlamda Europol, üye ülkelerden gelen bilgiler ve yapılan çalışmalarla ilgili hazırlanan değerlendirme analizleri doğrultusunda Konsey'e sunulmak üzere yıllık durum raporu yayınlamaktadır. Bu da gösteriyor ki AB Konseyi, Europol'ü kuruluş amacına yönelik, faaliyete geçtiği günden beri operasyonel olmamakla eleştirilmesi de dikkate alındığında, özellikle uluslararası terörizmle mücadelede daha etkin bir konuma getirmek istemektedir.

Europol'ün uygulamakta olduğu birkaç program, kendisine verilen terörizmle mücadele sorumluluğu ve görevinin üstesinden gelmeye çalışmaktadır. Terörizmle ilgili bilgileri, stratejik ve operasyonel yönleri ile analiz ederek, aynı zamanda tehdit ve risk değerlendirmesi yapma amacıyla yürüttüğü terörizmle mücadele programı sayesinde Europol, etkin bir saha arayışına girmiştir. Bu programın en önemli yanı da tüm üye ülkelerin ulusal birimleri ile koordineli bir şekilde çalışarak kendi fonksiyonelliğini gösterebilme arayışı olduğu kabul edilmektedir.

Konuyla ilgili olarak Europol'ün, nükleer veya radyoaktif maddeler, patlayıcılar ve kitle imha silahlarının üretilmesini, trafiğini kontrol etmeye çalışan programının yanında, terörizmle mücadele çabalarını ve devletlerin buna yönelik birimleri arasındaki işbirliğini artırmayı ve düzenli şekilde toplantılar yapmayı hedefleyen Networking Programı ve ortak ekipler için Hazırlık Programları ve Eğitim Programları da bulunmaktadır.³³¹

³³⁰ Monica den Boer, "9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment", **Policy Papers**, Notre Europe, S: 6, September 2003, s. 12.

³³¹ **ibid.**

Europol'ün yanında, temelleri Tampere Zirvesi'nde atılan ve 2002 yılının hemen başında kurulmasına karar verilen Eurojust'ın da terörizmle mücadelede etkinliğini gözden kaçırmamak gerekmektedir. Bilindiği üzere Eurojust, üye ülkeler arasındaki adli işbirliğini sağlamak, ciddi suçlara karşı etkin mücadele etmek ve karşılıklı yasal yardım anlaşmasında yaşanan sorunları aşmak amacı ile oluşturulmuş olan ve ortak bir adalet ve içişleri politikası oluşturmak için yapılandırılan önemli bir basamaktır. Üye ülkelerin savcı, yargıç ve polis temsilcilerinden oluşan Eurojust'tan, kuruluşundan itibaren Europol ile yakın işbirliği içerisinde çalışıp ABD ile terörizmle mücadele konularında işbirliği yapması istenmiştir.

Üye ülkelerin üst düzey polis yetkililerinden oluşan AB Polis Şefleri Operasyonel Görev Gücü'nün de terörizmle mücadelede öne çıkan bir önemi vardır. Konsey tarafından sürekli desteklenen bu ekip, aslında iç güvenlik alanında alınan tedbirlerin de bir nevi denetleyicisidir. Görev gücünün etkinliği, üye ülkelerin terörizmle mücadele birimlerinin başındaki yetkililerle düzenli toplantılar yaparak terörizmle mücadelenin ve bu konudaki işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik önlemler almakla da artmaktadır. Bunun dışında hem bu ekiple hem de Europol ile yakından çalışan üye ülkelerin iç ve dış istihbarat birimlerinin başındaki yetkililerin bir araya gelerek terörizm alanındaki çalışmalarını değerlendiren düzenli toplantılar da yapılması da Görev Gücü'yle birebir örtüşen faaliyetlerdendir.

Bu yapılanmalarla beraber Konsey bünyesinde, Terörizm Çalışma Grubu, İrtibat Görevlileri, Terörizm üzerine Polis Çalışma Grubu, İkinci Sütun Terörizmle Mücadele Çalışma Grubu gibi birkaç çalışma grubu daha vardır. Terörizmle mücadele açısından AB'nin etkinliğini sağlama amacıyla ortaya çıkan bu çalışma grupları aynı zamanda bu alanda koordinasyon sorununu da beraberinde getirmektedir. Gerçekten de bu kadar ayrı birimin varlığı bir koordinasyon alanında ciddi bir zaafiyetin ortaya çıkma olasılığını da beraberinde getirmektedir.³³² Nitekim Mart 2004'te yapılan zirve toplantısında AB nezdinde terörizmle mücadele koordinasyonundan sorumlu bir görevli atanacaktır.

³³² **ibid.**

Bununla beraber, AB nezdinde iç güvenliği ortak zemine yerleştirme çabasını geliştirmek amacıyla terörizmin finansmanın önlenmesi girişimleri, terör suçlarında ve terörizm anlayışında ortak bir konsept arayışı ile polis ve adli birimlerin sınır ötesi ortak çalışmaları da dahil olmak üzere daha sıkı işbirliğine girmeleri gibi daha önce hiç ele alınmamış konularda yasal zemin arayışı çabaları, gerek AB kurumları, gerekse AB üye ülkelerinde memnuniyetle karşılanmıştır. ÖGA Alanı'nın teşkil ettirilmesi için hayati öneme sahip bu uygulamaların varlığı, yürütülen siyasi entegrasyon çabalarının iç güvenlik boyutunda yapılması gerekenlerin beklenen önce hayata geçmesini sağlamış, terörizmle mücadelenin bu boyutta ele alınacak temel konu olacağına işaret etmiştir.

§3 Terörizmle Mücadele'nin ODGP'na Dahil Edilmesi ve Avrupa Strateji Belgesi

AB'nin terörizmle mücadelesinin diğer bir ayağını Ortak Güvenlik ve Dış Politikası (ODGP) oluşturmaktadır. Zira 11 Eylül 2001 saldırılarından sonra kabul edilen eylem planında; AB'nin ODGP ve AGSP dahil bütün politikaları ile koordineli ve çok disiplinli bir yaklaşım sergileyeceği belirtilmiştir. Küresel bir hal alan terörizmle mücadele etmek amacıyla dış politikanın da bir araç olarak kullanılması gerektiğine karar veren AB liderleri, 2002 Haziranı'nda gerçekleştirilen Seville Zirvesi sonucunda yayınladıkları deklarasyonla³³³ ODGP'nin AGSP'de dahil olmak üzere genel politikalarında terörizmle mücadelede önemli bir rol oynaması gerektiği ifade etmişlerdir. Deklarasyonda, terörizm ve terörizmle mücadele konusuna oldukça geniş yer ayıran AB, özellikle 11 Eylül 2001'den sonra AB'nin terörizmle mücadelede ortak bir koordinasyon halinde ve disiplinler arası bir yaklaşımı geliştirmek için hareket etmesi gerektiğinin altını çizmiştir. AB'nin ABD ve diğer ortaklarıyla terörizmle mücadele konusunda sonuna kadar işbirliğini sürdüreceği belirtilen bildiride, AB'nin terörizmle mücadele konusunda ve AB'nin dış ilişkileri boyutunda bazı somut önlemlerin alınmasına karar verildiği kaydedilmiştir. Bu önlemler arasında, çatışmaların engellenmesi için AB

³³³ Council Of The European Union, **Seville European Council 21 And 22 June 2002 Presidency Conclusions**, Brussels, 13463/02, POLGEN 52, 24 October 2002.

enstrümanlarının güçlendirilmesi, üçüncü ülkelerle terörizmle mücadele ve silahsızlanma konusunda siyasi diyalogun geliştirilmesi, AB'nin bundan sonra üçüncü ülkelerle yapacağı anlaşmalara terörizm karşıtı ifadelerin eklenmesi, var olma üçüncü ülkelerle olan ilişkileri bu ülkelerin terörizme karşı aldıkları tavır doğrultusunda tekrar gözden geçirmek ve terörle mücadele karşısında olumlu tutum sergilemeyen ülkelere bazı gerekli önlemlerin almak olacağı sıralanmıştır. Bununla birlikte AB'nin uluslararası yapı ve organizasyonlarla da terörizmle mücadelede ortak zeminde hareket edeceği belirtilmiştir.

Diğer yandan ODGP'nda AB'nin attığı en önemli adım olan ve AGSP'nı bu alanda ne şekilde kullanması gerektiğini açıklayan belge, Avrupa Güvenlik Stratejisi'dir.³³⁴ Bu belge, AB'nin terörizmle mücadelesini ODGP alanında da yürüteceğinin en somut belgesi olarak karşımıza çıkmaktadır. AB ODGP Yüksek Temsilcisi Javier Solana tarafından hazırlanan ve "Daha İyi Bir Dünyada Güvenli Bir Avrupa - Avrupa Güvenlik Stratejisi" başlıklı bu belge, aralık ayında Brüksel'de AB üyesi ülkeler devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla düzenlenen zirve toplantısında onaylanmıştır.³³⁵ 12 Aralık 2003'te Zirve tarafından benimsenen belge, AB üyesi devletlerin daha iyi ve güvenli bir dünya nasıl oluşturulabileceğine dair ortak vizyonlarını paylaştığı bir ilk olma özelliğine de sahiptir.³³⁶ 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'ye yapılan terörist saldırılar sonucu tüm dünyayı geniş çaplı etkileyen güvenlik sorunları, bunun verdiği güvenlik bunalımıyla artan uluslararası terörizm ve kitle imha silahlarının verdiği tehdit, AGSP'nin gelişim süreci ve ABD'nin Irak'a müdahalesinde AB üye ülkeleri arasında yaşanan koordinasyon sıkıntısı, belgenin hazırlanmasının ana sebepleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Belge'de; herhangi bir AB üyesi ülkenin sıcak savaş gibi topyekün bir saldırıya hedef olma olasılığının ortadan kalktığı, ancak Avrupa'nın daha çeşitli, daha az görünür ve daha az öngörülebilir tehditlerle karşı karşıya olduğu vurgulanmakta ve Avrupa'nın maruz

³³⁴ Javier Solana, "A Secure Europe in a Better World", **European Security Strategy**, Brussels, 12 December 2003.

³³⁵ Council Of The European Union, **Brussels European Council 12 And 13 December 2003 Presidency Conclusions**, 5381/04 POLGEN 2, Brussels, 5 February 2004.

³³⁶ Bkz. Jan Wouters ve Tom Ruys, "The Fight Against Terrorism and European Security Strategy", **Working Paper No 64**, K.U. Leuven Faculty Of Law, Institute for International Law, 2004.

kaldığı tehditlerin sırasıyla; terörizm, kitle imha silahlarının yayılması, bölgesel çatışmalar, siyasi sorunları olan devletler ve organize suçlar olarak sıralanmaktadır.³³⁷ Bu tehditlerin, AB'nin askeri ve politik gücünün eksikliği karşısında ekonomik gücünün ön planda olmasının da etkisiyle ortaya çıktığı da ayrıca belirtilmiştir. Daha önceden bu şekilde açık bir stratejinin belirlenememiş olması, AB üyesi ülkeler arasında bir dış politika belirsizliğinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. AB'nin küresel aktör rolünün iyi bir şekilde belirlenmesi gerektiği üzerinde önemle durulmasını ifade eden belge, AB olarak yeni tehditlerin üstesinden gelirken fırsatlardan da üst seviyede faydalanılması gerektiğini açıkça belirtmiştir.

Dünyanın sorunlu bölgelerindeki yönetim bozuklukları ve siyasi çalkantılara karşı AB'nin kayıtsız kalmaması gerektiği üzerinde duran Belge'nin, konumuz itibarıyla terörizmle mücadeleye de önem vermesi oldukça memnuniyet vericidir. Terörizm, belgede Terörizm ve Temel Sebepleri başlığı altında yer almış, bunun temelinde ise yeni gelişen uluslararası terörizmin yanında kıta içindeki terörist faaliyetlere de önem verildiği olduğu değerlendirilmiştir.³³⁸ Belge, AB'nin, küresel güvenliği sağlamada sorumlu olduğunu ifade etmiş ve terörizmin tüm dünyada olduğu gibi, Avrupa güvenliğine de yönelik en önemli tehdit haline geldiğini belirtmiştir. Belge'ye göre küresel bir anlam kazanan terörizmin son şekli, aşırı dinle bağlantılı şiddeti içeren bir terörizmdir. Terörizmin dini şiddetle ilişkilendirilmesinin ve sebeplendirilmesinin asıl sebebi de Belge'de, modernleşmenin dine aykırı olduğu görüşünün kitleleri etkileyerek kültürel, sosyal ve siyasi yönde yaptığı baskı ve bölgesel etnik çatışmalar olarak nitelendirilmiştir. Genç nüfusun bu yöndeki modernleşme karşıtı hareketi de tehdidin boyutunun artmasına sebep olmaktadır.

Avrupa'nın hem hedef hem de kaynak olarak ifade edildiği belgede; terörist grupların kitle imha silahlarına sahip olmalarının tehlikesine, organize suç örgütlerinin terörizmle ilişkili olduğuna ve terörist şebekeleşmenin artık daha tehlikeli olduğuna dikkat çekilmektedir. Avrupa'nın hedef olarak seçilmesi; dünya

³³⁷ Can Buharalı, "Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi: AB Türkiye ile Daha mı Güvenli Olacak?", **Görüş**, İstanbul, TÜSİAD Yayını, Haziran 2004, ss. 18-22.

³³⁸ Emir Han Göral, "Avrupa Birliği'nin Teröre Yaklaşımı", **Stratejik Öngörü Dergisi**, S:7, TASAM Yayınları, 2005, ss. 91.

genelinde Avrupalılar'a yönelik saldırıların meydana gelmesi, kaynak olarak belirlenmesi ise bazı üye ülkelerde 11 Eylül 2001 saldırılarının sorumlusu olarak kabul edilen El-Kaide örgütüyle bağlantılı hücrelerin tespit edilmesi etkisiyle Belge'de yer almıştır. Çağdaşlaşmanın baskısı, kültürel, sosyal ve siyasi krizler ile değişik toplumlardaki genç insanların yabancılaşması olarak belirlenen terörizm kaynaklarının, Avrupa toplumları içerisinde de yer aldığı vurgulanan Strateji Belgesi, terörizmin askeri olmayan sebeplerden kaynaklandığını, dolayısıyla askeri yöntemlerle çözümlenebilecek bir sorun olmadığını, terörizmle etkin mücadele etmek için artık istihbarat, polis, adli ve askeri ve diğer alanlarda işbirliğinin zorunlu hale geldiğini ifade etmiştir.

Askeri yöntemlerin sadece savunma amacıyla kullanılması gerektiği, belgenin bu konuda belirlediği vizyonun temelini oluşturmaktadır. Zira ABD'nin 11 Eylül 2001 saldırılarından hemen sonra NATO Antlaşması'nın 5. maddesine göre Afganistan'a müdahalesinin bu çerçevede ele alınmış olması, yani savunma amacıyla müdahalenin meşruluk kazanması sonucu AB'nin ABD'ni desteklemesi, ancak Irak'a terörizmle mücadele amacıyla ve bu nedenle kitle imha silahları bulunduruyor iddiasıyla yapılan müdahalede AB'nin ciddi sorunlar yaşaması, bu belgede birleştirilerek somut hale getirilmiştir.

Terörizmle mücadelenin askeri yöntemlerle yapılmayacağını farkında olan AB, bu şekilde yapılacak mücadelenin her bakımdan olumsuz sonuçlar doğuracak nitelikte olacağını da çok iyi şekilde benimsemiştir. Zira terörizmle mücadele, ekonomik, sosyal ve hukuki boyutlarıyla ele alınması gereken en önemli iç güvenlik sorunlarından biridir. Askeri yöntemlerin bir orantısızlık ve dengesizlik sorunu ortaya çıkaracağı ve temel hak ve hürriyetlere telafisi zor sorunları gün yüzüne çıkaracağı gayet açıktır.

AB'nin terörizmle mücadelesinin ODGP boyutunda da ele alınması, AB'nin geniş çerçeveli bir mücadele anlayışına sahip olduğunun bir göstergesidir ve elbetteki olumlu bir bakış açısıyla değerlendirilmelidir. Ancak bu boyutta yapılacak mücadelenin iç güvenliğe sağlayacağı katkının, üçüncü ülkelerle ve uluslararası

kuruluşlarla ortak zeminde hareket etmeyle ve AB'nin ve üye ülkelerinin adli ve polis birimlerinin üçüncü ülkelerle ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğine gitmeleriyle, yani dış politika boyutuyla ivme kazanacağı, askeri tedbirlerin kullanılmasıyla da söz konusu ivmede olumsuz kazanımlar meydana geleceğinin açık olduğu net bir şekilde görülmektedir.

§4 AB Anayasa Taslağı ve Terörizmle Mücadele

AB'nin üye sayısının artması ve genişlemiş bu yapı içinde yönetim mekanizmalarının artan yük nedeniyle tıkanmaması için sistemi yeniden düzenlemek gereği, AB için önemli bir öncelik haline gelmiştir. AB'nin kurumsal yapısını şekillendiren ve geride bıraktığımız yaklaşık 50 yıl boyunca imzalanan çok sayıda anlaşmanın yerine geçecek ve AB'nin ne olduğunu, neleri yapıp yapamayacağını tek bir belge içinde toplayacak olan bir anayasa ile, kamuoyu tarafından da kolaylıkla anlaşılabilir bir şekilde bir AB vizyonunun ortaya konmasının da mümkün olacağı uzun yıllardan beri tartışılan konuların başında gelmektedir.

Ortak bir Avrupa anlayışını geniş tabanlı bir temele oturtma arayışında olan AB'nin tüm politika alanlarında büyük çaplı yeniden yapılanmaya gitmek için Aralık 2001 tarihli Leaken Zirvesi'nde AB Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından kabul edilen AB'nin Geleceğine İlişkin Deklarasyon'daki Avrupa vatandaşlarına ait bir anayasa hazırlanması kararı³³⁹ oldukça önemlidir.

Leaken Zirvesi'nde söz konusu karar ile birlikte Avrupa Anayasası'nın taslağını hazırlamak için oluşturulan Konvansiyon'un, 2,5 yıllık çalışma sonrasında hazırladığı taslak, Hükümetlerarası Konferans'ta yapılan değişiklikler sonucunda 18 Haziran 2004 tarihinde İrlanda dönem başkanlığı sırasında AB Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından kabul edilmiştir. Taslak, tüm üye ülkelerce de onaylandıktan sonra yürürlüğe girecek ve şu an yürürlükte olan Kurucu Antlaşmaların tamamının yerini alacaktır.

³³⁹ Bkz. Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği Anayasası ve Öngördüğü Yenilikler (1)", <http://www.stradigma.com/turkce/eylul2003/index.html> (Erişim Tarihi: 14 Ocak 2006)

Prensip olarak üye ülkelerini egemenler olarak kabul eden ve AB’ni ancak üyelerinin tek başlarına başaramayacakları durumlar söz konusu olduğu zamanlarda devreye sokmayı amaçlayan Avrupa Anayasası Taslağı, kimilerine göre yalnızca kağıt üzerinde kalmaya mahkum sembolik bir adım, kimilerine göre de federal bir Avrupa devleti oluşumunun önüne konan bir engel olarak görülmektedir. Ama yine de bütün AB mevzuatının tek bir metinde sistematik hale gelmesinin hedeflendiği Anayasa’nın, Avrupa için önemli bir gelişme olduğu yadsınamaz bir ilerleme olarak kabul edilmelidir.

AB çapında ÖGA Alanı’nın oluşturulması ile ilgili olarak da önemli bir içeriğe sahip olan Anayasa Taslağı, Birlik’in Maastricht Antlaşması’yla oluşturulan üç sütunlu yapısını kaldırarak ÖGA Alanı’nın oluşturulması sürecinde, istisna haller dışında, tüm konularda şu an için daha çok Birinci Sütun için geçerli olan Topluluk yönteminin geçerli olacağını belirlemiştir. Kurumsal düzenlemelerin yanında bir çok konuda karar alma sürecinin bu yöne kayması, entegrasyon kapsamının derinleşmesi bağlamında oldukça sevindirici bir gelişme olarak kabul edilmektedir. Denebilir ki, uzun yıllardır hükümetlerarası bir anlayışla zor ve yavaş olarak ilerleyen iç güvenlik konusu, gerek kurumsal yapısının verdiği dinamiklik, gerekse karar alma sürecinin kazandığı çabukluk bakımından oldukça ulusüstü niteliğiyle yeni bir boyut kazanacaktır.³⁴⁰

AB boyutunda vatandaşın güvenliğini kazanmanın en önemli yolu, vatandaşların özgürlük ve güvenliklerini sağlamaktan geçmektedir. Bu amaç yönünde oluşturulan irade ile kazanılan edinimler, kurucu antlaşmalar temelinde düzenlenmiş kurumsal yapı ile oluşturulmaya çalışılmaktadır. Gerek tüm suçlara tüm Avrupa’da aynı mücadele yöntemleri ile yaklaşma, gerekse suç niteliği bakımından, sınır aşan örgütlü suçlar ve terörizm tehdidi altındaki Avrupa’nın iç güvenliğini ve vatandaşların özgürlüklerini güvence altına almanın, ancak bu suçlara karşı ulusal

³⁴⁰ Detaylı bilgi için bkz. Steve Peers, **EU Justice and Home Affairs Law**, London, Logman Press, 2000, s.40.

mücadele yöntemlerinin birleştirilerek, AB boyutuyla mücadele etmekle mümkün olacağı³⁴¹, açık bir şekilde kendini göstermiştir.

Özellikle Amsterdam Antlaşması ve Tampere Zirvesi'nde alınan kararlar ışığında AB çapında ÖGA Alanı oluşturulması konusunda alınan kararlarla müspet bir ilerleme sağlandığı kabul edilse de, eylemsellik olarak Nice Zirvesi'nin ve 11 Eylül 2001 saldırılarının da içinde bulunduğu süreç boyunca istenilen seviyeye gelinmemiş olması, konunun AB nezdinde yapılacak köklü bir gelişmenin içerisinde yer alması zorunluluğunu ön plana çıkarmıştır. Son dönemde tüm dünyayı etkisi altına alan küresel terörizm sorunu, AB'ni, AB vatandaşlarının daha özgür ve güvenli bir ortam için reaktif hareket edilmesi için tetikleyici bir role büründürdüğü gayet açıktır. Böyle bir ivmenin de verdiği hevesle Aralık 2001'de kararlaştırılan bir Avrupa Anayasası oluşturma çalışmaları içerisinde; ÖGA Alanı'na sahip bir Avrupa için gerekli yapısal düzenlemeler de geniş bir yer almıştır.

Anayasa Taslağı ile daha önceden AB nezdinde bir ÖGA Alanı oluşturmak amacıyla yapılanlarda radikal bir değişikliğe gidildiğini söylemek aslında hiç de doğru değildir. Anayasa Taslağı, Maastricht Antlaşması ile başlayan ve Amsterdam Antlaşması ile şekillenen AB için ÖGA Alanı oluşturma düşüncesinin altını çizerek, böyle bir alanın Avrupalılaştırmış bir kurumsal çerçeve içerisinde tam olarak gerçekleştirebilmek amacıyla gerekli yasal alt yapıyı oluşturmaya çalışmıştır.

Anayasa Taslağı, I-42. maddesiyle ÖGA Alanı'na özgü yasama ve işlevsel işbirliği metotlarını düzenleyerek Birlik'in hareket şekillerini belirleyerek bir tanım geliştirmiştir. Bu maddeye göre;

“Birlik, ulusal yasalara yakın olmak için Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları benimsemesi, adli ve idari kararları karşılıklı olarak tanınmasına dayanarak üye ülkelerin yetkili makamları arasında karşılıklı güveni teşvik etme, polis, gümrük ve suçların önlenmesi ve ortaya çıkarılması konularında uzmanlaşmış diğer hizmetler

³⁴¹ Bkz. Mehmet Özcan, “Avrupa Anayasası'nın ‘Özgürlük, Güvenlik ve Adalet’ Alanında Getirdiği Değişiklikler, **Polis Bilimleri Dergisi**, Ankara, C: 7, S:1, 2005, ss. 59-75.

de dahil olmak üzere üye ülkelerin operasyonel işbirliği yoluyla bir ÖGA Alanı oluşturmayı hedeflemektedir.”

Madde kapsamı incelendiğinde, AB’nin üye ülkeleri arasındaki adli ve idari karaların karşılıklı tanınması ve yetkili birimler arasında karşılıklı güven oluşturma gibi konularda, eskisine göre yapısal ve köklü bir değişikliğe gidilmediği, mevcut durumun aynen korunduğu anlaşılmaktadır. Ancak, bunun yanında maddenin ilk cümlesinden, Birlik’in gerekli olduğu durumlarda üye ülkelerin yasal düzenlemelerini de yakınlaştırmak için çaba göstereceği anlaşılmaktadır.³⁴²

Görüldüğü üzere, iç güvenliği oluşturma bağlamında uluslarüstü bir yapı kurmaktansa klasik işbirliği modelinde yatay seyirde yeni bir yaklaşım getiren Anayasa Taslağı, bu konuda hali hazırda var olan sorunların önüne geçmekten çok, yeni sorunların oluşmasına yol açmıştır. Nitekim, AB tarafından kabul edilecek yasa ve çerçeve yasaların ulusal yasalar çerçevesinde yapılandırılacağı gayet açıktır. AB, kendi yasalarının ulusal yasalara yakın olması yönünde çaba gösterecektir. Çünkü, AB’nin iç güvenliği sağlayarak özgürlük içinde adaletli bir alan oluşturmak için geniş çerçeveli bir yasal mevzuatı bulunmamaktadır. Bu da, üye ülkelerin yasal düzenlemelerini kendine başlangıç noktası alacak olan AB’nin hangi ulusal yasa ya da yasalara göre hareket edeceği, hangi ulusal yasaları temel alarak düzenleme yapacağı, hatta bir yakınlık yoksa bu konuda neler yapılacağı hakkında tam bir açık ifade bulunmamaktadır. Bunun en güzel örneği, terörizmle mücadele konusunda verilebilecektir. Avrupa Birliği üyeleri arasında, yıllardan beri terörizmle mücadele eden ve son yıllarda tüm dünyayı etkisi altına alan küresel terörizmin potansiyel tehdidi olan ülkelerin yanında bugüne kadar hiçbir şekilde terörizmle ve terörle karşı karşıya kalmamış, terörizmin hedefi arasında yer almayan ülkeler de bulunmaktadır. Ancak son 5 yıldır dünya üzerinde meydana gelen etkisi büyük terör olayları nedeniyle terörizmle mücadeleyi dünya konjonktüründeki gelişmelere paralel olarak öncelikli mücadele edilmesi gereken bir sorun olarak gören AB’nin bu konuda yasal

³⁴² Avrupa Anayasası’nın ÖGA Alanı çerçevesinde getirdiği yenilikler için bkz. Elspeth Guild, “Crime and the EU’s Constitutional Future in an Area of Freedom, Security and Justice”, **European Law Journal**, C: 10, S: 2, March 2004, ss. 218-234.

düzenleme yaparken Anayasa bağlamında neye göre hareket edeceği merak konusudur. Çünkü bir iç güvenlik meselesi olan terörizmin AB üye ülkeleri arasında ortaya çıkaracağı etkiler farklı farklı olacaktır. Örneğin, gerek coğrafi, gerek siyasi, gerekse ekonomik ve sosyal nedenlerden dolayı bünyesinde bu güne kadar hiçbir terör örgütünü veya teröristi bulunmayan Finlandiya ile, çeşitli etkenler nedeniyle yıllardır terörizm belasıyla karşı karşıya olan ve uluslararası arenada ait olduğu taraf ve coğrafi özelliklerinden dolayı terörizmle her zaman iç içe olacak olan İspanya'nın aynı kapsamda ele alınması pek de mantıklı gelmeyecektir. Hatta bu iki ülke de göz önüne alındığında Anayasa Taslağı'na göre kabul edilecek bir yasanın hangi ülkeye yakın olması gerektiği büyük bir sorun olarak belirecektir.

Söz konusu maddede geçen operasyonel işbirliği ibaresi de konumuz itibarıyla oldukça önemlidir. Çünkü AB nezdinde iç güvenliği sağlayıcı ortak polis çalışmalarında ABD'de ve AB ülkelerinde meydana gelen terör saldırılarından sonra operatif etkinliğin olmayışı, yapılan eleştirilerin başında gelmektedir. ÖGA Alanı oluşturma hedefiyle yapılacak operasyonel çalışmalar haricinde Europol ile ilgili olarak düzenlenen III-276. madde de oldukça önemlidir. Maddeye göre, AB nezdinde kabul edilecek Avrupa yasalarında, Avrupa çapında etkinliğe sahip Europol'e, gerek üye ülkelerin yetkili polis birimleriyle yapılacak ortak çalışmalarda ve oluşturulacak ortak soruşturma ekipleriyle yapılacak soruşturma ve operasyonlarda koordine etme, uygulama ve yapılandırma görevi verilebileceği açıkça ifade edilmektedir. Diğer bir deyişle, Europol ilk defa operasyonel bir yetkiye sahip olacaktır. Bu yetki ile, daha önceleri Europol'e, üye ülkelerin yetkili birimlerince kurulacak ortak soruşturma ekiplerinde destekleyici mahiyette verilen sınırlı yetkinin³⁴³ genişleyerek daha merkezi ve etkili bir şekilde işlevsel hale geldiği görülmektedir. Ayrıca Europol'ün ortak soruşturma ekipleri haricinde üye ülkelerin yetkili birimleri ile doğrudan ortak operasyonlar düzenleyebilmesi de son derece önemli bir gelişmedir. Terörizmle mücadele açısından AB çapında operasyonel yetkiyle donatılmış bir ortak polis biriminin varlığı oldukça önem arz eden bir konudur. Çünkü her ne kadar üye ülkeler arasında, bilgi alışverişi sağlanmış olsa da terörizm suçunun niteliği gereği, özellikle sınır aşan boyutta, ilgili soruşturmanın

³⁴³ Supra. s. 107.

tek bir elden yürütülmesi, başarılı sonuçların alınmasını kolaylaştırmaktadır. Europol gibi bir birimin de operasyonel etkiden uzak destekleyici mahiyette kalması da terörle mücadele yöntemlerini oldukça sınırlayıcı bir mahiyete sokmaktadır.

Anayasa ile getirilen orijinal bir düzenleme de daha önce hukuksal bir zemin elde edememiş dayanışma konusudur. Özellikle konumuzla ilgili olması bakımından, terör nitelikli suçlarla karşı karşıya kalınması durumunu ön plana çıkaran bu düzenlemeye göre herhangi bir üye ülke, terör saldırısı gibi bir felaketin kurbanı olması halinde Birlik ve diğer üye ülkeler, dayanışma ruhu içerisinde bir arada hareket edeceklerdir. Birlik'in, üye ülkelerin bölgelerindeki terörist tehdidin önlenmesi, demokratik kurumların ve sivil halkın herhangi bir terörist saldırıdan korunması ve terörist saldırı durumunda bir üye ülkenin siyasi makamlarının talebi üzerine o ülkeye kendi topraklarında yardıma bulunmak amacıyla üye ülkeler tarafından sağlanan askeri kaynaklar da dahil olmak üzere, tüm araçları bu üye ülkenin kullanımı için seferber edeceği de açıkça madde hükmünde yer almaktadır. Ayrıca dayanışmanın gerçekleşmesi için terörist saldırıya maruz kalan üye ülkenin talebi üzerine harekete geçileceği Anayasa Taslağı'nda açıkça belirlenmiştir. Dayanışmaya ilişkin düzenleme, Komisyon ile Birlik Dışişleri Bakanı'nın ortaklaşa hazırlayacağı teklif üzerine oybirliği ile alınacak Konsey Kararı ile belirlenecektir.

Anayasa Taslağı'nın AB çapında meydana gelebilecek terörist saldırılara yönelik spesifik karakterde getirdiği bir yenilik olan dayanışma hükmü, Birlik'e aday ülkeleri kapsamamaktadır. Oysa bu, Birlik'in terörizmle mücadelesinde küresel ve üçüncü ülkelere yönelik politikası ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca, terörist saldırıya maruz kalan üye ülkeye yardıma askeri kaynakları da seferber etmek, bir iç güvenlik sorunu olan terörizmle mücadelenin demokratik boyutuyla bağdaşmamaktadır. Bu iki konu da önceki bölümde değinildiği için burada ele alınmayacaktır.

Sonuç olarak denebilir ki AB için geçerli olacak bir Avrupa Anayasası, bir iç güvenlik sorunu halindeki terörizmle mücadele için, ÖGA Alanı ile ilgili normatif düzenleme sahip olması bakımından oldukça önemlidir. Birlik, Taslağın tamamen

onlanmasıyla, terörizmle mücadelede, yasal alt yapısı hazır bir şekilde tüm kurumlarıyla beraber Avrupalılaşıma kazanımlarını kullanmaya başlayacaktır.

BÖLÜM IV

AVRUPA'DAKİ TERÖRİST SALDIRILAR VE AB

(Madrid ve Londra Saldırıları)

§1 Düşmanla Tanışma: Madrid Saldırıları

ABD'nde meydana gelen terörist saldırılarının ardından AB, ABD'ye yakınlığını sürekli olarak dile getirerek acısını paylaştığını söylemiş, bunun yanında ABD'nin terörizmle mücadele yönünde ele aldığı birçok girişimde ABD ile birlikte olduğunu göstermeye çabalamıştır. Bunun yanında AB, söylemsel olarak, terörist eylemlerin bütün batılı ve demokratik ülkeleri tehdit eden bir unsur olduğunu tanımış, bu yönde girişilecek mücadelenin işbirliği ve dayanışma içerisinde olması gerektiği üzerinde ısrarla durmuştur. Ancak, tüm bunlara rağmen, AB tarafından terörizmle mücadele konusunda ciddi çalışmalar yapılmasına rağmen somut adımlar atılamamıştır.

AB'nin dış politika yüksek temsilcisi Javier Solana'nın hazırlamış olduğu Avrupa Güvenlik Stratejisi adlı belgenin ilgili bölümünde terörizmle mücadeleye yönelik bazı fikirler yer almasına rağmen hiçbir somut önlem bulunmaması da bunun bir göstergesidir. Nitekim Belge'nin kabul edilmesinden yaklaşık 3 ay sonra AB, acı gerçekle karşı karşıya kalmıştır.

Avrupa Kıtası'nda meydana gelen ve detayları bir sonraki başlıkta ele alınan elim terörist saldırılarla birlikte, AB de ABD'nin içinde bulunduğu savaşta taraf olduğunun farkına varmış, iki yılı geçkin zamanda ortaya konan iradenin subjektif olarak aslında çok da bir şey ifade etmediğini anlamaya başlamıştır. Terörizmle mücadele mevzuatına sahip veya sahip olmayan tüm üye ülkeler, Avrupa vatandaşlarının yakın işbirliği etrafında güvenliklerini sağlama amacıyla alınan tedbirlerin daha da etkin hale gelmesi için girişimlerde bulunmaya başlamışlardır.

A. 11/M Madrid Saldırıları

11 Eylül 2001 sonrasında terörizme karşı çok yönlü bir mücadele stratejisi geliştirmesine rağmen, öngördüğü önlemlerin bir çoğunu eyleme geçirmeye ve üye ülkeler arasında tereddütlerin yerine uzlaşmaya varılması için çalışan AB, 2004 yılında gerçekte yüz yüze gelmiştir. Terörizm gerçeği, bu defa AB sınırları içerisinde, 11 Eylül 2001'deki kadar olmasa da büyük acı ve korku ile birlikte kendisini göstermiştir.

11 Mart 2004 sabahı Madrid'de meydana gelen El Kaide bağlantılı bombalı saldırılarda 200'e yakın kişi hayatını kaybetmiş ve 1200'den fazla kişi de yaralanmıştır.³⁴⁴ Saldırıları sonrasında ülkede 3 gün yas ilan edilmiştir.³⁴⁵ Bu saldırılar da 11 Eylül 2001'de ABD'nde yaşananlar gibi çalışma saatinin hemen ilk dakikalarında ve insan yoğunluğunun en fazla olduğu zamanda gerçekleştirilerek mümkün olduğunca çok kurban üzerinden daha etkili bir mesaj verilmesi amaçlanmış, ayrıca kısa bir zaman diliminde planlanarak eylemsel etkinin arttırılmasına çalışılmıştır. Bu saldırılarla, temel ilkelerinin merkezinde insan hayatı olan AB'ne üye bir ülkede yaşayan insanlar hedef alınmış, huzur ve güvenliğin ekonomik açıdan oldukça gelişmiş bir ülke tarafından teröristlere karşı sağlanamayacağı yaklaşımı üzerinden mesaj verilmeye çalışılmıştır. Ayrıca El Kaide terör örgütünün en önemli propagandif söylemi olan, "bizden olmayan herkes düşmanımızdır" anlayışının somutlaştırılması amaçlanmıştır.

Tüm dünyada 11 Eylül 2001'de olduğu gibi yoğun tepki gören olaylar, birçok dünya lideri tarafından tiksindirici olarak nitelendirilmiş ve nefretle kınanmıştır. Tüm Avrupa liderleri tarafından dayanışma ve işbirliği içerisinde bulunmanın, terörizme

³⁴⁴ Human Rights Watch, **Setting an Example? Counter-Terrorism Measures in Spain**, January 2005, C: 17, S: 1 (D), s.7.

³⁴⁵ İspanya'nın başkenti Madrid'in merkezinde Atocha, Santa Eugenia ve El Pozo tren istasyonlarına düzenlenen bombalı saldırıların ilki, yerel saatle 07.30'da meydana geldi. Ülkede bir sonraki pazar günü yapılacak genel seçim öncesi gerçekleşen saldırılarla ilgili olarak İspanya'nın ayrılıkçı yerleşik terör örgütü ETA, saldırılarla ilgisi olmadığını açıklamasına rağmen İspanyol hükümeti ilk olarak bu örgütü sorumlu tutmuştur. Ancak, İspanya yakın tarihinin en kanlı saldırısını El Kaide, Londra merkezli El Kuds El Arabi gazetesi aracılığıyla üstlenmiştir. Şüphe üzerine aranan minibüste bulunan yeni deliller de dikkatleri El Kaide üzerinde toplandığını göstermiştir.

verilecek en güzel cevap olacağı, bu nedenle de teröristlerin, dayanışma ve işbirliği içerisinde tek vücut halinde hareket edecek olan AB karşısında barınamayacakları belirtilmiştir.

İspanya İçişleri Bakanı Angel Acebes, saldırılardan hemen sonra İspanyanın etnik kökenli terör örgütü ETA'yı sorumlu tutan açıklamalar yapmıştır. Bu iddialar, Başbakan Aznar tarafından da ısrarla dile getirilmiştir, ancak ETA, hükümetten gelen suçlamalar üzerine ilk defa bir açıklama yaparak saldırıları kendilerinin düzenlemediğini belirterek Aznar'ı yalancılıkla suçlamıştır. Saldırılardan hemen sonra ülkede üç gün yas ilan edilmiş ve ertesi gün Madrid'de iki milyon olmak üzere ülke genelinde on bir milyon kişi, kendilerini sindirmeye çalışan teröre rağmen bundan önceki terör saldırılarında olduğu gibi sokakları doldurarak terörizme lanet okumuşlardır.³⁴⁶

Avrupa vatandaşlarının, zulme veya şiddete maruz kalma korkusu olmaksızın AB'nin herhangi bir yerinde özgürce yaşama hakkı bulunmaktadır. AB çerçevesinde etkin bir biçimde kabul gören bu görüşle birlikte İspanya'da meydana gelen saldırılar, böyle bir önceliğin sağlam bir biçimde yerine getirilmesi için bir an önce harekete geçilmesi hususunun ele alınmasını gerektirmiştir.

İspanya'nın böyle bir saldırıya açık olduğu ve 11 Eylül 2001 terörist saldırılarından ve özellikle ABD tarafından Irak'a yönelik yapılan müdahaleden sonra bu yönde tehditler aldığı bilinmekteydi. Çünkü İspanya'nın, ABD'ne yapılan saldırılardan sonra ABD'nin sürekli yanında olacağı garantisini veren AB'nin bir üyesi olması ve ABD'ni Irak'a gerçekleştirdiği müdahalede yalnız bırakmayarak ABD'ne hatırı sayılır bir çoğunlukta asker ve teçizat yardımında bulunması, saldırıları hazırlayan önemli bir etken olmuştur. ABD'ni bir numaralı düşmanı ilan eden El Kaide ve Usame bin Laden tarafından ABD ile birlikte hareket eden tüm ülkelere yönelik saldırılar gerçekleştirecekleri yönünde açıklamalar yapılmıştır. Fakat, ne zaman olacağı bilinmeyen ancak mutlaka bir gün saldırılacağı öngörülen İspanya'nın böylesine bir felaketle karşı karşıya kalacağı çoğu istihbarat ve polis

³⁴⁶ Ömer Yılmaz, "İspanya Terörle Mücadele Tecrübesi: Medeniyetler İttifakı Olabilir mi?", **Terörizm**, Der. İhsan Bal, Ankara, USAK Yayınları, Nisan 2006, s. 133.

birimlerince öngörülmesine rağmen böyle bir saldırının olabileceği endişesi pek belirgin olmamıştır.

Nitekim, düşmanın yakınlığı sert bir şekilde hissedilmiş ve bu şekildeki saldırıların AB toprakları içerisinde yaşanması, AB’ni ve üye ülkelerini derin bir şekilde etkilemiştir. Şaşkınlık ve korku içerisinde kalan AB, o ana kadar yaptığı ilerlemenin hesabıyla baş başa kalmıştır.

Saldırıları, önemli tartışmaları da gündeme getirmiştir. Özellikle istihbari bilgi paylaşımı konusunda bazı sıkıntıların ortaya çıktığı görülmüş, bu yüzden Mart Zirvesi öncesi tartışmalarda, bir Avrupa İstihbarat Servisi’nin kurulması da gündeme gelmiştir. Bazı uzmanlara göre kurulacak olan Avrupa İstihbarat Servisi ile Avrupa Savcılığı da AB’nin terörizm ve organize suçlara karşı mücadeledeki etkinliğini artıracaktır. Avusturya ve Belçika’nın teklifi ile gündeme gelen bu konuya, Fransa ve İngiltere, istihbarat bilgilerini 25 devlet ile paylaşmanın hassas bilgilerin sızmasına yol açacağı korkusuyla gönülsüz yaklaşmışlar, ancak, Fransa sadece Birlik’in 5 büyük üyesi Fransa, İngiltere, Almanya, İspanya ve İtalya arasında derinleştirilmiş istihbarat işbirliğini önermiştir. Komisyona ise Birlik bilgi alışverişinde güvenlik güçlerinin, yargı otoritelerinin ve istihbarat servislerinin karşılıklı güvenini artıran ve operasyonel bilgi alışverişini mümkün kılan yeni bir koordinasyon mekanizmasının kurması gerektiğini ileri sürmüştür. Komisyon’a göre; Europol ve Eurojust ulusal istihbarat ve güvenlik güçlerinin yapısına tam olarak katılmalıdır. Yine Komisyon’a göre bu yeni koordinasyonda ne bir Avrupa CIA’ne ne de ikinci sütunun araçlarına gerek vardır. Terörizm sadece bir iç güvenlik meselesidir ve bu yüzden Üçüncü Sütun çatısı altında bilgi değişimine dayalı bir sistem kurulmalıdır.³⁴⁷

Gerçekten bu saldırılar, AB’nin bu döneme kadar olan politikasını esaslı bir şekilde gözden geçirmesine sebep olmuş ve bundan sonraki süreçte daha hızlı ve etkin bir şekilde hareket etme düşüncelerini ortaya koymuştur. Zira, Birlik nezdinde o zamana kadar yapılanların, yasal düzenleme ihtiyacını gidermekten öteye gitmediği

³⁴⁷ Mehmet Özcan ve Serkan Yardımcı, **op.cit.** s.227.

anlaşılmış, daha spesifik ve etkili çalışmalara gebe kalındığı herkes tarafından dile getirilmeye başlanmıştır.

Bu konuda bir örnek verecek olursak, Madrid’de meydana gelen terörist saldırıların tüm Avrupa ülkelerinin ve insan haklarıyla onuruna saygı, hukukun üstünlüğü, eşitlik, demokrasi ve özgürlük üzerine kurulu bulunan AB’nin temel ilkelerine yönelik yapıldığını bildiren AB Komisyonu, bu saldırılardan sonra yeni yasal düzenlemelerin yapılmasını ya da kurumların kurulmasını gereksiz bulmuştur.³⁴⁸ Komisyon, 11 Eylül 2001 saldırılarını AB’ne bir uyarı olarak gören birlik kurumlarının gerekli düzenlemelerle ilgili tekliflerini ve çalışmalarını ortaya koyduğunu belirtmiş, bu doğrultuda bazı yasal mevzuatın kabul edildiğinin, ancak, bunlarla ilgili uygulanma imkanının bulunamadığının altını çizmiştir. Yasal düzenlemelerle ilgili önerilerin bazılarının da onaylanma aşamasında beklediği ifade edilmiştir. Komisyon, operasyonel faaliyetlere ağırlık verilerek uygulamanın etkili bir şekilde işlev kazanmasını beklemiş, terörizmle mücadeleyle yönelik önlemlerin yürürlüğe girmesini çok yavaş ve etkisiz bulmuştur ve bu durumun kabul edilemez bir durum olduğunu belirtmiştir.³⁴⁹

Europol’un terörizme karşı mücadeledeki rolü de bu tartışmalarla beraber tekrar gündeme gelmiştir. Halbuki, Europol Sözleşmesi’nin 2. maddesine göre terörizmle mücadele yetkisine sahip olan Europol’ün bu görevi, üye ülkelerin ilgili birimleri ile bilgi değişimi, bilgi sağlama, temin etme ve toplama yolu ile bir bilgi sistemi oluşturarak yapacağı aynı maddede açık olarak belirtilmiştir. 11 Eylül 2001 sonrasında sorumluluğunda olan suçlar listesi genişleyen Europol’ün, ortak soruşturma ekiplerine destekleyici nitelikte katılımına izin verilmiştir. Ancak üye ülkeler, bu duruma, özellikle terör suçlarıyla ilgili araştırmalarda, kendi güvenlik çıkarları açısından veya bireylerin güvenliğini ya da soruşturmanın başarısını olumsuz etkileyeceği düşüncesi ile sıcak bakmamışlardır. Bu nedenle Konsey, Europol bünyesinde terörizmle mücadele uzmanlarından oluşan ve görevleri güncel tehditler ile ilgili bilgi toplayıp operasyonel ve stratejik analiz sağlayacak Terörizm

³⁴⁸ Detaylı bilgi için bkz. European Commission, **European Commission action paper in response to the terrorist attacks on Madrid**, Brussels, MEMO/04/66, 18.03.2004.

³⁴⁹ **ibid.**

ile Mücadele Görev Gücü'n kurmuştur. Ancak, Europol Sözleşmesi'nin niteliğinden ve de ye ülkelerin isteksizliğinden kaynaklanan sebepler, Europol'n operasyonel yönünün olmamasına sebep olmuştur. Ancak değerlendirmelerde koordinatrlkten daha çok operasyonel karakterli bir Avrupa Polis Teşkilatı görünümüne sokulan Europol, bu nedenle etkisiz bir birim olarak kabul edilmektedir. Bu da Europol'n varlığı ile ilgili sorunların ve tartışmaların kaynağını oluşturmaktadır.³⁵⁰

Olaylardan sonra 19 Mart 2004'te olağanüstü toplanan Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyi ile de, terörizmle mücadelede daha önce alınan önlemlerin uygulamaya konmamasının sıkıntısının çekildiği belirtilmiş, bu önlemlerin derhal güçlendirilerek işlevsel hale getirilmesi yönünde karar alınmış ve işbirliği mekanizmalarının geliştirilmesine yönelik vurgu yapılmıştır.³⁵¹ Bakanlar, AB'de terörizm konusunda uzman bir koordinatör belirlenmesi, bürokratik engellerin aşılması gibi hedefler üzerinde görüş alışverişinde bulunmuşlardır. 25-26 Mart 2004 tarihinde yapılacak olan AB liderler zirvesinde sunulacak olan AB Komisyonu'nun eylem planının; NATO'nun dayanışma ilkesinin benzerinin kabul edilmesi, ortak sabıka belgeleri ve veri bankaları oluşturulması, terör örgütleri listesine alınacaklara ilişkin kararların oybirliğiyle değil oy çoğunluğuyla alınması, bu listenin gizli tutulması gibi boyutlarda ele alınması konusu da grşlmştir.

Bunun hemen sonrasında, AB Devlet ve Hükümet Başkanları, 25-26 Mart 2004 tarihlerinde Brüksel'de, Lizbon Stratejisi ile AB içindeki ekonomik, sosyal ve çevresel şartlara ve AB'nin terörizmle mücadele stratejisine ilişkin yıllık toplantısını gerçekleştirmiştir.³⁵² İşpanya saldırılarından sonra ilk kez toplanan Avrupa Konseyi, zirve toplantısıyla, AB'nin terörizme karşı mücadelesindeki bugün için de temel

³⁵⁰ Detaylı bilgi için bkz. Nikalaos Lavranos, **op.cit.**, s.262.

³⁵¹ Bkz. **Extraordinary Council Meeting Justice And Home Affairs**, Brussels, 19 March 2004, 7555/04 (Presse 94).

³⁵² Council Of The European Union, **Brussels European Council 25 and 26 March 2004 Presidency Conclusions**, 9048/04 POLGEN 20, Brussels, 19 May 2004.

yapılarından kabul edilebilecek ve aşağıda detaylı bir biçimde incelenecek olan Terörizmle Mücadele Deklarasyonu’nu kabul etmiştir.³⁵³

Zirve sonucu alınan kararlardan biri de Konsey Genel Sekreterliği bünyesinde çalışacak olan Terörizmle Mücadele Koordinatörü’nün atanmasıdır. Bu koordinatörlük görevi hem iç güvenliğin hem de ÖGA Alanı’nın gelişmesi bakımından için kayda değer bir gelişme olmakla beraber, Konsey’in terörizmle ilgili çalışmalarını koordine edecek olan bu koordinatör, Konsey kararlarının takibinden ve çalışmalarla ilgili Konsey’e rapor sunmaktan sorumlu olacaktır. Böyle bir birimin kurulmasının temel nedeni terörizm ile mücadele politikalarının ağır işlenmesi, terörizmle mücadelede Europol ile diğer AB kurumları arasındaki koordinasyon sorunlarıdır.³⁵⁴ Bu görev ilk olarak; daha önce AP üyeliği, Hollanda İçişleri Bakanlığı, Avrupa’nın Geleceği Konvansiyonu’nda Hollanda Temsilciliği ve son olarak da Hollanda’nın AB Daimi Temsilciliği görevlerini yürüten ve halen bu görevde olan Gijs M. De Vries’e verilmiştir. AB’ne üye olan veya üye olacak 25 ülkenin parlamentolarından etkili terörizmle mücadele yasaları çıkmasını sağlamak görevi de bulunan De Vries’in bu alandaki bilgi birikimi, böyle bir göreve getirilmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Zirve’de ayrıca, terörist saldırılar sonucu mağdur olmuş insanlara yönelik yardım yapılması da gündeme gelmiştir. Bunun üzerine AB Komisyonu, pilot bir proje başlatmış ve bunun için AB bütçesinden 1 Milyon Euro ayrılmıştır.³⁵⁵ Proje ile terörist eylemler neticesinde mağdur olanlara veya mağdur yakınlarına sosyal ve psikolojik açıdan destek olmak için kurulan kurumlar maddi anlamda desteklenecek, Avrupa’da yaşayan insanların terörizme karşı bilincini artıracak çalışmalara destek olunacaktır.³⁵⁶ Böylelikle terörizmin verdiği zararlara ilişkin dikkat çekmek amacıyla

³⁵³ Council Of The European Union, “Declaration on Combatting Terrorism”, **Brussels European Council 25 and 26 March 2004 Presidency Conclusions**, 9048/04 POLGEN 20, Brussels, 19 May 2004.

³⁵⁴ David Spence, **op.cit.**, s.78.

³⁵⁵ “European Commission publishes action paper in response to the terrorist attacks on Madrid”, <http://www.continuitycentral.com/news01064.htm>, (Erişim Tarihi: 15 Eylül 2005).

³⁵⁶ Deatylı bilgi için bkz. “Pilot Project for the victims of terrorist acts”, http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/funding/victims_terrorism/funding_victims_terrorism_en.htm, (Erişim Tarihi: 15 Eylül 2005).

hazırlanan bu teşebbüsün; Birlik'in, hem terörizme karşı mücadelesinde kendisine destek sağlaması, hem de terörizmle mücadelede uluslararası aktörler arasında model olması bakımından önemlidir.

B. Terörizmle Mücadele Deklarasyonu

25-26 Mart 2004 tarihinde toplanan Avrupa Konseyi Zirvesi sonucu kabul edilen Terörizmle Mücadele Deklarasyonu ile liderler ilk olarak, saldırıda hayatlarını kaybedenlerin aileleri ve İspanyol Halkı ile birlikte aynı acıyı paylaştıklarını ve dayanışma içinde olduğunu belirtmişlerdir. Yine, Birlik ve üye ülkelerin Birlik'in temel ilkelerine, BM Şartı'na ve BM Güvenlik Konseyi'nin 1373 sayılı kararı ile ortaya konmuş prensiplere aykırı biçimde yapılan her türlü terörist saldırıyla mücadele için elinden gelen her şeyi yapacağı taahhüt edilmiş olup her hangi bir ülkeye yapılan terörist saldırılar karşısında, uluslararası toplumun bütünüyle etki altına kalacağı bildirilmiştir.

Deklarasyon, asıl olarak AB ülkelerinin dayanışmasını ve kararlılığını yansıtmaktadır. O tarihte taslak halinde bulunan Anayasa çalışmalarına da atıfta bulunan Konsey, üye ülkelerin terörist saldırılar karşısında dayanışma ruhu içinde müşterek hareket etmelerini istemiştir. Bu konudaki görüş de sözü geçen deklarasyona ekli bir şekilde zirve sonuç bildirgesinde yayımlanmıştır. Zira, 18 Haziran 2004 tarihinde kabul edilen Anayasa'daki ÖGA Alanı ile ilgili en orijinal hüküm, daha önceki kurucu antlaşmalarda yer almayan dayanışma maddesidir. AB Anayasası'nın I-43. maddesinde yer alan bu hükme göre; "herhangi bir ülkenin terörist saldırılardan... kaynaklanan bir felaketin kurbanı olması durumunda Birlik ve üye ülkeler bir dayanışma ruhu içerisinde hareket ederler. Birlik, üye ülkelerin bölgelerindeki terörist tehdidin önlenmesi; demokratik kurumların ve sivil halkın herhangi bir terörist saldırıdan korunması ve terörist saldırı durumunda, bir üye ülkenin siyasi makamlarının talebi üzerine, o ülkeye kendi bölgesinde yardımda

bulunmak amacıyla üye ülkeler tarafından sağlanan askeri kaynaklar da dahil olmak üzere, tüm araçları bu üye ülkenin kullanımı için seferber eder."³⁵⁷

25-26 Mart 2004 tarihli Terörizmle Mücadele Deklarasyonu, hali hazırda yürürlükte olan AB'nin terörizmle mücadelesine yönelik eylem planı temelinde yeni bir eylem planı tanımlanmasını hedef alan önemli bir belgedir. Deklarasyon, yedi stratejik hedeften oluşmaktadır:

(1) Terörizmle mücadelede uluslararası işbirliği ve çabaların artırılması

Bu çerçevede, öncelikle terör ve terörizm konusunda uluslararası alanda bir fikir birliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu hedef doğrultusunda;

- BM Genel Kurulu ve Güvenlik Konseyi'nin çalışmaları ve buna ek olarak, Terörle Mücadele Komitesi ve Taliban/El Kaide Yaptırımları Komitesi ile BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin Terörü Önleme bölümü olmak üzere, BM'in sahip olduğu kilit rol desteklenecek,
- Uluslararası toplum bir bütün olarak harekete geçirilecek,
- BM'nin terörizme ilişkin sözleşmelerine katılım sağlanacak ve bunların tamamen uygulanmasına yönelik çalışmalar yapılacaktır,
- Kapsamlı bir BM Terörle Mücadele Sözleşmesi ve kapsamlı bir BM Nükleer Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesi üzerinde anlaşmaya varılacak,
- Bölgesel ve uluslararası örgütlerle, bu örgütlerin BM yükümlülükleri doğrultusunda terörizmle mücadeleye etkili bir şekilde katkılarının sağlanması için birlikte çalışılacak,
- Üçüncü ülkelerle yapılan tüm anlaşmalara etkili terörizmle mücadele şartları koyulacaktır.

(2) Teröristlerin mali ve ekonomik kaynaklara erişiminin engellenmesi

- BM yükümlülükleri doğrultusunda ve kanun yollarına ve hukukun üstünlüğüne saygı göstererek, mali olmayan ekonomik kaynakları da içine alacak şekilde, hesapların dondurulmasına ilişkin prosedürlerin etkinliği artırılacaktır,

³⁵⁷ Detaylı bilgi için bkz. Mehmet Özcan, "Avrupa Anayasası'nın 'Özgürlük, Güvenlik ve Adalet' Alanında Getirdiği Değişiklikler", *op.cit.* , 2005, ss.59-75.

- Teröristlerin finans kaynaklarına ilişkin bilgi alışverişinde bulunulması için ilgili makamlar arasındaki işbirliği geliştirilecek ve işlevsel bağlantılar kurulacak,
- Teröristlerin mali kaynaklarının önlenmesine ilişkin, yardım amaçlı organizasyonlar ve alternatif havale sistemlerini de içine alan bir AB stratejisi geliştirilerek uygulanacak,
- Mali Faaliyet Görev Gücü (FATF) ile, terörün finansmanına ilişkin tüm konularda işbirliği içinde bulunulması ve AB yasal çerçevesinin terörün finansmanına ilişkin sekiz özel tavsiyeye uygun hale getirilmesi güvence altına alınacak,
- Terörün finanse edilmesi ile mücadele etmek için üçüncü ülkelerle siyasi ve teknik diyalog sürdürülecek,

(3) AB Kurumları ve Üye Devletler İçinde Teröristleri Bulacak, Araştıracak, Yargı Önüne Çıkartacak ve Terörist Saldırıları Önleyecek Kapasitenin Artırılması

- Europol'un rolünün üst seviyede artırılacak ve bünyesindeki Terörizm ile Mücadele Görev Gücü' etkinleştirilecek,
- Europol ve Polis Şefleri Görev Gücü vasıtasıyla uygulamalı ve operasyonel işbirliği güçlendirilecek,
- Üye ülkeler ile Europol ve Eurojust arasında daha sıkı bilgi alışverişini ve 15 üye devletteki terörizmle mücadeledeki yapılanmaya ilişkin değerlendirmeler yeni 10 üye ülke de tamamlanacak,
- Adli işbirliği bağlamında adli kayıtlara ilişkin bilgi değişimi geliştirilecek,
- İletişim verilerinin korunmasında ilerleme sağlanacak,
- Komisyon'dan terörizm mağdurları ve aynı zamanda terör davalarının tanıklarının korunmasına yönelik bir Avrupa Koruma Programı hazırlaması istenecek,
- İstihbarat işbirliği çerçevesinde; Terörizm ile Mücadele Grubu ve güçlendirilmiş AB Durum Merkezi (Situation Center - SitCen) arasında kurulan bağlar neticesinde, ulusal istihbarat servislerinden gelen bilgiler ve

Europol ile bilgi değişimi sayesinde Konsey, stratejik tehdit değerlendirmesi yapacaktır.

(4) Uluslararası ulaştırma güvenliğinin sağlanması ve sınır kontrolüne ilişkin etkili sistemler geliştirilmesi

- Terörizme karşı alınan önlemlerin ilgili AB kurumlarına entegrasyonu sağlanacak (ulaşım, sınır kontrolleri, kimlik belgeleri vb.),
- AB ulaşım güvenliği standartlarının geliştirilmesi için, ilgili uluslararası örgütlerle ve üçüncü ülkelerle işbirliği içinde çalışılacak,
- Yolcu bilgilerinin değerlendirilmesi ve değişimine ilişkin ortak bir AB yaklaşımı geliştirilip uygulanacak,
- AB üyesi olmayan devletlerin Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) ve Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO) standartlarına tam olarak uyması teşvik edilecek,
- Terör amaçlı kullanılan donanımın ve teröristlerin limanlar, havaalanları ve kara sınırlarındaki finansman kaynaklarının belirlenmesine ilişkin kapasite güçlendirilecek,
- Üçüncü ülkelerdeki Avrupa vatandaşlarının korunmasına yönelik önlemler artırılacaktır.

(5) AB'nin ve üye ülkelerin terörist saldırıların sonuçları ile baş edebilme yeteneklerinin geliştirilmesi

- NATO dahil olmak üzere, diğer uluslararası örgütlerle, yetki alanları dahilinde, daha yakın işbirliği alanları belirlenecek,
- AB Sağlık Güvenliği ve kimyasal, radyolojik, biyolojik ve nükleer programların tam olarak uygulanması temin edilecek,
- Üye ülkelerin, büyük bir terör saldırısı halinde, vatandaşları ile iletişim kapasitesini geliştirmeye yönelik stratejiler oluşturulacak,
- Terör kurbanlarına destek ve yardım sağlanacak ve büyük bir saldırı halinde ani bir tepki ile karşılaşabilecek azınlık grupları korunacaktır.

(6) Teröre destek veren unsurların belirlenmesi

- AB içinde ve uluslararası alanda terörist yetiştirmeye yardım eden faktörler belirlenecek ve bunlarla mücadeleye ilişkin uzun vadeli bir strateji geliştirilecek,
- Aşırı dinci siyasal hareketler ve diğer uç siyasi gruplar ile teröre destek veren faktörler arasındaki ilişkiler araştırılmaya, daha önce bu alanda yapılan çalışmalara dayanarak devam edilecek ve uygun karşı önlemler belirlenecek,
- Teröre destek sağlayan faktörlerin belirlenmesine ilişkin dış yardım programları, özellikle iyi yönetim ve hukukun üstünlüğüne verilen destek dahil olmak üzere, daha etkili kullanılacak,
- Avrupa ve İslam dünyası arasında, kültürler ve dinler arası bir anlayış geliştirilerek hayata geçirilecektir.

(7) Terörizmle mücadele konusu çerçevesinde öncelikli üçüncü ülkelere yönelik faaliyetlerin AB dış ilişkileri kapsamında ele alınması

- Çalışma gruplarının plan geliştirmeye odaklanması için, tehdit oluşturabilecek unsurların değerlendirmesini yapan SitCen'in rolü artırılacak,
- Üçüncü ülkelerin terörizmle mücadele çalışmalarını analiz eden ve değerlendiren makamlar oluşturulacak,
- Öncelikli ülkelerin diğer uluslararası örgütlerle ve onlara yardım eden devletlerle uyumlu çalışmaları için terörizmle mücadele kapasitelerini geliştirecek teknik yardım stratejileri oluşturulacak,
- Tüm anlaşmalarda yer alan, etkili terörizmle mücadele hükümlerinin ve diğer mücadele yollarının, AB'nin öncelikli ülkelerle her seviyedeki ilişkilerinin kilit unsuru olan gözden geçirilmiş Eylem Planı'nı yansıtmayı sağlanacak,
- Terörizmle mücadele hedefleri, bölgesel çalışma grupları ve dış yardım programları çalışmalarına dahil edilecektir.

Söz konusu deklarasyonun AB'nin terörizmle mücadelesinde önemli bir kilometre taşı olduğu açıktır. Etraflı bir şekilde hazırlanan deklarasyon, bu temelde hazırlanacak eylem planının etkililiğine gölge düşürülmemesi bakımından AB'ne üye her ülkenin terörizmle karşı karşıya kalmasını engellemek amacıyla en küçük

ayrıntılarda bile ortak müşterekte buluşulmaya örnek, en güzel iç güvenlik stratejisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Deklarasyonun uygulanmasıyla ilgili 2004 Haziranı'nda yapılacak olan Avrupa Konseyi Toplantısı'nda sunulmak üzere hazırlanan rapor³⁵⁸ da bu bakımdan oldukça önemlidir. Genel itibariyle; üç aylık bir dönemde olumlu gelişmelerin yapıldığına değinilen raporda, özellikle; her hangi bir üye ülkeye yönelik gerçekleştirilecek bir terörist saldırı karşısında tüm üye ülkelerin, askeri birimleri de dahil olmak üzere tüm kaynaklarını kullanarak birlikte dayanışma içerisinde olunacağına ve saldırıya maruz kalmış üye ülkelere yönelik hızlı ve ortak sivil koruma yardımının desteklenerek kolaylaştırılması amacıyla, bir sonraki başkanlık döneminde, Sivil Koruma İçin Topluluk Mekanizması'nın, AB İlk Yardım Destekleme Takımı (EU-FAST) da dahil olmak üzere, güçlendirileceğine vurgu yapılmıştır.

Raporda ayrıca, terörizmi tüm Avrupa'yı etkisi altına alan küresel bir tehlike olarak tanımlayan ve terörizmle mücadelede AB için önemli bir stratejik çerçeve haline gelen Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin önemine de değinilmiştir. Bu dönemde, söz konusu strateji çerçevesinde; AB'nin kendi bünyesinde olduğu kadar dışarıdan da yardım alarak çalışmalarda bulunması gerektiği ve bu yönde daha fazla hareketlilik için somut tasarıların öne sürüldüğü bildirilmiştir. Rapora göre, AB'nin uzun vadedeki stratejisinin geliştirilmesi temelinde terörist örgütlere eleman kazandırma da dahil olmak üzere her türlü yardımın engellenmesi amacıyla tasarılar hazırlandığı ve İslam ülkelerinin de içinde bulunduğu uluslararası bir uzlaşa temelinde özellikle hapishaneler, okullar, üniversiteler ve camilerde terörizmle mücadele için, özellikle terörist örgütlere eleman kazandırmanın engellenmesi amacıyla, eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik girişimlerde bulunulması da oldukça önemlidir.

Tüm bunların yanında AGSP'nın terörizmle mücadele bakımından işlevsel hale getirilmesi, terör kurbanlarına yardım ve mevcut işbirliğinin geliştirilmesi konuları raporda ayrıca belirtilmiştir.

³⁵⁸ Council Of The European Union, **Report to the European Council on the implementation of the Declaration on combatting terrorism**, 10009/3/04 REV 3, Brussels, 11 June 2004.

Birlik nezdinde yapılan terörizmle mücadele konusundaki önemli yasal düzenlemelerin³⁵⁹, üye ülkeler seviyesinde uygulanabilirliği bakımından bir ekin de yayınlandığı raporda, tüm düzenlemelerin zamanaşımı süresi dolup Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen deklarasyonla toplu olarak Haziran 2004'e kadar uzatılmasına rağmen, düzenlemelerin, 11 Haziran 2004 tarihi itibarıyla üye ülkelerin tamamında geçerli olmadığı belirtilmiştir. Yine de, düzenlemelerin üye ülkelerin büyük çoğunluğu tarafından (1 Mayıs 2004'te üye olan 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesi de dahil olmak üzere), kimisinde yürürlüğe girmese ya da tam anlamıyla uygulanmasa bile, parlamentolarınca kabul edilmiş olması, memnuniyetle karşılanmıştır.

Bununla birlikte, yine üye ülkeler tarafından uygulanması beklenen yeni yasal düzenlemelerin kabul edileceği konusunda da bir yol haritası hazırlanmıştır. Tasarı halindeki yasal düzenlemeler raporda, şu şekilde belirtilmiştir:

- Suçla İlgili Belge, Kazanım ve Mal Varlıklarına El Konulmasına İlişkin Çerçeve Karar Tasarısı,
- Bilgi Sistemlerine Yönelik Saldırlara İlişkin Çerçeve Karar Tasarısı,
- Bilgi İletişiminin Muhafazasına İlişkin Çerçeve Karar Tasarısı,
- Terör Saldırılarıyla İlgili İşbirliği ve Bilgi Alışverişine İlişkin Konsey Karar Tasarısı,
- Üye ülkelerin Kanun Uygulayıcı Birimleri Arasında İstihbarat ve Bilgi Alışverişinin Basitleştirilmesine İlişkin Çerçeve Karar Tasarısı.

Ayrıca, Konsey'in El Koyma Kararlarının Karşılıklı Tanınmasıyla İlgili İlkenin Tatbikine İlişkin Çerçeve Karar üzerinde genel bir yaklaşım kabul ettiği bildirilmiştir.

³⁵⁹ Bunlar; 13 Haziran 2002 Tarihli Avrupa Tutuklama Emrine İlişkin Konsey Çerçeve Kararı, 13 Haziran 2002 Tarihli Ortak Soruşturma Ekiplerine İlişkin Konsey Çerçeve Kararı, 13 Haziran 2002 Tarihli Terörizmle Mücadeleye İlişkin Konsey Çerçeve Kararı, 26 Haziran 2001 Tarihli Suçla İlgili Kazanımlar ve Belgeleri Tanımlama, Takip Etme, Dondurma ve Bunlara El Koymaya İlişkin Konsey Çerçeve Kararı, 28 Şubat 2002 Tarihli Eurojust'ı Kuran Karar ve 19 Aralık 2002 Tarihli Terörle Mücadele Amacıyla Adli ve Polis İşbirliği İçin Özel Önlemlerin Uygulanmasına İlişkin Karar'dır.

Operasyonel işbirliğinin kuvvetlendirilmesiyle ilgili olarak ise; Terörizmle Mücadele Görev Gücü'nün yeniden kurulmasının, Birlik çapındaki terörizmle mücadele kapasitesinin arttırdığı, Polis Şefleri Görev Gücü tarafından, Konsey'in isteği üzerine, Madrid'deki saldırılar sonrasında hazırladığı ve operasyonel kapasitenin arttırılmasıyla ilgili görüşlerinin Aralık 2004'teki Konsey'e sunulacağı, Europol ve Eurojust Anlaşmaları'nın Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından kabul edildiği, Eurojust'ın, Konsey'in isteği üzerine terörizmle mücadelede daha fazla yapılması gerekenlerle ilgili bir rapor sunduğu, Terörizmle Mücadele Koordinatörü tarafından sunulan dokümanlar ve Konsey Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan rapor temelinde Konsey birimlerinin terörizmle ilgili olarak daha güçlendirilmiş işbirliği içinde olacaklarına ilişkin kararlar alındığı da raporda ayrıntılı bir şekilde yer almıştır.

Bilgi sistemlerinin etkinliğinin arttırılması, belge güvenliği ve sınır kontrollerinin arttırılması, istihbarat paylaşımı, terörizmin finansmanının önlenmesi, taşıma güvenliği ile ilgili önlemler, uluslararası işbirliği, ABD ile işbirliği, Terörizmle Mücadele Koordinatörü ile AB'nin Terörizmle Mücadele Eylem Planı'nın esaslı bir şekilde yenilendiği de raporun diğer ana başlıkları olarak göze çarpmaktadır.

Terörizmle Mücadele Deklarasyonu'nun verdiği heves ve ivme ile AB nezdinde terörizmle mücadeleyi de içine alacak şekilde iç güvenlik ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır. SBS'ne terörizmi de içine alacak şekilde suçla mücadelede yeni fonksiyonlar kazandıran ve böylelikle Schengen Uygulama Sözleşmesi'nin bazı maddelerini değiştiren tüzük, söz konusu düzenlemelere verilecek bir örnektir.³⁶⁰ Tüm üye ülkelerin kendi yasal mevzuatlarına uygun olarak diğer üye ülkelerle kişiler ve nesnelerle ilgili SBS'ne girilen tüm bilgileri diğer üye ülkelerin sorumlu birimleriyle paylaşmaları prosedürleri, bu bilgileri aktarmada kullanılacak formlar gibi hükümlerde değişikliklerin bulunduğu tüzüğün yanında tüm üye ülkelerin kendilerine ait vize bilgilerini diğer üye ülkelerle paylaşmalarına yarayacak Vize

³⁶⁰ “Council Regulation (EC) No 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 162, 30 April 2004, ss. 29-31.

Bilgi Sistemini kuran Konsey Kararı³⁶¹ da terörizmle mücadele başta olmak üzere diğer büyük çaptaki suçların önlenmesi için kaydedilen önemli bir düzenlemedir. Bununla birlikte AP'nun Komisyona önerdiği ve 1 Milyon €'luk bütçenin ayrılabilceğini önerdiği terörizm mağdurlarının zararlarının önlenmesine ilişkin proje girişiminin de önemli bir ilerleme olduğunu söyleyebiliriz.³⁶²

C. 17 - 18 Haziran 2004 Brüksel Zirvesi

17 - 18 Haziran 2004'te yapılan Avrupa Konseyi Toplantısı'na da Mart ayında kabul edilen Terörizmle Mücadele Deklarasyonu ve bu bağlamda yeniden düzenlenen eylem planı damgasını vurmuştur. Avrupa Konseyi'nin Mart ayındaki oturumunda, Madrid bombalamalarının akabinde kabul edilen ve oldukça geniş çerçeveli olduğu kabul edilen Terörizmle Mücadele Deklarasyonu'nun terörist saldırıların karşında durulması konusundaki azim ve kararlılığın etrafıca ve amansız bir şekilde doğrulandığının bir göstergesi olduğu bildirilen zirve sonuç bildirisinde³⁶³, AB Terörizmle Mücadele Koordinatörü'nün atanmış olmasının da AB'nin bu alandaki rolünü ve işbirliğini geliştirmesine yardım edeceğine vurgu yapılmıştır.

Yine, 25 Mart 2004'de kabul edilen deklarasyonun uygulanmasına ilişkin hazırlanan raporun da Avrupa Konseyi tarafından memnuniyet verici bir şekilde karşılandığına değinilen bildiride, Konsey tarafından kabul edilen terörizm mağdurlarının zararlarının karşılanmasına ilişkin direktifin³⁶⁴, SBS'ne terörizmle mücadele de dahil olmak üzere yeni fonksiyonlar tanımlayan tüzüğün³⁶⁵, Vize Bilgi

³⁶¹ "Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC)" **Official Journal of the European Communities**, OJ L 213, 15 June 2004, ss. 5-7.

³⁶² Bkz. "Combating terrorism: What has been done after Madrid", MEMO/05/85, Brussels, 9 March 2005.

³⁶³ Council Of The European Union, **Brussels European Council 17 And 18 June Presidency Conclusions**, 10679/2/04 REV 2, Brussels, 19 June 2005.

³⁶⁴ Detaylı bilgi için bkz. "Combating terrorism: What has been done after Madrid", MEMO/05/85, Brussels, 9 March 2005; "Pilot Project for the victims of terrorist acts" http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/victims_terrorism/funding_victims_terrorism_en.htm (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2005).

³⁶⁵ "Council Regulation (EC) No 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism", **Official Journal of the European Communities**, OJ L 162, 30 April 2004, ss. 29-31.

Sistemi'ni (VBS) kuran Konsey Kararı³⁶⁶ ile Europol ve Eurojust Anlaşmaları'nın dikkate değer adımlar olduğu belirtilmiştir.

Bildiride ayrıca, Avrupa Konseyi'nin yeniden düzenlenen Eylem Planı'nın memnuniyet verici olarak karşılandığı ortaya konmuş, bununla birlikte AB kurumlarının ve üye ülkelerin, belirlenen süre içerisinde, belirgin taahhütleri yerine getirmesi istenmiştir.

Bununla beraber, terörist saldırıların hazırlanması için yapılan tüm yardımlara ilişkin Konsey Genel Sekreterliği'nde bir istihbarat kapasitesinin oluşturulması hakkındaki Konsey Genel Sekreteri (ODGP Yüksek Temsilcisi) tarafından hazırlanan rapor da Avrupa Konseyi tarafından memnuniyet verici olarak karşılanmıştır. Genel Sekreter'den, mümkün olan en kısa süre içerisinde, 8 Haziran 2004 tarihinde yapılan Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi'nde belirtilen görüşler doğrultusunda bu gibi uygulamalar yapması ve 2004 yılının Aralık ayında yapılacak toplantıya kadar, çalışmaları hakkında bir rapor hazırlaması istenmiştir.

D. ÖGA'in Güçlendirilmesi Hakkında Lahey Programı

Madrid'de meydana gelen saldırılar, AB'nin Aİİ Politikası'nda önemli yenilikleri yapmasına neden olmuştur. Bunlardan en önemlileri, 2004 Mart ayında kabul edilen Terörizmle Mücadele Deklarasyonu doğrultusunda şekillendirilen eylem planı ve 2004 Haziranı'nda revize edilen bu eylem planının ardından terörizmle mücadele açısından diğer önemli bir gelişme, 4-5 Kasım 2004 tarihlerinde toplanan AB Konseyi³⁶⁷ ile birlikte AB'deki ÖGA Alanı'nı güçlendirmeye yönelik kabul edilen ve 1999 tarihli Tampere Zirvesi sonucu uygulamaya konan eylem planını yenileyen Lahey Programı (The Hague Multiannual Programme)'dir.³⁶⁸

³⁶⁶ "Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC)" **Official Journal of the European Communities**, OJ L 213, 15 June 2004, ss. 5-7.

³⁶⁷ Detaylı bilgi için bkz. Council Of The European Union, **Brussels European Council 4/5 Kasım 2004 Presidency Conclusions**, 14292/1/04 REV 1, Brussels, 8 December 2004.

³⁶⁸ Council Of The European Union, **The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security And Justice in The European Union**, 16054/04 JAI 559, Brussels, 13 December 2004. ("The Hague

AB, uzun yıllardan beri kamu güvenliği, gümrük ve adli işbirliği ile göç, iltica ve ortak sınır kontrolünün koordineli bir politikaya oturtulması konularında oldukça fazla kazanımlar elde etmiştir. Bu kazanımlar, 29 Ekim 2004 tarihinde kabul edilen AB İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'nın imzalanmasıyla daha da arttırılmıştır. Zira bu başarıda, söz konusu süre zarfında meydana gelen ve iç güvenlik bağlamında derin etkileri bulunan terörist eylemlerin tetikleyici rolü oldukça fazladır. Diğer yandan, 1999'daki Tampere Zirvesi sonrasında ÖGA Alanı için ulaşılması belirlenen hedefler, 5 yıllık bir süre için genel program çerçevesinde uygulamaya sokulmaya çalışılmış, bu beş yıllık süre içerisinde ilk hedeflenen amaçlara ulaşılmasa da ortak bir iltica ve göç politikası oluşturulması, sınır kontrollerinin uyumlaştırılması ile adli ve polis işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla yapılanlar memnuniyet verici bulunmuştur.

Tampere Zirvesi ile ön görülen beş yıllık süre sonunda, beş yıllık yeni bir süreç içinde yapılacakların belirlendiği Lahey Programı'yla, 2004'ten sonraki söz konusu beş yıllık süre içinde, AB Anayasası'nın getirdiği yenilikler çerçevesinde hareket edileceği ilan edilmiştir. Programda, AB'nin polis, gümrük ve adli işbirliğini temin etme ile iltica, göç ve dış sınır kontrolleri ile ilgili politika geliştirmede rolünün giderek arttığı, bu gelişmenin de 29 Ekim 2004 tarihinde kabul edilen Bir Avrupa Anayasası Oluşturan Antlaşma'nın ortaya koyduğu ortak bir ÖGA Alanı'nın daha sağlam bir şekilde devam etmesini sağlayacağı üzerinde durulmuştur.

AB vatandaşlarına mümkün olan en üst seviyede hareket etme ve dolaşım özgürlüğü amaç edinen bu program aynı zamanda bu hakkın sahibi AB vatandaşlarına en üst seviyede güvenlik ve adalet alanını da sağlamak istemektedir. Programın genel çerçevesi; ÖGA Alanı ile ilgili politikalar ve bunların dış boyutları, temel haklar ve vatandaşlık, mülteci ve göç politikası, sınır yönetimi, entegrasyon sorunları, polis işbirliği, organize suçlar ile terörizmle mücadele, özel hukuk ve uyuşturucu ile mücadeledir.

Program özel olarak;

Programme: "strengthening freedom security and justice in the European Union", **Official Journal of the European Communities**, OJ C 053, 7 March 2005, ss.1-14.)

- Özgürlüğün Güçlendirilmesi,
- Güvenliğin Güçlendirilmesi,
- Adaletin Güçlendirilmesi ve
- Dış İlişkiler ana bölümleri ve bunların alt başlıkları altında temel haklara saygı ön planda tutulmak kaydıyla yapılması gerekenleri belirlemektedir.

Konumuzla ilgili olarak; bilgi alışverişinin geliştirilmesi, terörizm, polis işbirliği, sınır ötesi olaylarla ilgili kriz yönetimi, operasyonel işbirliği, suç önleme, organize suç ve uyuşturucu başlıklarının ele alındığı Güvenliğin Geliştirilmesi Bölümü, tüm özel nitelikli suçlar da dahil olmak üzere terörizmle mücadele için gerekli enstrümanların da toplandığı bir strateji çizmiştir. Terörizm açısından programda; temel haklara zarar vermemek şartıyla terörizme karşı etkili önlemler alan ve mücadele eden üye ülkelerin, terörizmi sadece kendi güvenlik meselesi olarak görmemeleri, aynı zamanda konuya diğer üye ülkelerin ve Birlik'in güvenliği açısından yaklaşımları gerektiğinin de altı çizilmektedir. Bunun sonucunda;

- Üye ülkelerin, istihbarat ve güvenlik güçlerini sadece kendi güvenlikleri için değil aynı zamanda gerektiğinde diğer bir üye ülkenin iç güvenliğini korumak içinde kullanacakları,
- Diğer üye ülkelerin iç güvenliğini tehdit edici bilgilere ulaşan başka bir üye ülkenin yetkilileri derhal o ülkeyi bilgilendirecekleri,
- Terörist tehditler ile bağlantılı olarak gözetim altına alınan kişi veya eşyaların sınır geçişlerinde kolaylık sağlanacağı ve bu esnada gözetimin kesilmesine imkan verilmeyeceği açık bir şekilde programda yer almaktadır.

Kısa dönemli olarak Avrupa Konseyi'nin 25-26 Mart 2004 tarihinde kabul ettiği Terörizmle Mücadele Deklarasyonu'nun ve AB Terörizmle Mücadele Eylem Planı'nın tüm unsurlarının tam olarak uygulanmasının devam ettirilmesi gerektiği, Europol ve Eurojust'ın etkinliğinin artırılarak Terörizmle Mücadele Koordinatörü'nün çalışmalarında cesaretlendirilmesi de terörizmle mücadele ile ilgili olarak programda yer almıştır.

Bu doğrultuda programda, Avrupa Konseyi tarafından, sınır ve hava güvenliği ile diğer benzeri konular için sınır geçişlerinde elde edilen yolcu bilgilerinin kullanımı ile ilgili ortak bir AB yaklaşımı ve patlayıcı maddelerin nakliye ve depolanma güvenliğinin geliştirilmesinin hedeflenmesi konularında Komisyon'a tasarılar hazırlaması çağrısında bulunulmuştur.

Avrupa Konseyi'nin terörizmin finans kaynaklarıyla mücadele konusuna ısrarla önem verdiği, bu konuda Aralık ayında Komisyon tarafından sunulacak olan yaklaşımın ciddi şekilde inceleneceği, ayrıca terörizm kurbanlarına yardım konusuna da oldukça önem verildiği ve güvenlik servisleri arasında bilgi değişiminin aynı seviyede muhafaza edilmesi hatta geliştirilmesi de programda açıkça yer almıştır.

Programda yer alan beklentiler arasında ayrıca, terörizmle mücadelede Adalet ve İçişleri Konseyi'nin Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi kadar etkili bir şekilde rol alması ve Komisyon'un Topluluk Mevzuatı'nın, terörizmle mücadele için kabul edilecek önlemler paralelinde, uygulanabilirliğini gözden geçirmesi konuları yer almaktadır. Ayrıca programa göre Konsey, terörist faaliyetlere taraftar kazanma ve köktencilikğin desteklenmesi konularında uzun dönemli bir strateji geliştirmelidir.

Programın işlerliği 5 yıl sürecek olsa da yukarıda sayılan konulardaki girişimlerin bir çoğunun 2005 yılında, kalanların da en geç 2007 yılı içerisinde sonuçlandırılması hedeflenmektedir. Terörizmle mücadelede kısa sürede esaslı bir yaklaşımın oluşturularak işlevsel hale getirilmesi ve mevcut Topluluk mevzuatının terörizmle mücadele konusuna uygulanabilirliği temelinde gelişme sağlanmasının beklenildiği ve programın bu konuda oldukça geniş kapsamlı bir şekilde ele alınması Birlik kurumları tarafından memnuniyetle karşılanmış, çalışmalara vakit kaybetmeden başlanması konusunda Komisyon desteklenmiştir.

Program kabul edilip uygulamalar yapılmaya devam ederken 12 Ağustos 2005 tarihinde Konsey ve Komisyon tarafından, AB'de ÖGA'nın Güçlendirilmesi Hakkında Lahey Programı'nın uygulanmasına yönelik bir eylem planı da kabul

edilmiştir.³⁶⁹ 2006 yılı sonunda revize edilmesi öngörülen eylem planının Güvenliğin Güçlendirilmesi başlığı altındaki terörizmle mücadele edilmesi amacıyla yapılacaklar da maddeler halinde sıralanmıştır. Buna göre terörizmle mücadelede daha genel bir yaklaşımın geliştirilmesi amacıyla;

- Revize edilen AB Terörizmle Mücadele Eylem Planı’nın daha etkili bir biçimde uygulanacağı,
- Terörizm kurbanlarıyla ilgili bir pilot proje üzerinde çalışmaların devam ettirileceği,
- Üye ülkelerde, terörist faaliyetlere ilişkili kişi grup ve tüzel kişilerle ilgili tüm gerekli bilgi ve istihbarat girişinin yapılacağı özel iletişim noktalarının oluşturulması doğrultusunda terörizmle mücadele için yetkili birimler arasındaki işbirliğini kuvvetlendirileceği,
- Terörizmle mücadele için bir Avrupa Kanun Uygulayıcıları Ağı (LEN) kurulmasının esnekliği ve gerekliliği konusunun araştırılacağı,
- Bomba yapım malzemesi ve patlayıcıların daha fazla güvenli iletimi konusunda belge hazırlanacağı,
- Radikal şiddetle ilgili Komisyon Belgesi, köktencilik ve eleman temini konusunda bir Konsey Stratejisi hazırlanacağı,
- Terörizmin finansmanı amacıyla hayır kurumlarının suistimalinin ve kötü amaçlı kullanımının önüne geçmek amacıyla için çalışmalar yapılacağı,
- 25 üye ülkedeki terörizmle mücadele mekanizmalarıyla ilgili değerlendirme sonuçlarına ilişkin belge hazırlanacağı,
- OECD Mali Eylem Görev Gücü (FATF)’nün tavsiyeleri çerçevesinde, tüm üye ülkelerin önlem amacıyla mali yardımların dondurabilmelerini sağlayacak yasal düzenlemelerin gerekliliği ve hedefinin belirleneceği,
- Kimyasal, nükleer ve biyolojik silahların yayılması ve üretiminin önüne geçilmesine ilişkin yapılanların geliştirileceği,
- ATLAS işbirliğinin ve yasal çerçevesinin geliştirileceği,

³⁶⁹ “Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (2005/C 198/01)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 198, 12 August 2005, ss. 1-22.

- AB'nin ya da AT'nun üçüncü ülkelerle yapacağı anlaşmalarda terörizmle mücadeleyle ilişkin düzenlemelerin bulunup bulunmadığına dikkat edileceği,
- Terörizme karşı mücadelenin ve terörizmin önlenmesinin iyileştirilmesi amacıyla ortaklığın geliştirileceği konuları tek tek maddeler halinde belirtilmiştir.

E. 16-17 Aralık 2004 Avrupa Konseyi Zirvesi

Lahey Programı'nın kabul edilmesiyle birlikte, 16-17 Aralık 2004 tarihlerinde Brüksel'de toplanan zirve sonucu kabul edilen bildiride³⁷⁰ de, Birlik'in terörizmle mücadele konusunda artık daha kararlı ve uzun dönemli bir strateji kabul ettiği açıkça ortaya konmuştur. Zirve sonuç bildirgesinin terörizm başlıklı ikinci bölümünde Avrupa Konseyi, devam etmekte olan terörizm tehdidiyle AB'nin kurulduğu ilkelere uygun olarak, AB içerisinde ve uluslararası alanda kapsamlı ve bütünleştirilmiş bir yaklaşımla mücadele etme yönündeki kesin kararlılığını yinelemektedir.

Demokrasi ve temel haklara saygının terörizm tarafından yok edilmesine izin verilmemesi gerektiği, terörizmle mücadelenin insan hakları ve temel özgürlüklere saygılı olması gerektiği ve Avrupa Konseyi'nin; evrensel değerler, hoşgörü, karşılıklı güven, kültürler arası diyalog ve tüm toplumun katılımına dayalı saygının güçlendirilmesinin önemini belirttiği bildirgede açık olarak yer almaktadır.

Avrupa Konseyi, Birlik'in terörizme vereceği yanıtın uzun vadede etkili olabilmesi için öncelikli olarak terörizmin nedenlerine yönelmesi gerektiğine inandığını yinelemektedir. Radikalleşme ve terörist sayısının artması birbirine çok yakından bağlı olabilmektedir. Bu paralelde Avrupa Konseyi, 2005 yılı sonuna kadar Konsey'in terörizmle ilgili yeni kabul ettiği raporu temel alarak, uzun vadeli bir strateji ve eylem planı ortaya koyması için Bakanlar Konseyi'ne çağrıda bulunmakta

³⁷⁰ Council Of The European Union, **Brussels European Council 16 And 17 December 2004 Presidency Conclusions**, 16238/1/04 REV 1, Brussels, 1 February 2005.

ve Genel Sekreter/Yüksek Temsilci ve Komisyon'u bu etkiye sahip olacak öneriler getirmeye davet etmektedir.

ÖGA'in Güçlendirilmesi Hakkında Lahey Programı'nda belirtilen önlemlerin acilen uygulanması da Avrupa Konseyi'nin üzerinde durduğu diğer bir konudur. Özellikle, teröristlerin aralarındaki bilgi alışverişini izleme kapasitesinin geliştirilmesi gerektiğine değinilen bildiride Avrupa Konseyi, hazırlanmakta olan çalışmayı dikkate alarak, Komisyon'u Lahey Programı'yla uyumlu, bilgi akışına ilişkin soruna dayalı öneriler sunmaya davet etmektedir.

Avrupa Konseyi, Genel Sekreter/Yüksek Temsilcisi ve Komisyon tarafından sunulan terörizmle mücadeleyle yönelik ve Haziran 2004'ten bu yana kaydedilen ilerlemeyi ortaya koyan gözden geçirilmiş AB Eylem Planı ve sunulan ek raporları memnuniyetle karşılamakta ve aşağıdaki hususları da içerecek şekilde somut sonuçlara ulaşmasını beklemektedir:

- Özellikle Europol ve Polis Şefleri Görev Gücü arasındaki pratik ve operasyonel işbirliğinin güçlendirilmesi; üye ülkeler, Europol ve Eurojust arasındaki bilgi alışverişinin, kayıp ve çalınmış pasaportlara ilişkin Interpol ile veri değişiminin geliştirilmesi; 15 üye ülkenin terörizmle mücadele konusunda yaptıkları emsal tarama faaliyetlerinin Eylül 2005 itibarıyla 25 üyeyi de içerecek şekilde tamamlanması konularında üye ülkelere yönelik olarak uygulama hakkında rapor vermeleri çağrısında bulunmaktadır.
- Adli işbirliği konusunda, suç kayıtları hakkında bilgi akışının iyileştirilmesi (Komisyon'un Beyaz Kitabı temelinde 2005 yılının sonuna kadar geliştirilmesi beklenmektedir); telekomünikasyon verilerinin tutulması ve Avrupa Delil Paylaşım Sistemi (her ikisi de 2005 yılında kabul edileceği belirtilmiştir) konularında ilerleme kaydedilmesi beklenmektedir.
- Avrupa Konseyi, Komisyon'u en kısa zamanda terörizmden zarar görenleri ve teröre şahit olmuş kişileri koruma ve onlara yardımcı olma amacıyla bir Avrupa Koruma Programı önerisi sunmaya davet etmektedir.
- Sınır ve belge güvenliği alanında, biyometrik verinin (yüz resmi ve parmak izleri) AB pasaportlarına eklenerek güvenliğinin artırılması ve

Avrupa Sınır Ajansının kurulması Mayıs 2005'e kadar operasyonel olması beklenmektedir.

- İstihbarat alanındaki işbirliğine ilişkin olarak, Terörizm Karşıtı Grup ve AB Durum Merkezi arasında oluşturulan bağların, 1 Ocak 2005 itibariyle Konsey'e ulusal istihbarat servislerince sağlanan stratejik tehdit değerlendirmelerini iletmeleri; Europol ile bilgi akışının geliştirilmesi beklenmekte ve AB Konseyi Genel Sekreter/Yüksek Temsilci, polis ve güvenlik hizmetleri konularındaki ilerleme hakkında AB Durum Merkezi ile bağlantı halinde rapor vermeye davet edilmektedir.
- Terörizmin finansmanı ile mücadele önlemleri, özellikle Birliğe para giriş ve çıkışı ile üçüncü Karapara Aklama Direktifi; teröristler ve terör örgütlerine karşı mali yaptırımların uygulanmasında en iyi uygulamalar; Genel Sekreter/Yüksek Temsilci ve Komisyon tarafından sunulmuş olan strateji belgesi üzerinde önemle durulmaktadır. Komisyon, Konsey tarafından, en kısa zamanda, özellikle yardım kuruluşlarının terörizmin finansmanında kullanılmasının önüne geçilmesi yönünde önerilerde bulunmaya, üye ülkelerde bilinen isim ve grupların, hesapların dondurulmasına ilişkin AB listesine dahil edilmesine yardımcı olmaya davet edilmektedir. Böylece yaptırımların daha etkili hale getirilmesine katkıda bulunulacaktır.
- Terör saldırılarının önlenmesi, bunlara hazırlıklı olunması ve cevap verilmesine ilişkin sivil koruma kapasitesinin güçlendirilmesi ve terör tehdit ve saldırılarının sonuçlarına ilişkin Dayanışma Programı'nın kurulması hakkındaki sonuçlar, diğer önemli bir konudur. Haziran 2005'e kadar, üye ülkelerin bir saldırı durumunda Sivil Koruma Mekanizması'nın kullanımına verebilecekleri kabiliyetlerinin daha ileri değerlendirilmesi, ayrıca sivil koruma kabiliyetlerinin, ortak çalışmaların, kamunun bilgilendirilmesinin koordine edilmesi ve tıbbi kaynakların yaygınlaştırılması yoluyla daha ileri değerlendirilmesi gerekmektedir. Sınır ötesi etkileri olabilecek önemli Avrupa altyapılarının korunmasına ilişkin Avrupa Programı, 2005 yılının sonundan önce oluşturulmalıdır.

- Dış politikada, üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalarda terörizm karşıtı hükümler yoluyla en kısa zamanda ilerleme kaydedilmesi; derinleştirilmiş transatlantik işbirliği çerçevesinde, 2004 AB-ABD terörizmle mücadele deklarasyonunun uygulanması; terörizme karşı mücadelenin AGSP boyutunun kavramsal çerçevesi ve eylem noktaları; diyalog ve sağlanacak yardımlarla öncelikli üçüncü ülkelerle olan işbirliğinin geliştirilmesi, ayrıca bölgesel işbirliğinin teşvik edilmesi; Konsey ve Komisyon’a üçüncü ülkelerin teknik yardım taleplerini karşılayacak bir uzmanlar ağı kurma çağrısında bulunmaktadır.

Avrupa Konseyi, bütün üye ülkeleri AB ve diğer uluslararası örgütler tarafından kararlaştırılmış önlemleri öncelikli olarak ve etkili bir şekilde uygulamak ve Konsey’le Komisyon’u da AB Eylem Planı’nın uygulanmasına dönük çabalarını ilgili sürelerle bağlı kalarak devam etme konusunda uyarmaktadır.

Avrupa Konseyi, Konsey Genel Sekreteri’nden, Komisyon’la birlikte, Haziran 2005’de, ek çaba ve inisiyatifler ya da uygulamanın geliştirilmesine yönelik önerilerini de içerecek şekilde bir ilerleme raporu sunmasını istemektedir.

Zirvenin ardından terörizmle mücadeleye yönelik çalışmalarını arttıran Konsey ve Komisyon, daha önceden tasarı halinde bulunan ve kabul edilmesi yönünde tasarı halinde irade gösterilen yasal düzenlemeleri uygulamaya sokmuştur. Bunlardan bir tanesi, suçlarla ilgili bilgilerin saklandığı bilgi sistemlerini ve altyapıları ile şebekelerine olabilecek olası saldırılar karşısında yapılacakları belirleyen Bilgi Sistemlerine Yönelik Saldırıları Konsey Çerçeve Kararı’dır.³⁷¹ Üye ülkelere, kendi iç hukuklarında uygulamaya koyulması amacıyla, 27 Mart 2007’ye kadar süre verilen kararda; bilgi sistemlerine yasadışı yollarla müdahale, kasıtlı bir şekilde bilgi sistemlerinin işleyişini engelleme, durdurma ve zarar verme, yasadışı bilgi transferi gibi suçların Çerçeve Karar kapsamında cezalandırılacağı ve bu gibi olaylarla ilgili üye ülkelerdeki görevlilerin sorumluluklarını belirlemektedir.

³⁷¹ “Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 February 2005 on attacks against information systems”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 69, 16 March 2005, ss.67-71.

Yine aynı tarihte kabul edilen suçla ilgili kazanımların, araçların ve diğer destekleyicilerin el konulmasına dair Konsey Çerçeve Kararı³⁷², önemli diğer gelişmedir. Üye ülkelere, kendi iç hukuklarında uygulamaya koyulması amacıyla 15 Mart 2007'ye kadar süre verilen karar, tüm AB üyesi ülkelerin suçla mücadele amacıyla yapılan soruşturmalarda yapacakları el koyma işlemlerde bir standardizasyonun sağlanması bakımından oldukça önemlidir.

Bununla birlikte hava güvenliğine ilişkin ortak standartların belirlendiği 622/2003 sayılı tüzüğü³⁷³ düzenleyici tüzükler³⁷⁴ ve yine yolcularla ilgili bilgilerin iletimine ilişkin 2004 yılında kabul edilen Konsey Direktifi³⁷⁵, bu dönem içerisinde kabul edilen yasal tasarruflardandır.

F. 16-17 Haziran 2005 Avrupa Konseyi Zirvesi

Bununla birlikte, 16-17 Haziran 2005 tarihlerinde Brüksel'de düzenlenen AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi'nde, gerek Lahey Programı gerekse terörizmle ilgili yeni tespitler ve uygulamalar üzerinde uzlaşıya varılmıştır. Zirve sonucunda kabul edilen bildirinin³⁷⁶ ÖGA Alanı başlıklı bölümünde ilk olarak 2004 yılının Kasım ayında kabul edilen Lahey Programı'na değinilmiş; ÖGA Alanı'nın güçlendirilmesini amaçlayan Lahey Programı'nın uygulanmasına yönelik yukarıda detaylı bir şekilde açıklanan Faaliyet Planı'nın Konsey ve Komisyon tarafından

³⁷² “Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 69, 16 March 2005, ss.49-51.

³⁷³ “Commission Regulation (EC) No 622/2003 of 4 April 2003 laying down measures for the implementation of the common basic standards on aviation security”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 89, 5 April 2003, ss. 9-10.

³⁷⁴ “Commission Regulation (EC) no 781/2005 of 25 May 2005 amending Regulation (EC) no 622/2003 laying down measures for the implementation of the common basic standards on aviation security”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 131 , 25 May 2005 ss. 24-25; “Commission Regulation (EC) No 857/2005 of 6 June 2005 amending Regulation (EC) no 622/2003 laying down measures for the implementation of the common basic standards on aviation security”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 143 , 7 June 2005 ss. 9-10.

³⁷⁵ “Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 261 , 6 August 2004 ss. 24-27.

³⁷⁶ Council Of The European Union, **Brussels European Council 16 And 17 June 2005 Presidency Conclusions**, 10255/1/05 REV 1, Brussels, 18 June 2005.

kabul edilmesini memnuniyetle karşılanmıştır. Bildiride, ÖGA Alanı'nın dış boyutunun artan önemi sebebiyle, Faaliyet Planı'nın, Konsey tarafından yıl sonunda kabul edilecek bir strateji ile güçlendirileceği net bir şekilde ifade edilmiştir.

Üye ülkelerin öngörülen faaliyetleri öngörülen zaman dilimlerinde uygulamaları, büyük önem taşıdığı için bir değerlendirme metodu geliştirileceği de bildiride yer almaktadır.

Bildiride göre Avrupa Konseyi, Faaliyet Planı'nda, Birlik'in iç güvenliğinden sorumlu aktörlerin (Europol, Eurojust vb.) aralarında gerçekleştirilecek operasyonel işbirliğine yapılan vurgudan memnuniyet duymakta, Lahey Eylem Planı'nın uygulanmasını da 2006'nın ikinci yarısına kadar değerlendirmeye karar vermiştir.

Bildiride ayrıca, terörizmle mücadeleyle ilişkin olarak ise Avrupa Konseyi'nin, Terörle Mücadeleye Yönelik Eylem Planı'nın uygulanması hakkındaki Konsey raporunu dikkate aldığı, yasal olarak adli ve polis bilgilerinin değişimi konusunda ilerleme kaydedilmesini talep ettiği bildirilmektedir.

Avrupa Konseyi, Terörle Mücadeleye Yönelik Eylem Planı'nda yer alan tüm alanlarda ilerleme sağlanmasına, özellikle mücadelenin etkili bir şekilde uygulanabilmesi için alınan önlemlerin belirlenen zaman dilimleri içinde yürürlüğe girmesine büyük önem vermiştir ve 2005'in ikinci yarısında aşağıdaki hususların öncelikler arasında yer almasını istediğini belirtmiştir:

- Polis ve adli işbirliğini güçlendirmeye yönelik yeni yasal düzenlemeler yapılması,
- Lahey Programı'na uygun olarak üye ülkeler arasında ve bunlarla yetkili kurumlar arasında stratejik ve operasyonel bilgilerin daha iyi paylaşılmasının sağlanması,
- Radikal dincilik ve terör üzerine bir strateji ve eylem planı taslağının hazırlanması,
- Ulusal terörle mücadele düzenlemelerinin eş zamanlı gözden geçirilmesinden çıkarılan tavsiyelerin takip edilmesi,

- Terörizmin mali kaynakları ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi,
- Sivil koruma yetkinliğinin, özellikle de biyokimyasal bir saldırıya karşı tıbbi kaynakların artırılması yoluyla güçlendirilmesi,
- Üçüncü ülkelerle ve uluslararası alanda terör konusunda siyasi işbirliğinin, özellikle de BM'nin uluslararası teröre karşı sözleşmesinin kabul edilmesi yoluyla güçlendirilmesi,
- Terörle mücadelede öncelik tanınan bazı üçüncü ülkelere yönelik destek programlarının sonuçlandırılması ve bu kapsamda üçüncü ülkelere gelen teknik destek taleplerine karşılık verebilmek için uzman ağı kurulması,
- Arz zincirinin güvenliğini geliştirmek için gümrük işbirliği tedbirleri alınması.

Zirve sonunda 25-26 Mart 2004 tarihinde kabul edilen eylem planı gözden geçirilmiş ve plan yukarıda bahsedilen önlemler çerçevesinde revize edilmiştir.

§2 Düşman Daha da Yakın: 7/7 Londra Saldırıları

AB'ne üye ülkelerin en güçlüleri arasında yer alan, iç güvenlik bağlamında daha kurumsal ve köklü düzenleme ve kurumlara sahip, 11 Eylül 2001 sonrası küresel terörizme karşı oluşturulan ittifakın baş aktörlerinden olan ve ayrıca terörizm fenomeniyle ulusal anlamda uzun yıllardır mücadele eden İngiltere, uluslararası terörizmin esas hedefleri arasında ve terörizmin saldırdığı korku ve endişenin en fazla yaşanması gereken ülkelere biri olduğunu, bununla beraber, böyle bir tehlikenin tüm AB için en önemli tehditler arasında olduğunu, 7 Temmuz 2005 sabahı Londra'da meydana gelen kanlı saldırılar sonucu iyice anlamıştır. Üç metro istasyonu ve bir otobüste meydana gelen bombalı saldırılar, Londralılar'ın işe gitmek üzere olduğu sırada meydana geldiği için tıpkı Newyork ve Madrid'de olduğu gibi planlı ve koordineli terör saldırıları olarak meydana gelmiş ve patlamaların etkisiyle, kentin ulaşım sistemi felç olmuş, kentte acil durum ilan edilmiştir.³⁷⁷

³⁷⁷ Kentin en işlek noktalarından Liverpool Street, Russell Square ve Edgware Road istasyonlarındaki patlamaların kısa aralıklarla 08:50 civarında meydana geldiği açıklanmıştır. Son saldırı ise iki katlı bir otobüsü hedef almış, Tavistock Square'deki bu patlama 09:47'de meydana gelmiştir. Liverpool Street istasyonunun 100 metre

Patlamaları, daha önce hakkında bilgi bulunmayan ve kendisini ‘Avrupa’da Cihad Örgütlenmesi için Gizli El Kaide’ olarak adlandıran El Kaide bağlantılı bir örgüt, İslamcı bir internet sitesinde yayınladığı bir açıklama ile üslenmiştir. İngiltere’de meydana gelen eşzamanlı terör saldırılarının ardından, AB ülkeleri başta olmak üzere, ABD, Rusya, Çin, Kanada, Avustralya ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerin yanında, Pakistan, Suriye ve Irak gibi terörizme kaynaklık ettiği iddia edilen ülkelere de terörizme tepkiler yağmış, Kasım 2003’teki İstanbul saldırılarında İngiltere’nin büyük destek verdiği Türkiye de dost ve müttefik İngiliz halkının her zaman yanında bulunulacağı mesajı verilmiştir.³⁷⁸

AB Komisyonu Başkan Yardımcısı ve AB Komisyonu’nun adalet, özgürlük ve güvenlikten sorumlu üyesi Franco Frattini de, konuya ilişkin yazılı açıklamasında³⁷⁹, Londra’daki saldırıların, terörizmin sürekli bir tehdit olduğunu ve Avrupa’yı kalbinden vurabileceğini kanıtladığını belirtmiştir. İngiltere’deki terör olaylarının şokunu yaşadığını kaydeden Frattini, İngiliz halkına dayanışma mesajı vermiş, saldırıların sadece İngiltere’yi değil, tüm Avrupa’yı ve tüm Avrupa vatandaşlarını, insan hakları ve özgürlük değerlerini savunanları hedef aldığını kaydetmiştir. Açıklamasında, Londra’daki saldırılar sonrasında Komisyon’un AB içinde olası bir saldırıya karşı acil durum planını iyileştirmek için bir araya geleceğini belirten Frattini, ulaşım, su ya da elektrik sistemlerine zarar verip sınırları

ilerisinde meydana gelen ilk patlamada Londra polisi, 7 kişinin öldüğünü 10’u ağır 100’den fazla kişinin de yaralandığı açıklamıştır. İkinci patlama, ‘Piccadilly Line’ hattı üzerinde Russell Square’den King’s Cross’a ilerleyen metroda meydana gelmiş, patlamada 21 kişinin öldüğü belirtilmiştir. Paddington’a gitmek üzere Edgware Road istasyonundan ayrılan ‘Circle Line’ hattı treninde, trenin hareket etmesinden hemen sonra meydana gelen üçüncü patlamada ise polis, 7 kişinin öldüğünü açıklamıştır. Londra’daki dördüncü patlama ise Tavistock meydanında, Hackney’den Marble Arch semtine gitmekte olduğu bildirilen 30 numaralı iki katlı bir otobüste meydana gelmiştir. Patlamada, 2 kişinin öldüğü doğrulanmış, yolcuların tamamı yaralanmıştır. Resmi rakamlara göre metroda 35 kişi, otobüste 2 kişi ve patlamada aldığı yaralar sonucu bir kişi hastanede yaşamını yitirmiştir. 45’i ciddi olmak üzere, en az 700’e yakın kişi yaralanmıştır. Yaralananların bir kısmı uzuvlarını kaybederken kimileri de kötü şekilde yanmışlardır. Ayrıca patlamalardan sonra yapılan araştırma sonucu İngiliz polisinin patlamalardan sonra iki tane patlamamış bomba bulduğu açıklanmıştır.

³⁷⁸ Bkz. 8 Temmuz 2005 tarihli ulusal ve yabancı gazete haberleri.

³⁷⁹ “Statement by Vice President Franco Frattini on the London attacks”, **IP/05/879**, 7 July 2005.

aşabilecek geniş çaplı bir saldırıya karşı AB'nin daha hazırlıklı olmayı hedeflediğini de değinmiştir.

AB Komisyonu'nun Adalet ve Güvenlik Müdürü Jonathan Faull, saldırılardan sonra, 10 Temmuz 2005 günü Brüksel'de bir basın toplantısı düzenlemiştir.³⁸⁰ Faull toplantıda, AB ülkeleri arasında iletişim ağları kurulması amacıyla projeler geliştirildiğini bildirmiş, terörizmle mücadelede yeni bir yapılanmaya gidileceğini belirtmiştir. Bu çerçevede bir bilgi merkezinin oluşturulacağı ve terör saldırılarına hedef olan ülkelerin AB'den sivil savunma yardımları isteyebileceği yönünde açıklamada bulunan Faull, AB üyesi ülkelerin bazılarının Madrid saldırıları sonrasında çeşitli önlemler alınmasına yönelik verdikleri sözleri tuttuklarını, ancak çeşitli nedenlerden dolayı tüm önlemlerin alınmasına olanak verilmediğini, ayrıca, AB'nin ortak bir kader belirlediğini ve üye ülkelerin tamamının terör tehdidinin ve meydan okumasının bilincine vardığını belirtmiştir.

AB bünyesinde var olan terörizmle mücadele düzenlemelerinin bu saldırılar karşısında etkisiz olmadığını, ancak üye ülkeler arasında adli engeller ve uygulama farklılıklarının bulunduğu işaret eden Adalet ve Güvenlik Genel Müdürü, gençlerin terör örgütleri tarafından kullanılması sorununun küresel nitelikte bir gelişme olduğunu, Müslümanlar'ın veya diğer dinlerin mensuplarının özellikle hedef alınamayacağını belirterek, AB içerisindeki yabancıların bulundukları ülkelere uyum sağlamalarına yönelik çalışmaları desteklediklerini ve bu alanda başarı sağlanmasının AB için büyük önem taşıdığını kaydetmiştir.

NATO Konseyi de, Londra'daki terör eylemlerini görüşmek üzere 8 Temmuz 2005 günü olağanüstü toplantı yapmış, Konsey, terörizme karşı ortak mücadele ve önlemler konusunu ele almıştır.³⁸¹ Toplantı sonrasında basın toplantısı düzenleyen

³⁸⁰ Detaylı bilgi için bkz. "UK calls special EU anti-terror council", <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-142327-16&type=News>, (Erişim Tarihi: 15 Kasım 2005).

³⁸¹ "Press Conference by NATO Secretary General on the Extra-ordinary meeting of the North Atlantic Council", <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050708a.htm>, (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2006)

NATO Genel Sekreteri **Jaap De Hoop Scheffer**, İngiltere'nin saldırılar sonrasında NATO'dan 5. maddeyi yürürlüğe sokmak da dahil olmak üzere henüz herhangi bir yardım istemediğini, ancak, bir talip olması halinde NATO müttefiklerinin yardıma hazır olduğunu belirtmiştir. Saldırıları nefretle kınayan Scheffer, NATO'nun terörizme karşı yürüttüğü mücadelenin hız kesmeden devam edeceğini bildirmiştir.

Bununla birlikte, BM Güvenlik Konseyi, Londra'daki terör saldırılarını kınayan kararı onaylamış, kararda, saldırılarda ölenlerin yakınlarının acılarının paylaşıldığı ifade edilmiştir.³⁸² İngiltere tarafından kaleme alınan kararda, saldırıların sorumlularının yakalanıp yargılanması için bütün ülkelere yardım çağrısında bulunulmuş ve Konsey'in terörizmle mücadeledeki kararlılığı vurgulanmıştır.

Uluslararası polis teşkilatı Interpol de, Londra'daki ulaşım sistemini hedef alan saldırıların soruşturulmasına yardım için İngiltere'ye bir heyet gönderme önerisinde bulunmuştur. Merkezi Fransa'da bulunan Interpol tarafından yapılan açıklamada, Londra'da meydana gelen patlamaların, bombalı terör saldırıları olduğu belirtilerek, teşkilatın bütün kaynaklarını İngiliz yetkililere açık hale getirdiği kaydedilmiştir. Interpol Genel Sekreteri Ronald K. Noble, bir ülkeye düzenlenen saldırının, bütün ülkelere yönelik saldırı anlamına geldiğini belirterek, polisin buna yanıtının da uluslararası düzeyde olması gerektiğini söylemiştir.³⁸³

Londra'da düzenlenen saldırılar, artık İngiltere'nin olduğu kadar AB'nin de acı bir bilançoyla karşı karşıya olduğunu gözler önüne sermiştir. Saldırıları öncesinde görev süresi boyunca ağırlığı terörizmle mücadeleye vereceğini açıklayan ve AB Dönem Başkanlığı'nı 1 Temmuz 2005 tarihinde üstlenen İngiltere'nin bunu yapmak için artık daha çok nedeni ortaya çıkmıştır.

³⁸² **Security Council Condemns Barbaric London Terrorist Attacks, Unanimously Adopting Resolution 1611 (2005)**, Press Release SC/8438, 07 July 2005.

³⁸³ "Interpol pledges full support to UK after London attacks: All requests from UK to receive priority handling", <http://www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/PR2005/PR200528.asp>, Interpol Media Release, 07 July 2005. (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2006)

Terörist eylemlerin, esas olarak yeni bir meydan okuma değil varolan ve niceleşen terör tehdidinin süregelen yansıması olduğu ve bu yüzden saldırıların sadece bir ülkeyi değil tüm AB'ni ilgilendirdiği bir kez daha ortaya çıkmıştır. Bu yüzden AB üyesi ülkeler arasında daha sağlıklı ve kalıplaşmış bir polis işbirliği ile bilgi alışverişi üzerinde daha fazla önlemler alınması üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Patlamalar sonrasında, Dönem Başkanı İngiltere ve AB Komisyonu, tüm AB üyesi ülkelere çağrıda bulunarak Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi'ni acilen toplanması yönünde çağrıda bulunmuştur. İçişleri Bakanları'nın bir araya gelerek AB genelinde terörle mücadele planlarını tartışacağı belirlendiği toplantıda, terör zanlılarının Avrupa'da seyahatini zorlaştırabilecek bir dizi önlem, cep telefonu konuşmaları ve elektronik posta kayıtlarının tutulmasında ortak kurallar benimsenmesi hakkında telkinlerde bulunulması, havayollarında yolcu bilgilerinin daha geniş çerçevede paylaşılması, çalınmış silahlar için tek bir Avrupa veri bankası oluşturulması ve güvenlik yetkililerinin varolan soruşturmalardan elde edilen istihbarata ulaşmalarını sağlayacak Avrupa çapında geçerli yetkiye sahip olması konularının görüşülmesinin beklendiği açıklanmıştır. Bununla beraber teröristlerin Avrupa sınırları içerisindeki seyahatlerini zorlaştıracak bir dizi önlem ile üye ülkelerin konu ile ilgili uygulamaları her ne kadar farklı olsa da minimum düzeyde bir standart getirecek düzenleme ihtiyacının da toplantı da ayrıca görüşüleceği bildirilmiştir.

13 Temmuz 2005 günü, İngiltere İçişleri Bakanı Charles Clarke'ın başkanlığında yapılacak Olağanüstü Adalet ve İçişleri Bakanları toplantısında, teröristlerin yakalanmalarına yardımcı olmak için, Avrupa'daki tüm şirketlerin, telefon ve elektronik posta kayıtlarını saklamaları gerektiği görüşünde olduğu yönünde açıklamada bulunan İngiltere İçişleri Bakanı, gerektiğinde, bu kayıtların polise verilmesini de öngören on maddelik bir planı toplantıda sunacağını belirtmiştir. Avrupa Komisyonu'nun adalet ve içişlerinden sorumlu üyesi Franco Frattini de verdiği diğer bir demeçte, terörizmle mücadele için Avrupa çapında

önlemler alınması gerektiğini kabul etmiş ancak, şirketlerin, telefon ve elektronik posta kayıtlarını sadece sınırlı bir süre için saklamaları gerektiğini belirtmiştir.³⁸⁴

Sayılan tüm konularda AB ülkelerinin bir çoğunun kaygıları bulunmaktadır ve böyle bir durumda, sivil hak ve özgürlüklerin erozyona uğrayacağı bu ülkelerdeki hemen her politikacı tarafından dile getirilmektedir. Bu uygulamaların ne kadar etkili olacağı ya da neye mal olacağı da iyiden iyiye merak konusu olmuştur. Bununla birlikte AP'ndaki adalet ve içişleriyle ilgili alt komitelerden biri yayınladığı raporunda, elektronik verilerin paylaşımı ile ilgili önerilerin gerçeği yansıtmayacağını, tüm veri tabanlarını kapsayan tek bir soruşturmanın bile güvenlik birimlerinin en az 50 yılını alabileceği belirtmiştir.³⁸⁵

Saldırıları sonrası çalışmalarına hız veren AB Dönem Başkanı İngiltere, AB'nin diğer üyelerine, siyasi şiddete başvuran örgütlerin mal varlıklarını tespit etme ve bunlara el koyma çağrısı yapmıştır. Bilindiği üzere, ABD'nde 11 Eylül 2001'deki saldırılar sonrası Birlik nezdinde oluşturulan terörizmle mücadeleyle yönelik eylem planı doğrultusunda, terör gruplarının maddi kaynaklarının kesilmesi konusunda Birlik üyeleri arasında tam bir görüş birliği bulunmaktaydı. Terör örgütlerinin maddi kaynaklarının kesilmesi yönünde harekete geçmeyen ülkelere yaptırımlar uygulanması konusunun da ilerleyen aylarda, para politikaları kuruluşlarının da gündemine girecek olması, AB'nin çalışmalarında doğru yolda olduğunun bir ifadesi olarak ortaya çıkmıştır.

Saldırıları, AB çapında oldukça hissedilir bir güvenlik endişesinin yaşanmasına sebep olmuş, beraberinde, üye ülkelerde de güvenlikle ilgili radikal önlemler üzerinde yoğun tartışmaları getirmiştir. AB nezdinde daha önceden alınan terörizmle mücadele önlemlerinin derhal hayata geçirilmesini isteyen İngiltere, 13 Temmuz 2005 tarihinde yapılacak Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi

³⁸⁴ “İngiltere'den AB'ye çağrı”,

http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/07/050712_brownbombings.shtml, (Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2005)

³⁸⁵ “AB'de terörle mücadele toplantısı”,

http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/07/050713_clarke_terror.shtml (Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2005)

Toplantısı'nda telefon ve internet verilerinin kaydedilmesi, kanıtların işbirliği çerçevesinde paylaşılması gibi tartışmalı konuların bir sonuca bağlanması için baskı kurmak üzere çalışmalara girişmiştir. Aynı zamanda AB Dönem Başkanı olarak terör örgütlerinin finansmanını zorlaştıracak ve soruşturmaları kolaylaştıracak önlemler çerçevesinde yeni veri bankalarının oluşturulması, kimlik ve vizelerin biyometrik verilerle donatılarak sahteciliğe karşı güvenli hale getirilmesi konusunu AB gündemine taşımak için hazırlıklar yapılması yönünde açıklamalarda bulunmuştur.

Belirtmekte yarar vardır ki, tüm bu tartışmalar çerçevesinde İngiliz hükümeti de AB'den bağımsız bir şekilde kendi Terörizmle Mücadele Kanunlarını, telefon dinlemenin ve elektronik posta kayıtlarının mahkemede kanıt olarak kullanılması, terör zanlılarının suçlama olmaksızın gözaltında tutulma süresini 14 günden üç aya çıkarma konuları da dahil olmak üzere, önemli bir revizyona gitmek üzere çalışmalar yapmış, bunun yanında Almanya, Fransa ve İtalya gibi AB'nin diğer önde gelen ülkeleri de Terörizmle Mücadele Kanunlarını gözden geçirme ihtiyacı duymuş olsalar³⁸⁶ da çalışma konumuz "AB'nin Terörizmle Mücadelesi" olduğu için bu gibi ülkesel bazdaki münferit uygulamalara çalışmamamızda yer verilmeyecektir.

A. 13 Temmuz 2005 Olağanüstü Adalet ve İçişleri Konseyi

Nihayetinde, 13 Temmuz 2005 günü Brüksel'de bir araya gelen Adalet ve İçişleri Bakanları, daha önce kararlaştırılan terörizmle mücadele önlemlerinin yıl sonuna kadar uygulamaya konulmasını ve üye ülkeler arasında işbirliğinin daha da arttırılmasının kararlaştırıldığı bir bildiri³⁸⁷ yayınlamışlardır. Özellikle meydana gelen saldırıların kınanarak saldırıda mağdur olanlar ve yakınları için taziyede bulunulan bildiride, AB'ne üye ülkelerde 14 Temmuz 2005 günü, Londra saati ile saat 14:00'te saygı duruşunda bulunulacağı ilan edilmiştir. Birlik'in geçen yılki Madrid saldırılarında olduğu gibi tam bir dayanışma içinde olduğu bildiride, üye

³⁸⁶ İngiltere'nin terörizmle mücadele çabalarını 7 Temmuz Londra saldırıları sonrası getirilen yaklaşımlarla yapılan gelişmeler için bkz. Sedat Laçiner, "Terörle Mücadelede Yasal Önlemler: İngiltere Örneği", **Terörizm**, Der. İhsan Bal, Ankara, USAK Yayınları, Nisan 2006, ss. 291-350.

³⁸⁷ Council Of The European Union, **Extraordinary Council meeting Justice and Home Affairs**, 11116/05 (Presse 187), Brussels, 13 July 2005.

ülkelerin, teröristlerin başarılı olamayacakları konusunda inançlı olduklarına işaret edilmiştir.

Bildiride, teröristlerin planlarını engellemek, teröristlere destek olan şebekeleri çökertmek, mali kaynaklarını kesmek ve adalete teslim etmek için; teröristlerin sınır ötesi takibi ve soruşturulmasına yönelik mevcut olan ve güçlü bir nitelik arz eden AB çerçeve kararları üzerine tesisi edilmek üzere çeşitli eylemler belirlenerek bunlara öncelik verilmesi yönünde telkinde bulunulmuştur. İçişleri ve Adalet Bakanları, daha çok 28-26 Mart 2004 tarihinde toplanan Adalet ve İçişleri Konseyi'nde üzerinde anlaşmaya varılan ancak henüz uygulamaya konmayan bazı güvenlik önlemlerini yıl sonuna kadar hayata geçmesini sağlayacak bir yol haritası çizmiştir. Söz konusu faaliyetler, şu şekilde belirlenmiştir:

- Terör Suçları İle İlgili Bilgi Değişimine Dair Konsey Kararı (Eylül 2005),
- Üçüncü Kara Para Aklama Direktifi (Eylül 2005),
- Nakit Para Akışının Kontrolüne İlişkin Tüzük (Eylül 2005),
- Telekomünikasyon Verilerinin Muhafazası Çerçeve Kararı (Ekim 2005),
- Avrupa Delil Müzekkeresi Çerçeve Kararı (Aralık 2005),
- Kolluk Makamları Arasında Bilgi Değişimine Dair Çerçeve Karar (Aralık 2005),
- Elektronik Transferlere Dair Tüzük (Aralık 2005),
- Yardım Kuruluşlarının Teröristler Tarafından Kötüye Kullanılmasının Engellenmesine Dair Etik Kurallar Kodu (Aralık 2005)

Bununla beraber, toplantıda AB'nin terörizmle mücadeleyle ilişkin genel performansını Aralık 2005'te gözden geçirerek üye ülkeleri kapsamlı bir mali soruşturmayı terörle ilgili soruşturmaların bir cüzü haline getirmeleri ve terör kaynaklarını kurutacak nitelikte güçlü bir maliye geliştirmeleri konusunda teşvik etmek suretiyle terörizmin finansmanı ile mücadele edeceği kararlaştırılmıştır.

Konsey, üye ülkeleri; özellikle Europol (ve Europol bünyesindeki Teröre Karşı Eylem Gücü) ve Eurojust aracılığı ile adli ve polis bilgilerinin değişiminin yoğunlaştırmaya ve 2005 Aralık ayında hakkında bir rapor sunulacağı beklenen Lahey Programı'na uygun olarak üye ülkelerin güvenlik ve istihbarat servislerinin AB Durum Merkezi'ni desteklerini geliştirmeye, patlayıcılara ilişkin Komisyon'un önümüzdeki günlerde çıkaracağı tebliğdeki bilgileri de kullanmayı içerecek şekilde kayıp ve çalıntı patlayıcılara ilişkin bilgi paylaşımını iyileştirmeye, teröre karşı ulusal düzenlemeleri ve yetenekleri geliştirmek amacıyla benzer değerlendirme süreçlerinden kaynaklanan tavsiyeleri yürütmeye, ortak soruşturma ekiplerini tam kapasite ile kullanmaya teşvik etmiştir.

Ayrıca Konsey, Komisyon'u; adli kolluk alanı açısından verilerin korunması prensipleri ile Lahey Programı'na uygun olarak Ekim 2005 itibariyle bu verileri hazır etme prensibine dair teklifler hazırlamaya ve Kasım 2005 itibariyle VBS, SBS II ve EURODAC arasında güçlendirilmiş etkileşime dair bir tebliğ ve polis birimlerinin VBS'e erişimine yönelik bir tasarı hazırlamaya davet etmiştir.

Radikalizme ve terör gruplarına katılmaya katkıda bulunan faktörleri belirlemek suretiyle, kişilerin terörizme yönelmelerini engelleme öneminde vurgu yapılan bildiride, Konsey, Aralık 2005 tarihi itibariyle, bu konuda bir eylem planı belirleyecek olan bir AB Stratejisi hazırlama konusunda görüş birliğine varmıştır.

Vatandaşları ve kullanıma açık her türlü altyapıyı korumak suretiyle, saldırılara açık olan yerlerdeki saldırı risklerini azaltmanın gerekliliğini vurgulayan Konsey, üye ülkeleri, güvenlik unsurlarına yönelik ortak standartlarda görüş birliğine varmaya ve bundan sonra, olabildiğince çabuk bir şekilde, detaylandırılmış standartlarda görüş birliğine vararak kimlik kartlarının çıkarılmasına yönelik prosedürlerde güvenli hareket etmeye davet etmiş, dış sınırları ve iç güvenliği korumak için daha kuvvetli ve daha esnek bilgi sistemleri oluşturmak suretiyle ve VBS aracılığı ile vize bilgilerinin, SBS II aracılığı ile kolluk güçleri arasındaki bilgilerin paylaşılma yeteneğini daha da geliştireceğine işaret etmiştir.

Biyometrik, yani yüksek riskli bölgeler/ülkeler için VBS kapsamında vize talebinde bulunanların parmak izlerinin alınması ve yüzlerinden tanınmalarını sağlayacak, verilerin toplanmasına başlamaya öncelik verecek olan Konsey, vize veren makamlardaki biyometrik kapasite ile ilgili düzenlemelerde üye ülkeleri ortak bir tutum almaya teşvik etmiştir. Konsey, hava güvenliğine yönelik ortak standartları 2005 sonunda gözden geçirecek ve güçlendirecektir. Ayrıca üye ülkeleri denizcilik güvenliği ve limanlardaki güvenlikle ilgili görüş birliğine varılan AB standartlarını uygulamaya davet eden Konsey, tüm üye ülkelerdeki standartları yükseltmek için, 2005 yılının sonu itibariyle, gerekli görülen karayolu ve demiryollarını da içerecek şekilde kritik alt yapıların korunmasına yönelik bir Avrupa Programını kabul edecektir. Bununla birlikte Ekim 2005 itibariyle Komisyon'a, hava yolu yolcu listesi kayıtlarına dair bir tasarı hazırlaması konusunda çağrıda bulunmuştur.

Terör saldırılarının sonuçlarını minimize etmeye ve yönetmeye yönelik kapasitenin geliştirilmesi önemine de vurgu yapan Konsey, üye ülkeleri, teröre karşı metaneti test etmeye yönelik ortak ve düzenli hamleler sergilemeye, ayrıca yeri geldikçe, Terörizme Karşı AB Koordinasyonu ve AB Komisyonu'nu Aralık 2005'ten itibaren geçerli olmak üzere, canlı terör saldırıları ve üye ülkelerin sivil korunma modüllerinin inşası da dahil olmak üzere, hem üye ülkeler ve hem de AB düzeyinde terör saldırılarının sonuçlarını anında karşılama kapasitesinin geliştirilmesi, özellikle birden fazla üye ülkeyi içeren terör saldırılarına yönelik olmak üzere, acil durumlarda işbirliği ve ortak karar alma mekanizmasını temin edecek bilgi değişimine dair düzenlemelerin geliştirilmesi ile ilgili rapor sunmaya davet etmiştir.

Terör mağdurlarına ve ailelerine, mali yardım da dahil olmak üzere, destek olma ve onlarla dayanışma içerisinde olmanın önemi de bildiride ayrıca ifade edilmiştir.

Bildiri ile, terörizmin, tüm dünyanın gündeminde olduğunu vurgulanmış, AB ve üye ülkelerin, BM'in bu konudaki temel rolünü desteklenmeye devam edeceği ve Eylül ayındaki BM zirvesinde Terörizme Karşı Kapsamlı Sözleşme hususunda bir anlaşmaya ulaşma ve teröre karşı global bir strateji geliştirme çerçevesinde

çalışmaya devam edeceği açıkça ortaya konmuştur. Konsey ve Komisyon'un, öncelikli olarak üçüncü dünya ülkeleri ile, terörizmin finansmanı ve radikalleşme ile mücadele alanları da dahil olmak üzere bu ülkelere yapılan bireysel ve toplu teknik yardım ve kapasite inşası taahhütlerini arttırmak suretiyle, yapılacak destek çalışmalarını güçlendireceği ve AB'nin, ABD ve diğer ortakları ve temel uluslararası organlar ile yakın çalışmalarını sürdüreceği de teyit edilmiştir.

Londra'da meydana gelen zalimane ve trajik olayların ışığı altında, Avrupa düzeyinde daha ileri tedbirlerin gerekli olup olmadığı da Konsey tarafından tekrar tekrar değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Konsey, Aralık 2005 itibariye, Birlik'in terörizmle mücadele konusunda doğru bir çerçeveye sahip olduğunu temin için, AB tedbirlerinin ulusal düzeyde uygulanmasını da içerecek şekilde süreci gözden geçirecektir.

B. 01-02 Aralık 2005 AB İçişleri Bakanları Konseyi Toplantısı

Belçika'nın başkenti Brüksel'de 01-02 Aralık 2005 tarihlerinde toplanan AB İçişleri Bakanları Toplantısı'yla, hem Londra'da meydana gelen patlamalar, hem de bu patlamalar sonucu ortaya çıkan maksimum güvenlik ihtiyacını gidermek amacıyla, AB'nin son dönem terörizmle mücadelesine yeni bir boyut katacak önemli değişiklikler ele alınmış ve bu konuda önemli adımlar atılmıştır.³⁸⁸

Öncelikle Birlik üyesi ülkeler arasında terörle mücadele önlemleri konusunda daha geniş işbirliğine gidilmesi çağrısında bulunulan toplantıda, terörizmle mücadele kapsamında o zamana kadar pek çok konuda bariz bir ilerleme sağlandığı belirtilmiştir. Özellikle kara para aklamaya yönelik mücadele çabalarının ve Avrupa genelinde geçerli olan tutuklama emirlerinin yaygın şekilde kullanıldığını ifade eden üye ülke İçişleri Bakanları, buna rağmen üye ülke hükümetlerinin, alınacak önlemleri uygulamada yavaş davranmaları nedeniyle, terörizmle mücadele çabalarının darbe aldığını da ortaya koymuşlardır. AB'de güvenlik ve istihbarat örgütlerine bilgi

³⁸⁸ Council of the European Union, **2696th Council Meeting Justice and Home Affairs**, 14390/05 (Presse 296), Brussels, 1-2 December 2005.

akışının hala yavaş olduğundan endişe duyan bakanlar, terör faaliyetlerine kaynak sağlanmasının engellenmesi konusunda belirlenen hedeflere de tüm yapılanlara rağmen henüz ulaşamadığını kaydetmişlerdir.

Konsey toplantısında konuşulan konular arasında en tartışmalı olan, daha önce Komisyon tarafından tasarı olarak sunulan elektronik posta ve telefon konuşmalarının kayıtlarının saklanması ve gerekli görülürse güvenlik güçleriyle paylaşılması konusu olmuştur. Bu konuda Birlik'in dönem başkanı İngiltere, bu bilgilerin 3 yıl saklanması gerektiğini belirtirken Avrupa Komisyonu ise bu sürenin 12 ayla sınırlandırılmasından yana olduğu üzerinde tartışmalar yapılmıştır. Ayrıca, telefon bağlantılarının yanısıra çevirilen ama görüşme yapılamayan numaraların da belirlenerek kaydedilmesi konusu ve cep telefonu ile görüşmenin nereden yapıldığı ile Internet bağlantılarıyla ilgili protokol hazırlanması da toplantıda tartışılan konulardan olmuştur. Almanya'da telefon ve Internet hizmetleri veren şirketler, bu konunun milyonlarca Euro'luk ek masrafa yol açacağı ve masrafın müşteriye yansıtacağı uyarısında bulunarak uygulamanın yanlış olduğunun altını çizmişler, mahkeme kararı doğrultusunda telefon kayıtlarının sunulması gibi hizmetleri zaten yerine getirdiklerini belirterek, iç güvenliğin sağlanmasının devletin kendi işi olduğunu vurgulamışlardır.³⁸⁹

Toplantı sonrasında, Avrupa ülkelerine yönelik yeni saldırıların meydana gelebileceği ve alınan önlemlerin daha da sıkılaştırılması bahsiyle hazırlanan yeni bir terörizmle mücadele stratejisi kabul edilmiştir.³⁹⁰ Teröristlerin yetiştikleri ülkelerde reformların desteklenmesi ve terör örgütlerine yeni elemanlar yetiştirilmesinin önlenmesi üzerinde durulan strateji belgesinde, terörizmi tetikleyen nedenler de sıralanarak AB'nin dış sınırlarında güvenliğin artırılması, terör zanlılarının izlenmesi için telefon görüşmeleri ve internet verilerinin kayıt altına alınması, kamuya açık alanlarda güvenliğin daha fazla sağlanması, pasaport ve kimliklerde sahtecilik yapılmasının engellenmesi gibi yeni terörle mücadele önlemlerinin

³⁸⁹ Bkz. "AB'den teröre karşı işbirliği çağırısı",

http://www.abhaber.com/haber_sayfasi.asp?id=8793, (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2006).

³⁹⁰ Council of The European Union, "The European Union Counter-Terrorism Strategy", **Justice and Home Affairs Council Meeting**, Brussels, 1 December 2005.

benimsenmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir. Belge ile, terör suçları soruşturmaları kapsamında cep telefonu ve internet kayıtlarını saklamaya yönelik bir plan üzerinde anlaşılması olup, plan kapsamında telekomünikasyon şirketlerine polise yardım amacıyla bu bilgileri saklama zorunluluğu getirilmiştir. Aynı zamanda, AB üyesi ülkelerin güvenlik güçleri arasında işbirliğinin artırılması önerisi üzerinde durulan belgede, AB içindeki Müslüman çevrelerde oluşum ve hareketlerin takip edilmesi, polislerin ve eğitimcilerin radikal dinciliğin tırmanışı konusunda bilinçlendirilmeleri, ılımlı Müslümanların desteklenmesi, politikacıların duygusal ve bölücü tavırlardan uzak durmaları istenmiştir.

Belgede, radikal dinci örgütlerin tehdit oluşturduğuna işaret edilerek, yeni teröristlerin yetiştirilmesinin engellenmesi gerektiği belirtilmiş, bunun için teröristlerin geldikleri ülkelerdeki reformların desteklenmesi ve bu sayede yeni teröristlerin yetiştirilmesinin zorlaştırılacağı ifade edilmiştir.

SONUÇ

Hedefe ulaşmak için korku ve dehşet yaymak suretiyle baskı kurmanın, yani terörün, düşünsel kısmı olan terörizm, belki de insanların karşı karşıya kaldığı en etkili ve derin görünen tehditlerin ve trajedilerin başında gelmektedir. Terörizmin amaç ve stratejisi, zamanla teknolojik gelişim ve sosyo-ekonomik yapıya paralel olarak geliştiği için tahrip ettiği toplumların dini-ırki-ekonomik ve sosyal yapısını ideolojisi doğrultusunda araç olarak kullanmış, bu suretle kendisine kimi kişi, grup ve devletlerce kabul edilebilir ve uygulanabilir kılınmıştır. Edindiği kazanımlarla başlangıç temeli dar bölge sınırları olan terörizm, zamanla sınırlar ve kıtalararası boyut kazanmıştır.

Hiçbir ayırım yapmayan, sınır aşan, doktrini dine dayalı terörizm, tüm dünyada olduğu gibi Avrupa için de oldukça yenidir ve Avrupalı ülkelerin yanında ortak hareket etme amacıyla oluşturdukları devletler üstü yapı olan AB'nin de güvenlik bağlamında gündeminin en üst sırasında yer alan yeni bir güvenlik endişesidir. 11 Eylül 2001'de ABD'nde başlayan ve dünyanın çeşitli bölgelerinde olduğu gibi Avrupa'nın iki önemli ülkesinde, İspanya ve İngiltere'de de kendini gösteren bu yeni güvenlik zafiyeti, AB'ni terörizme karşı kapsamlı bir mücadele arayışına sokmuştur ki bu sayede AB, uzun yıllardır oluşturmakta pek de başarılı olmadığı iç güvenlik sorununu tetikleyecek bir bahane bulmuştur.

AB'nin temel yapısalı olan ortak politika alanları oluşturma konusunda, ekonomik politikalarda büyük oranda başarı sağlansa da güvenlik ve dış politika alanlarında aynı başarının yakalanamadığını söylemek doğru bir tespittir. Çalışmanın önceki bölümlerinde de değindiğimiz üzere; daha çok üye ülkelerin kendi yetki alanında bulunan suçla mücadele konusu, ancak suçun küreselleşerek daha çerçevesi hale gelmeye başlamasıyla AB nezdinde geniş boyutta ele alınmaya başlamıştır. AB, küreselleşen suç sorunuyla, detaylı bir şekilde değindiğimiz üzere, daha çok 20. yüzyılın sonlarındaki siyasal gelişmelerin yaşandığı süreçte karşı karşıya kalmıştır. Soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte, demokrasiyle tanışan Doğu Avrupa ülkeleri kaynaklı yasadışı göç konusunun yerine, organize suçluluk ve terörizmle mücadele

yönünde geniş kapsamlı bir iç güvenlik arayışına giren AB³⁹¹, 11 Eylül 2001 saldırılarına kadar etkili bir ortak iç güvenlik politikası oluşturmada yeterli çabukluğu gösterememiş, bu ve daha sonra meydana gelen terörist saldırılarla bu konudaki eksikliğin çarpıcı bir biçimde farkına vararak hukuki ve siyasi yönde ortak atılması gereken adımları uygulamaya koymaya çalışmıştır. Terörizmle mücadele, AB için ortak güvenliğin sağlanması amacıyla önemli bir araç haline gelmiştir. Denebilir ki, terörizm ve bu yöndeki mücadele çabası, AB için eksik olan politika alanlarını tamamlama düşüncesini perçinlemiştir.

1970’li yıllardan ABD’deki 11 Eylül 2001 saldırılarına kadar geçen süreçte AT/AB çatısı altında terörizmle mücadele konusu, üye ülkelerinin polisiye çalışmalarının harmonizasyonu kapsamında ele alınmıştır. Ancak, üye ülkelerin ulusal çıkarlarını önde tutmaları nedeniyle, kendi ulusal yetkileri dahilinde terörizmle mücadele etme arzularının geçerli olduğu açık bi şekilde görülmüştür. Avrupalı ülkelerin, hatrı sayılır bir çoğunlukta insanın ölümüne sebep olan ve bir dönem adlarından sıkça söz ettiren IRA, ETA, Kızıl Ordu Fraksiyonu, ve Kızıl Tugaylar gibi terör örgütlerine sahip olduğu için, terörizm konusunda pek de önemsenmeyecek özellikte geçmişleri vardır. Ancak bünyesinde oluşan ülkelerle sınırlı faaliyet alanı olan bu örgütler, topyekün olarak Avrupa’da bir tehdit unsuru olmamışlardır. Ayrıca, faaliyette bulundukları ülkelerdeki sorunlu yapılar nedeniyle, kıtada kolektif uygulamalar yerine, ulusal yönde oluşturulmuş terörizmle mücadele stratejilerinin etkili olmasında rol oynamışlardır. Zira ekonomik entegrasyon temelinde Birleşik Avrupa hedefiyle kurulan AT boyutunda da bu suç türüyle mücadele amacıyla her ne kadar istekli görünülse de geniş çaplı bir girişimde bulunmak için hiçbir ülke ya da kuruluş ısrarcı davranmamıştır. Zaten gösterilen ilgi de ikili ya da çok taraflı polis işbirliğinin ötesine geçmemiştir.

Avrupa vatandaşlarına hem daha fazla özgürlük hem de bu özgürlüğün daha güvenli yaşanması amacıyla önceleri 6 daha sonra 13 üye ülke tarafından imzalanan Schengen Anlaşması ve Uygulama Sözleşmesi bunun en güzel örneğidir. Bununla birlikte, Aİİ politikası oluşturmak ön planda olduğu için terörizmin yasadışı göç ve

³⁹¹ Den Boer, Monica, “9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: A Critical Assesment”, **Policy Papers**, No: 6, Notre Europe, September 2003, s.3.

organize suçlar gibi ciddi suçlarla aynı çerçevede alınmış olması da dikkati çeken diğer bir konudur. Bu konu AB oluşturulana kadar klasik uluslararası ilişkiler sistematığı çerçevesinde ülkelerarası karşılıklı işbirliği olarak yürütülmüştür.

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'yla AB kurulduktan sonra terörizmle mücadele, AB'nin yeni üçlü yapısındaki Aİİ başlıklı Üçüncü Sütun'da ele alınmaya başlamıştır. Bu, AB'nin iç güvenliğinin uluslararası bir nitelikte ele alınmasının ilk basamağı olmuştur. Nitekim üye ülkelerin ulusal polis birimleri arasında koordinasyon görevi için oluşturulan Avrupa Polis Birimi Europol de terörizmle mücadeleyi görevleri arasında değerlendirmiştir. Europol, AB çatısı altında ortak bir polis birimi olarak oluşturulmuş olsa da birimin operasyonel nitelikte görev yapamaması tartışmaya sebep olmuştur. Birlik içerisinde bir Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'nın oluşturulması ihtiyacı Amsterdam Antlaşması'yla somut hale getirilmeye çalışılmıştır. ABA'nda yapılan kurumsal değişikliklerle olumlu yönde ilerlemelerin olduğu söylenebilir. Özellikle 1999 yılındaki Tampere Zirvesi ile kabul edilen eylem planı ile 5 yıllık sürede terörizmin de dahil olduğu suçların Birlik çapında önlenmesi amacıyla ulusal programların geliştirilmesi, bu amaçla iç ve dış politikalar çerçevesinde ortak önceliklerin tanımlanması, bu önceliklerin yeni yasal düzenlemeler göz önünde bulundurularak hazırlanması, ayrıca yetkili ulusal birimler arasında bilgi değişimi ve işbirliğinin etkin bir şekilde güçlendirilmesi belirlenmiştir. Süreç içerisinde konuyla ilgili olumlu sayılabilecek gelişmeler yaşanmışsa da suçla mücadele ve iç güvenlik alanında işbirliği, hükümetler arası işbirliği olmaktan öteye gidememiştir.

ABD'ne 11 Eylül 2001 tarihinde yapılan saldırılar, ABD başta olmak üzere tüm dünyada önemli yankılar uyandırmış, dolayısıyla AB de bundan kendine düşen payını almıştır. ABD'ne yapılan saldırılar öncesinde, terörizmi ve terörizmle mücadeleyi diğer ciddi suçlarla beraber Europol'ün çalışmaları içerisinde değerlendiren ve yasal düzenlemeler bakımından etkili bir mevzuata sahip olmayan AB'nin; üye ülkelerini karşılaşılan yeni tehlikeden uzak tutmak amacıyla yeni bir vizyon ve strateji arayışlarına girmesi ve terörizmle mücadeleyi öncelikli politika oluşturma alanlarından bir olarak ilan etmesi, AB'nin uzun yıllardan beri süregelen

edinimlerle belirlenen tüm şekillenmelerde köklü değişikliklere gidileceğinin bir işareti olmuştur. Terörizmle mücadele, AB Konseyi tarafından öncelikli hedef olarak kabul edilmiş ve Birlik o zamana kadar görülmemiş çapta, kabul ettiği eylem planı ile terörizm tanımından terörizmin finansmanına kadar yasal ve siyasi ilerlemeler kaydetmiştir.³⁹² Bu çerçevede yapılan yasal düzenlemeler ile ortaya konan iradenin çok kısa sürede hatırı sayılır çoğunlukta ve çabuklukta kabul edilmesiyle ortaya çıkması, hem o zamana kadar konu ile ilgili somut bir ilerlemenin olmadığı, hem de böyle bir fenomenin tehlikesinin bir an önce Avrupa'dan uzak tutulması gerektiği amacına yönelik yaklaşımın en güzel ifadesi olarak öne çıkmıştır. Niteliksel olarak bazı yapılanlar eleştirilere maruz kalsa da saldırıların verdiği dinamik heves, etkileri ve sonuçları itibarıyla daha önceleri AB gündeminde pek de detaylı olmayan ancak iç güvenlik ve adalet alanında bütünleşme çabalarının eksik ayağını oluşturan meselelerde önemli bir gelişme olarak adlandırılmaktadır. Özellikle sıkılaştırılmış polisiye işbirliği ile AB genelinde aynı seviyede adalet uygulamalarının sağlanmaya çalışılması konuları, AB'nin bu dönemde önemli ilerlemeler kaydettiği alanlardır. Elbetteki; Europol, Eurojust ve üye devletlerin polis ve adli birimleri ile ABD birimleri arasındaki yakın işbirliği de önemli bir gelişme olarak ortaya çıkmıştır.

Bu konudaki tüm yasal düzenlemeler yapılırken AB'nin iki temel ilke üzerinde ciddiyetle durduğunu da ifade etmek gerekir. AB'nin terörizmle mücadelede oluşturmaya çalıştığı mevzuatın hemen başında yer edinen terörizmi finanse eden kaynaklarla mücadeleye başlamasında olduğu gibi, terörizmin organize suçlulukla aynı zeminde ele alınması gerektiğini çok iyi gösteren bu iki ilkenin uluslararası alanda da terörizmle ve organize suçlarla mücadelede işbirliği ve demokratik değerlere saygı perspektifinin oluşturulmasına katkıda bulunabileceğini söylemek mümkündür:

1. Terörizm ve organize suçlar kolektif bir tehdit niteliğinde olduğu için, kolektif bir mukabele görmesi gerekir,

³⁹² Mehmet Özcan, “Avrupa Birliği'nin Terörizmle Mücadelesi”, <http://www.usakundem.com/yazarlar.php?id=272&type=2>, (Erişim Tarihi: 14 Mayıs 2006).

2. Terörizm ve organize suçlar, demokratik değerlere bir tehdit olduğu için demokratik bir yanıt verilmesi gerekir.³⁹³

Organize suçluluk, terörizmle ilişkilendirildiğinde terörizmin temel destekçisi olarak hemen her türlü organize suç mevcudiyeti ile karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, teröristlerin faaliyetlerini sürdürmeleri amacıyla ihtiyaçları olan büyük maddi desteği elde etmenin en kolay araçlarından biri de organize suçlar kapsamında ele alınan hareketlerdir.

11 Mart 2004 saldırıları ile AB, küresel terörizm gerçeği ile yüz yüze kalmıştır. Bu noktada AB kurumlarında hakim olan düşünce, daha öncesinde alınan önlemlerin derhal yürürlüğe sokularak etkililiğin sağlanması, üye ülkeler arasındaki işbirliği ve uyumun sağlanması, daha fazla bilgi paylaşımı ile analiz kapasitesini geliştirmek ve eylemsellik bağlamında daha operasyonel davranmaktır. Üye ülkeler ile Europol, Durum Merkezi gibi merkezi birimler arasındaki istihbari bilgi değişimi ve paylaşımı azlığı ile güvensizlik, tartışılan konuların başında geldiği için saldırılar sonrasında 2001 Eylem Planı yeniden ele alınmıştır. Yeni bir gelişme olarak mücadelenin daha sistematik hale getirilmesi amacıyla Terörizmle Mücadele Koordinatörü atanmış, uluslararası sitemde AB'nin konu ile ilgi etkinliğinin artırılması arayışına gidilmiştir. Ancak, korkuyla karşı karşıya kalınmışlığın bir sonucu olarak, terörizmle mücadeleye askeri araçların da müdahil olması konusu, yasal altyapının ODGP'nda yer alması ve AGSP ile birlikte ele alınması sağlanmıştır.

Terörizmle mücadelenin ODGP'na entegre edilmesi, polisiye tedbirlerin yetersizliğinden mi, yoksa Birlik değerlerinin yavaş yavaş yok olmasından mı kaynaklandığı sorunu da gündeme getirmiştir. Zira, iç güvenliği ilgilendiren bir sorun olarak terörizmle mücadelenin askeri yöntemler çerçevesinde ele alınması, demokratik düzenin zafiyete uğradığının bir göstergesi olarak algılanmaktadır.

³⁹³ Bkz., Meliton Cardona, "The European Response to Terrorism", **Western Responses to Terrorism**, London, Alex P. Schmid ve Ronald D. Crelinsten (ed.), The Macmillan Press Ltd., 1988, pp. 245-253.

İngiltere'nin başkenti Londra'ya yapılan saldırılar da AB üyesi ülkelerin her zaman uluslararası terörizmin hedefleri arasında olduğunun ve olacağının bir göstergesi olmuştur. 2005 yılının Temmuz ayında meydana gelen terörist saldırılar ile etkileri ve sonuçları itibariyle oldukça geniş çerçeveli bir fenomenin tam ortasında olduğunun iyice farkına varan AB üyesi ülkeler, 11 Eylül 2001 Newyork ve Washington ile 11 Mart 2004 Madrid saldırılarının verdiği dinamik hevesle AB düzeyinde yapılan yasal düzenlemeler doğrultusunda oluşturulmaya çalışılan siyasi bakış açısının sorgulanarak bundan sonrası için yapılması gerekenlerin daha açık şekilde ortaya konması gereğini tartışmaya başlamışlardır. Nitekim, AB nezdinde terörizmle mücadele adına yapılanların bir terör saldırısı sonrasında ivme kazanması, bu yöndeki mücadelede ortak bir politikanın etkili bir süreklilikle ortaya konmadığının bir göstergesidir. Yine de, siyasi birlik oluşturma sürecinde en sancılı politika alanlarından biri olan iç güvenlik konusunda terörizmle mücadele için AB seviyesinde kabul edilen ve üye ülkelerce uygulamaya konan hukuk düzenlemelerinin varlığı, AB'nin bir ortak iç güvenlik politikası oluşturmaya katkıda bulunduğu için memnuniyet verici olarak görülmektedir. AB genelinde iç güvenlik tedbirlerinin daha etraflıca ele alınması gereğini öne çıkaran saldırılar, artık terörizmle mücadele etmek amacıyla özgürlüklerin kısıtlanması konusunun tartışılmasını da gündeme getirmiştir. Güvenliğin, yani yaşam güvenliği garantisinin, özgürlükler karşısında daha üst seviyede ele alınması tartışmaları, temeli Avrupa tarzı olan ilke ve hedeflere uymasa da terörizmin verdiği korku ve endişe, AB'ni derinden etkilemiştir.

Ancak, üye ülkelerin ulusal düzenlemelerinin yanında terörizmle daha etkin mücadele için ortaya konan bu irade ile, üye ülkelerde özgürlükler alanında daraltmaya gidilip gidilmediği, uygun bir yaşam için özgürlükle güvenlik arasında bir sıralama yapılması ve bu yönde yasal düzenleme yapılıp yapılmaması sorunları, konu ile ilgili sıkça telaffuz edilenler olarak, özellikle son zamanlarda, AB çapında tartışılmaya başlanmıştır. Bazı üye ülkelerinde terörizmle mücadele mevzuatı bile bulunmayan AB'nde, terörizmle mücadelenin ortak işbirliği ile başarılı olacağına inanan üye ülkelerin güvenliği sağlamak amacıyla, ulusüstü düzeyde, tüm üye ülkeleri kapsar şekliyle özgürlük kısıtlamasına gidilmesi ihtiyacını belirlemesi

sorunu, terörizmi topraklarında hiç hissetmemiş ülkelerin itirazlarını açıkça ifade etmesi ile gelişmiştir. Avrupalı ülkeler, etkin mücadele için yasal düzenlemelerde özgürlükler karşısı köklü değişikliğe gitmekten bahsetmeye başlayınca, güvenlik için özgürlüklerinden vazgeçmeyeceklerin sayısında bir anda artış yaşanmıştır. En önemli ilkeleri arasında temel hak ve hürriyetlerin korunması konusu da olan AB'nin, terörizm nedeniyle esaslı değişikliğe uğrayan güvenliği temin etme misyonu doğrultusunda söz konusu ilkedden taviz vermesi, genel olarak AB'nin zafiyete düştüğü bir durum olarak algılanmaya başlamıştır. Bilindiği üzere, AB'ni oluşturan temel değerler kalıcı barışın sağlanması, birlik, eşitlik, özgürlük, güvenlik ve dayanışmadır. AB'nin amaçları, özgürlük ve demokrasi ilkelerini korumak ve tüm üyeler tarafından insan haklarına saygı ve temel haklar ile birlikte hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanmasını sağlamaktır.

AB'nin teröristlere karşı ortak tavrının, resmi beyanlarla yasal zeminde yayımlanan ilkeler çerçevesinde resmen belirlenmesine rağmen, yükümlülük ve sorumluluğun üye ülkelere ait olması, uygulamada ciddi sorunlar yaratmaktadır. Zira terörist listesine alınan kişi ve örgütlere karşı yaptırımlar, her AB üyesi ülkenin yasa ve mevzularına göre değişebilmektedir. Yine terörizmin finans kaynaklarıyla mücadelede üye ülkeler, kendi yaklaşım tarzlarıyla hareket edebilmektedirler. Öyle ki; Belçika ve Hollanda'da net bir terör tanımı yapan ve bunu suç sayan yasalar bulunmamaktadır. AB kaynakları da, üye ülkelerin terörizme karşı mücadele konusunda henüz ortak tavır sergileyemediklerini, bazı ülkelerin yasal önlemler almasının beklendiğini de kabul etmektedirler. Bazı üye ülkeler Komisyon'a çok ciddi ve düzenli raporlar sunarken, bazıları ise sessiz kalabilmektedirler.³⁹⁴ Hareketlilik daha çok bilgi değişimi ve karşılıklı işbirliği olarak belirginleşmiş, nitekim, 11 Eylül 2001'den önceki hükümetlerarasıcı yaklaşım bir nevi özelliğini kaybetmemiştir.

Sonuç olarak her geçen gün kin ve nefretle büyümeye doğru yüz tutan, dünyanın artık Batı ve İslam adı altında bloklaşmaya gitmesini bekleyen ve uluslararası geçerliliği olduğu kadar tüm toplumları tehdit eden bir güvenlik zafiyeti

³⁹⁴ Mehmet ÖZCAN ve Ertan BEŞE, "Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri ve Terörizm Faktörü", <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=162>, (Erişim Tarihi: 30 Nisan 2006).

olgusu vardır. Gelişmişlik, modernite ve özgürlükler anlamında dünya modeli haline gelmeye çalışan AB'nin söz konusu tehditle olan mücadeleden başarılı olan taraf olarak çıkması, gerek Avrupa gerekse dünya toplumlarının geleceği bakımından yaşamsal bir öneme sahiptir. ABD'nin, küresel terörizmin moda olmaya (!) başladığı 11 Eylül 2001'den itibaren yaptıkları da göz önüne alınırsa, konu üzerindeki haklılığın gerçek payı yadsınamaz. Bu yüzden AB'nin yapması gereken, terörizmle mücadelede, söz konusu kritik dönemde kendi değerlerinin karşısında olanlarla (ki daha çok İslam dünyası olarak kabul edilmektedir) ilişkilerinde, küresel aktör olmanın bilinci içerisinde; rencide edici, suçlayıcı ve reddedici tutumlardan öteye aynı bakış açısıyla çözüm üretecek politikalar izlemektir.

AB'nin, son zamanda sıklıkla dile getirilen insan hakları ihlalleri konusuna her zaman olduğundan daha fazla dikkat etmesi gereğinin sebebi, mücadele eden tarafta olmanın zorluğu ve yükümlülüğünün terör yaratanıkinden daha fazla olmasından kaynaklanmaktadır. Mücadele edenin olması gerekene karşı yaptığı her hareket ya da davranış, terör yaratanların hanesine artı puan yazdırmaktadır. Nitekim terörizmle mücadele amacıyla yapılan Irak müdahalesi ile ABD askerlerince yapılan insanlık dışı muamelelerin, mücadele edilen El-Kaide örgütüne sağlayacağı kazanımları tahmin etmek, hiç zor değildir. Elbetteki, küresel terörizmle mücadelede ABD'nin yaptığı gibi, askeri yöntemleri kullanarak bağımsız bir ülkeye yapılan müdahalenin ne kadar doğru olduğu ayrı bir tartışmadır.

Terörizmle mücadeleyi daha çok bir iç güvenlik sorunu olarak kabul eden ve mücadele kapsamında savunma haricinde askeri yöntemlerin kullanılmasını doğru nitelendirmeyen AB'nin üye ülkelerinin polis ve yargı birimleri arasındaki artırılmış işbirliği, yardımlaşma, destek ve koordinasyonun sağlanması, mücadele başarısının en önemli anahtarı olarak gösterilmektedir. Ancak, böyle bir arttırılmış işbirliğine gidilmesi yönünde ortak bir anlayışa sahip AB'nde konuyla ilgili olarak tartışılan sorun, bu işbirliğinin hangi düzeyde yapılacağıdır. Klasik uluslararası ilişkiler anlayışında ve hali hazırda süregelen hükümetlerarasıcı, yükümlülüklerle çerçevelenmemiş yöntemin yerine siyasi birliği hedefleyen bir oluşum olan AB'nde

terörizmle mücadelenin, ulusüstü seviyeyi zorlayacak hale gelmesi ve daha sonra ulusüstü seviyede devam etmesi gerekir.

Zira son dönem terörizmine karşı AB içerisinde üye ülkelerin egemenlik ve çıkar kaygısıyla hareket etmeleri, her yönüyle olumsuz gelişmelerin yaşanmasına sebep olacaktır. Vatandaşlarının daha çok serbestiye sahip olması için iç sınırlarını kaldıran AB, bu serbestiyi sağlayabilecek ortamı temin etmek için ulusüstü yöntemlere geçmiş olmasına rağmen vatandaşlarının yaşayışlarına yönelik gelebilecek tehditlere karşı, ulusal çıkarları ön planda tutulmasına izin vermesinin (!), özgürlüklere verilecek zararlar için uygun ortamı sağlamak anlamına gelecektir. AB, sınır tanımayan tehdit şekilleriyle mücadelesinde, ancak ulusüstü anlayışı tüm alanlarda uygulayarak başarılı olabilecektir.

Ancak yapılan çalışmalara özellikle 11 Eylül sonrası geliştirilen mekanizmalara bakıldığında, ulusal egemenlik kaygılarının hala varlığını sürdürdüğü yalın bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa ile her ne kadar AB'nin üç sütunlu yapısı kardinilmiş olsa bile, karar alma mekanizmalarında, oybirliği esasının bir çok konuda devam etmesi bu gerçeğin en belirgin yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. AB, özellikle küresel terörizm ile mücadele politikasında başarılı olmak, ve bir model olmak istiyorsa, Europol ve Eurojust gibi yaşamsal öneme sahip kurumsal yapıların işleyişinde hükümetlerüstü sisteme geçmek zorundadır. Anayasa'da bu başarılabilmiş değildir. Ancak en azından Anayasa'ya dayanarak (yürürlüğe girdikten sonra) çıkarılacak olan yasal düzenlemelerde mümkün olduğunca bu konuda "ulusal egemenlik" kaygılarını bir tarafa iterek en azından "bölgesel" güvenlik için ulusüstü bir sistemin yaşama geçirilmesi gerekir. Bu konuda terörizm ile mücadele örnek bir alan çalışması yapılarak yeni bir model denenmesi gereklidir. Zira tehdit ortaktır. Sadece bir ülkeyi değil, tüm bölgeyi ve tüm insanlığı tehdit etmektedir. O halde bu tehdide karşı AB, öncelikle kendi içinde daha sonra da çevresinde yeni bir model geliştirmelidir.

Ülkeler gelişen tehditler karşısında kendi güvenliklerini sağlamak adına devamlı yeni çözümler üretirken farkında olmadan doğru orantılı olarak tehditlerin

niteliğini de güçlendirmişlerdir. Soğuk savaş sonrası birçok ülke ve kuruluşun, özellikle askeri tehditleri klasik bir savunma ve savaş anlayışı içinde değerlendirmeye tabi tutması dünyanın güvenliğini küresel anlamda zafiyete uğratmıştır. Soğuk savaş sonrası yeni dünya artık eskisi gibi yalın çizgilerle bloklara ayrılmış, organize olmuş ve iyi tanımlanmış düşman tehditlerinden oluşmamaktadır. Ekonomik operasyonların, teknolojinin, bilginin ve insan hareketliliğinin küreselleşmesi sonucu çok boyutlu, birbirine bağlı ve bağımlı karmakarışık bir yapı, yeni bir dünya oluşmuştur. Bu yeni dünya, yeni bir savunma yaklaşımına, yeni tehdit tanımına ve savaş anlayışına gereksinim duymaktadır.

Bugün, askeri ve uluslararası çalışmaların ötesine giderek, sosyoloji, psikoloji ve antropoloji gibi disiplinleri de içine alan, klasik güvenlik anlayışını terk eden yeni bir bakış gerekmektedir. Bu bakışta çatışmaların kökenlerini araştırırken iyi bir irdeleme yapmak; etimolojik tahliller, terminolojik açıklamalar, metodolojik sunumlar yapmak gerekmektedir.

EK

**31 MAYIS 2006 TARİHLİ 2006/380/CFSP SAYILI KONSEY ORTAK
TUTUMUNDA BELİRTİLEN TERÖRİST KİŞİ, GRUP VE OLUŞUMLARIN
LİSTESİ**

A. KİŞİLER

- 1.** Rabah Naami ABOU, (Bilinen diğer adları: Naami Hazma, Mihoubi Faycal, Fellah Ahmed, Dafri Rème Lahdi) 1.2.1966 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 2.** Maisi ABOUD, (Bilinen diğer adı: The Swiss Abderrahmane) 17.10.1964 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 3.** Itziar ALBERDI URANGA, (E.T.A. eylemcisi) 7.10.1963 Durango (Biscay) doğumlu, Kimlik Kartı No: 78.865.693.
- 4.** Miguel ALBISU IRIARTE, (E.T.A. eylemcisi; Gestoras Pro-amnistía üyesi) 7.6.1961 San Sebastián (Guipúzcoa) doğumlu, Kimlik Kartı No: 15.954.596.
- 5.** Ahmad Ibrahim AL-MUGHASSIL, (Bilinen diğer adları: ABU OMRAN, Ahmed Ibrahim AL-MUGHASSIL,) 26.6.1967 Qatif-Bab al Shamal - Suudi Arabistan doğumlu; Suudi Arabistan vatandaşı.
- 6.** Abdelkarim Hussein Mohamed AL-NASSER, Al Ihsa - Suudi Arabistan doğumlu; Suudi Arabistan vatandaşı.
- 7.** Ibrahim Salih Mohammed AL YACOUB, 16.10.1966 Tarut - Suudi Arabistan doğumlu; Suudi Arabistan vatandaşı.
- 8.** Iván APAOLAZA SANCHO, (E.T.A. eylemcisi; K. Madrid üyesi) 10.11.1971 Beasain (Guipúzcoa) doğumlu, Kimlik Kartı No: 44.129.178.
- 9.** Azzedine ARIOUA, 20.11.1960 Constantine - Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 10.** Kamel ARIOUA, (Bilinen diğer adı: Lamine Kamel) 18.8.1969 Constantine - Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 11.** Mohamed ASLI, (Kod Adı: Dahmane Mohamed) 13.5.1975 Ain Taya - Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 12.** Rabah ASLI, 13.5.1975 Ain Taya - Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 13.** Eusebio ARZALLUS TAPIA, (E.T.A. eylemcisi) 8.11.1957 Regil (Guipúzcoa) doğumlu,
Kimlik Kartı No: 15.927.207.

- 14.** Ali ATWA, (Kod Adları: Ammar Mansour BOUSLIM, Hassan Rostom SALIM) 1960 Lübnan doğumlu; Lübnan vatandaşı.
- 15.** Noureddine DARIB, (Kod Adları: Carreto, Zitoun Mourad) 1.2.1972 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 16.** Abderrahmane DJABALI, (Bilinen diğer adı: Touil) 1.6.1970 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 17.** Leire ECHEBERRIA SIMARRO, (E.T.A. eylemcisi) 20.12.1977 Basauri (Bizcay) doğumlu, Kimlik Kartı No: 45.625.646.
- 18.** Alfonso ECHEGARAY ACHIRICA, (E.T.A. eylemcisi) 10.1.1958 Plencia (Bizcay), doğumlu, Kimlik Kartı No: 16.027.051.
- 19.** Ali Saed Bin Ali EL-HOORIE, (Bilinen diğer adları: Ali Saed Bin Ali AL-HOURI, Ali Saed Bin Ali EL-HOURI,) 10.7.1965 ya da 11.7.1965 El Dibabiya - Suudi Arabistan doğumlu; Suudi Arabistan vatandaşı.
- 20.** Sofiane Yacine FAHAS, 10.9.1971 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 21.** GOGESCOECHEA ARRONATEGUI, Eneko (E.T.A. eylemcisi), 29.4.1967 Guernica (Bizcay) doğumlu, Kimlik Kartı No: 44.556.097.
- 22.** Ma Soledad IPARRAGUIRRE GUENECHEA, (E.T.A. eylemcisi) 25.4.1961 Escoriaza (Navarra) doğumlu, Kimlik Kartı No:16.255.819.
- 23.** Enrique IZTUETA BARANDICA, (E.T.A. eylemcisi) 30.7.1955 Santurce (Bizcay) doğumlu, Kimlik Kartı No 14.929.950.
- 24.** Hasan IZZ-AL-DIN, (Bilinen diğer adları: Ahmed GARBAYA, SA-ID, Samir SALWWAN), 1963 Lübnan doğumlu; Lübnan vatandaşı.
- 25.** Saber LASSASSI, (Bilinen diğer adı: Mimiche) 30.11.1970 Constantine - Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 26.** Khalid Shaikh MOHAMMED, (Kod Adları: Salem ALI, Fahd Bin Adballah BIN KHALID, Ashraf Refaat Nabith HENIN, Khalid Adbul WADOOD) 14.4.1965 ya da 1.3.1964 Pakistan doğumlu, Pasaport No: 488555.
- 27.** Fateh MOKTARI (Bilinen diğer adı: Ferdi Omar) 26.12.1974 Hussein Dey - Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret üyesi).
- 28.** Gracia MORCILLO TORRES, (E.T.A. eylemcisi; Kas/Ekin üyesi) 15.3.1967 San Sebastián (Guipúzcoa) doğumlu, Kimlik Kartı No: 72.439.052.

- 29.** Imad Fa'iz MUGHNIYAH, (Bilinen diğ er adı: Imad Fayiz MUGHNIYAH,) Hizbullah'ın kıdemli istihbarat sorumlusu 7.12.1962 Tayr Diba – Lebanon doğumlu, Pasaport No: 432298.
- 30.** Juan Jes  s NARV  EZ GO  I, (E.T.A. eylemcisi) 23.2.1961 Pamplona (Navarra) doğumlu, Kimlik Kartı No: 15.841.101.
- 31.** Farid NOUARA, 25.11.1973 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret  yesi).
- 32.** Zigor ORBE SEVILLANO, (E.T.A. eylemcisi; Jarrai/Haika/Segi  yesi) 22.9.1975 Basauri (Biscay) doğumlu, Kimlik Kartı No: 45.622.851.
- 33.** Gorka PALACIOS ALDAY, (E.T.A. eylemcisi; K. Madrid  yesi), 17.10.1974 Baracaldo (Biscay) doğumlu Kimlik Kartı No: 30.654.356.
- 34.** Jon I  aki PEREZ ARAMBURU, (E.T.A. eylemcisi; Jarrai/Haika/Segi  yesi) 18.9.1964 San Sebasti  n (Guip  zcoa) doğumlu, Kimlik Kartı No: 15.976.521.
- 35.** Asier QUINTANA ZORROZUA, (E.T.A. eylemcisi; K. Madrid  yesi), 27.2.1968 Bilbao (Biscay) doğumlu, Kimlik Kartı No: 30.609.430.
- 36.** Hoari RESSOUS, (Bilinen diğ er adı: Hallasa Farid) 11.9.1968 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret  yesi).
- 37.** Juan Luis RUBENACH ROIG, (E.T.A. eylemcisi; K. Madrid  yesi), 18.9.1963 Bilbao (Biscay) doğumlu, Kimlik Kartı No: 18.197.545.
- 38.** Noureddine SEDKAoui, (Bilinen diğ er adı: Nounou) 23.6.1963 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret  yesi).
- 39.** Abdelghani SELMANI, (Bilinen diğ er adı: Gano) 14.6.1974 Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret  yesi).
- 40.** Sofiane SENOUCI, 15.4.1971 Hussein Dey - Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret  yesi).
- 41.** Jose Maria SISON, (Kod Adları: Armando Liwanag, Joma, Filipinler Kom  nist Partisi  yesi) 8.2.1939 Cabugao – Filipinler doğumlu.
- 42.** Mohammed TINGUALI, (Bilinen diğ er adı: Mouh di Kouba) 21.4.1964 Blida - Cezayir doğumlu (El-Tekfir El-Hicret  yesi).
- 43.** Kemen URANGA ARTOLA, (E.T.A. eylemcisi; Herri Batasuna/E.H/Batasuna  yesi) 25.5.1969 Ondarroa (Biscay) doğumlu, Kimlik Kartı No: 30.627.290.
- 44.** I  igo VALLEJO FRANCO, (E.T.A. eylemcisi) 21.5.1976 Bilbao (Biscay) doğumlu, Kimlik Kartı No: 29.036.694.

45. Fermín VILA MICHELENA, (E.T.A. eylemcisi; Kas/Ekin üyesi) 12.3.1970 Irún (Guipúzcoa) doğumlu, Kimlik Kartı No: 15.254.214.

B. GRUPLAR VE OLUŞUMLAR

1. Abu Nidal Organisation (ANO) (Bilinen diğer adları: Fatah Revolutionary Council, Arab Revolutionary Brigades, Black September, and Revolutionary Organisation of Socialist Muslims),

2. Al-Aqsa Martyr's Brigade,

3. Al-Aqsa e.V.,

4. Al-Takfir and Al-Hijra,

5. Nuclei Territoriali Antimperialisti (Anti-Imperialist Territorial Units),

6. Cooperativa Artigiana Fuoco ed Affini — Occasionalmente Spettacolare (Artisans' Cooperative Fire and Similar - Occasionally Spectacular),

7. Nuclei Armati per il Comunismo (Armed Units for Communism),

8. Aum Shinrikyo (Bilinen diğer adı: AUM, Bilinen diğer adı: Aum Supreme Truth, Bilinen diğer adı: Aleph),

9. Babbar Khalsa,

10. CCCCC – Cellula Contro Capitale, Carcere i suoi Carcerieri e le sue Celle (Cell Against Capital, Prison, Prison Warders and Prison Cells),

11. Communist Party of the Philippines, including New Peoples Army (NPA), Philippines, linked to Sison Jose Maria C. (Bilinen diğer adı: Armando Liwanag, Bilinen diğer adı: Joma, in charge of the Communist Party of the Philippines, including NPA),

12. Continuity Irish Republican Army (CIRA),

13. Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Basque Fatherland and Liberty (E.T.A.) (The following organisations are part of the terrorist group E.T.A.: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía, Askatasuna, Batasuna (Bilinen diğer adı: Herri Batasuna, Bilinen diğer adı: Euskal Herritarrok),

14. Gama'a al-Islamiyya (Islamic Group), (Bilinen diğer adı: Al-Gama'a al-Islamiyya, IG),

15. Great Islamic Eastern Warriors Front (IBDA-C),

- 16.** Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre/Antifascist Resistance Groups First of October (G.R.A.P.O.),
- 17.** Hamas (including Hamas-Izz al-Din al-Qassem),
- 18.** Hizbul Mujahideen (HM),
- 19.** Holy Land Foundation for Relief and Development,
- 20.** International Sikh Youth Federation (ISYF),
- 21.** Solidarietà Internazionale (International Solidarity),
- 22.** Kahane Chai (Kach),
- 23.** Khalistan Zindabad Force (KZF),
- 24.** Kurdistan Workers' Party (PKK), (Bilinen diğer adı: KADEK; Bilinen diğer adı: KONGRA-GEL),
- 25.** Loyalist Volunteer Force (LVF),
- 26.** Mujahedin-e Khalq Organisation (MEK or MKO) [minus the 'National Council of Resistance of Iran' (NCRI)] (Bilinen diğer adı: The National Liberation Army of Iran (NLA, the militant wing of the MEK), the People's Mujahidin of Iran (PMOI), Muslim Iranian Student's Society),
- 27.** National Liberation Army (Ejército de Liberación Nacional),
- 28.** Orange Volunteers (OV),
- 29.** Palestine Liberation Front (PLF),
- 30.** Palestinian Islamic Jihad (PIJ),
- 31.** Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP),
- 32.** Popular Front for the Liberation of Palestine-General Command, (Bilinen diğer adı: PFLP-General Command),
- 33.** Real IRA,
- 34.** Brigate Rosse per la Costruzione del Partito Comunista Combattente (Red Brigades for the Construction of the Fighting Communist Party),
- 35.** Red Hand Defenders (RHD),
- 36.** Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC),

- 37.** Revolutionary Nuclei/Epanastatiki Pirines,
- 38.** Revolutionary Organisation 17 November/Dekati Evdomi Noemvri,
- 39.** Revolutionary People's Liberation Army/Front/Party (DHKP/C), (Bilinen diğər adı: Devrimci Sol (Revolutionary Left), Dev Sol),
- 40.** Shining Path (SL) (Sendero Luminoso),
- 41.** Stichting Al Aqsa (Bilinen diğər adı: Stichting Al Aqsa Nederland, Bilinen diğər adı: Al Aqsa Nederland),
- 42.** Brigata XX Luglio (Twentieth of July Brigade),
- 43.** Ulster Defence Association/Ulster Freedom Fighters (UDA/UFF),
- 44.** United Self-Defense Forces/Group of Colombia (AUC) (Autodefensas Unidas de Colombia),
- 45.** Nucleo di Iniziativa Proletaria Rivoluzionaria (Unit for Revolutionary Proletarian Initiative),
- 46.** Nuclei di Iniziativa Proletaria (Units for Proletarian Initiative),
- 47.** F.A.I. - Federazione Anarchica Informale (Unofficial Anarchist Federation),

Özet

200 yılı aşkın geçmişi boyunca bölgesel ya da ulusal seviyede etkilerin gösteren terörizm fenomeni, insanların huzur ve güvenlik için umut bağladığı 21. yüzyılda yeni bir boyut kazanmış ve tüm insanlığın önündeki birincil sorun olarak ön plana çıkmıştır.

11 Eylül 2001 saldırılarıyla başlayan yeni boyutlu güvenlik sorunu, hemen hemen tüm dünyayı etkisi altına aldığı gibi Avrupa Birliği'nin de, kendi bünyesinde meydana gelen terörist saldırılarla birlikte, geniş çerçeveli bir bakış açısına sahip olmasını sağlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki saldırılara kadar yapısal bir iç güvenlik oluşumunda istenilen başarıyı yakalayamayan Avrupa Birliği, ortaya koyduğu irade ile çaresiz olmadığını göstermeye çalışmış, bu yönde uluslararası alanda yapılması gereken mücadeleye örnek olma çabasına girişmiştir.

Terörizm, ortak değerlere ulaşma adına aşılması gereken bir sorundur. Küreselleşme özelliğine bürünen terörizmle mücadele de yine ortak anlayış ile başarılı olacaktır. Tek bir ülke içerisinde faaliyet yürütmekle yetinmeyen teröristler, kendi anlayışlarına aykırı değerleri olan tüm ülkeleri düşman ilan etmişlerdir. Ortak değerlere ulaşabilmek adına ortak hareket etmeyi var oluş amaçlarından biri kabul eden Avrupa Birliği, terörizmle mücadele konusunda da gerek üye ülkeleri arasında koordinasyonun sağlanması, gerekse uluslararası düzende söz sahibi olma arzusuyla yoğun bir çaba içerisine girmiştir. Bu anlamda kayda değer bir gelişme kaydeden Avrupa Birliği'nde çabaların gün geçtikçe arttığını görmek memnuniyet verici bir gelişmedir.

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu yana iç güvenlik bağlamında ele aldığı konuları gözden geçiriyor olmak, günümüzde Avrupa Birliği'nin terörizmle mücadelesinin anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Nitekim terörizm, günümüzde Avrupa Birliği'nin iç güvenliğine şekil veren en kapsamlı suç alanıdır.

Anahtar kelimeler: Güvenlik, Yeni Dünya Düzeni, Terörizm, Avrupa Birliği, Adalet ve İçişleri, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet,

Abstract

Terrorism phenomenon, which has shown its affects at either regional or national level for over 200 years, has a new aspect in 21st century when people expect presence and security and has been primary issue against whole humanity.

Security problem with its new aspect coming up with 9/11 attacks didn't only effect nearly whole world also enabled European Union with terrorist attacks, took place inside its own to have a wide perspective. European Union, which couldn't get desired success at a structured internal security organization until attacks in United States, tried to show European Union is not helpless with its own determination and struggled to set an example for combating which should be at international platform.

Terrorism is an issue to be gotten over to reach common values. Combating terrorism, which turned out to be global, also will be succeeded with common sense. Terrorists who didn't settle for operating in one country announced all states which had values against their mentality as enemies. European Union, which accepted the fact that to move collectively is essential to reach common values as one of its existing aims, got involved into enormous endeavor with desire of generating coordination between member states and having a say at international order. In this respect, it is very satisfying to see the increase of European Union's strives which has developed considerably.

To revise the discussed subjects in term of internal security since foundation of European Union will ease to understand the European Union's struggle against terrorism today. Just as terrorism, is the most comprehensive crime area which shapes internal security of European Union at present.

Key words: Security, New World Order, Terrorism, European Union, Justice and Home Affairs, Freedom, Security and Justice.

KAYNAKÇA

A) KİTAPLAR

- Achcar, Gilbert, **Barbarlıklar Çatışması**, İstanbul, Everest Yayınları, 2002.
- Akar, Atilla, **Büyük Ortadoğu Kuşatması**, İstanbul, Timaş Yayınları, 2004.
- Akdoğan, Yalçın, **Kırk Yıllık Düş, Avrupa Birliğinin Siyasal Geleceği ve Türkiye**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2004.
- Alpaslan, M. Şükrü, **Kriminoloji ve Hukuk Açısından Tedhişçilik**, İstanbul, Teknik Yayınlar, 1983.
- Altuğ, Yılmaz, **Terörün Anatomisi**, İstanbul, Altın Kitaplar, Mart 1995.
- Arıboğan, Deniz Ülkü, **Tarihin Sonundan Barışın Sonuna Terörizmi Anlamak ve Anlamlandırmak**, İstanbul, Timaş Yayınları, 2003.
- Amundson, Amber ve ÖZBUDUN, Sibel (ed.), **Küreselleşme ve Terör**, İstanbul, Ütopya Yayınevi, Aralık 2001.
- Arsava, Füsün, **Amsterdam Antlaşması'nın AB Hukuku'na Katkıları**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Yayın S:589, Ankara, 2000.
- Benyon, John et al, **Police Co-Operation in Europe: An Investigation**, Leicester, University of Leicester: CSPO Press, 1993.
- Beşe, Ertan, **Terörizm, AB ve İnsan Hakları**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ocak 2002.
- Born Hans et.al., çev. Esra Ortakan Kaliber ve Alper Kaliber, **Güvenlik Sektörünün Parlamenter Denetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2003.
- Bozkurt, Enver, Köktaş, Arif ve Özcan, Mehmet, **AB Hukuku**, Ankara, Asil Yayınları, 2004.
- Brugiere, F. Pierre, **La Securite Collective – 1919-1945**, Paris, Edition Pedone, 1946.
- Çakmak, Haydar, **Avrupa Güvenliği**, Ankara, Akçağ Yayınları, 2003.
- Çarıkçı, Emin, **Ekonomik Gelişmeler ve Türkiye - AB İlişkileri**, Ankara, Tutibay Yayınları, 2001.
- Çayan, Mahir, **Bütün Yazılar**, İstanbul, Evren Yayınları, 1976.

Demirel, Emin, **Terör**, İstanbul, Alfa Yayınları, Mayıs 1999.

Denker, M.Sami, **Uluslararası Terör, Türkiye ve PKK**, İstanbul, Boğaziçi Yayınları, Temmuz 1997.

DTM ve TOBB, **AB ve Türkiye**, Ankara, Doğuşum Matbaacılık, Kasım 2002.

Erkan, Muzaffer ve Dilmaç, Sabri, **Devlet Güvenlik ve İstihbarat**, Ankara, Emniyet Genel Müdürlüğü İDB Yayınları, 2001.

Flory, Maurice ve Higgins, Rosalyn, **Terrorism and International Law**, Londra, Roudledge Press, 1997.

Gamble, Andrew ve Payne, Anthony, **Regionalism and World Order**, New York, Macmillan Press, 1996.

Gleizal, Jean Jacques, Domenach, J. Gatti ve Journes, Claude, çev. Mustafa Kandemir, **Batı Demokrasilerinde Polis**, Ankara, Temiz Yayınları, 2000.

Gündüz, Aslan, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Teşkilatlar Hakkında Temel Belgeler**, İstanbul, Beta Yayınları, 1994.

Hall, Ben ve Bhatt, Ashish, **Policing Europe: EU Justice and Home Affairs Cooperation**, London, Centre for European Reform Press, 1999.

Handoll, John, **Free Movement of Persons in the EU**, Chichester, John Wiley and Sons Press, 1995.

Haris, David J., **Cases and Materials on International Law**, London, Sweet&Maxwell Press, Fourth Ed., 1991.

Human Rights Watch, **Setting an Example? Counter-Terrorism Measures in Spain**, January 2005, C: 17, S: 1 (D).

Huntington, Samuel P., **The Clash of Civilisations and Remaking of World Order**, Newyork, Simon&Schuster Press, 1996.

International Encyclopaedia of the Social Sciences, New York, V.14, 1934.

İlhan, Suat, **Terör Neden Türkiye?**, Ankara, ASAM Yayınları, 2002;

Jane's Intelligence Review, Newyork, October 2000.

Kaya, İbrahim, **Terörle Mücadele ve Uluslararası Hukuk**, Ankara, USAK Yayınları, 2005.

Keleş, Ruşen ve Ünsal, Artun, **Kent ve Siyasal Şiddet**, Ankara, SBF Yayınları, 1982.

Keskin, Serap, **Hukuk Devletinde Terör ve Örgütlü Suçla Mücadele Sempozyumu**, İstanbul, Umut Vakfı Yayınları, 1996.

Keyder, Çağlar, **Memaliki Osmaniye'den Avrupa Birliği'ne**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

Kışlalı, Ahmet Taner, **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, Ankara, İmge Kitabevi, 2000.

Laçiner, Sedat, **Irak Küresel Meydan Savaşı ve Türkiye**, Ankara, Roma Yayınları, 2004.

Laquaer, Walter, **The New Terrorism**, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Lodge, Juliet ve Bayburtlu, Mustafa, **AB'nin Adalet ve İçişleri Alanı'ndaki Mevzuatı ve Türkiye'nin Uyumu**, İstanbul, İKV Yayınları, 2002.

Malik, Iftikhar H., **Islam and Modernity: Muslims in Europe and United States**, Pluto Press, 2003.

Meydan Larousse, İstanbul, 1973, C: 12.

Moussis, Nicholas, çev. Ahmet Fethi, **AB Politikalarına Giriş Rehberi**, İstanbul, Mega Press, 2004.

NATO, **NATO'nun Dönüşümü**, Brussels, NATO Public Diplomacy Division, 2004.

_____, **Yirmibirinci Yüzyılda NATO**, Brussels, NATO Public Diplomacy Division, 2004.

Nugent, Neill, **The Government and Politics of the European Union**, Durham, Duke University Press, 1994.

Özdağ, Ümit, Öztürk, Osman Metin der., **Terörizm İncelemeleri Teori, Örgütler, Olaylar**, Ankara, ASAM Yayınları, 2000.

Peers, Steve, **EU Justice and Home Affairs Law**, London, Logman Press, 2000

Selçuk, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 1998.

Sever, Metin ve Kılıç, Ebru, **Düşmanımı Arayan Savaş**, İstanbul, Everest Yayınları, 2001.

Şahin, Abdullah, **Büyük Ortadoğu Projesi ve Türkiye**, İstanbul, Truva Yayınları, 2004.

Tacar, Pulat Y., **Terör ve Demokrasi**, İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1999.

Tanilli, Server, **Dünyayı Değiştiren On Yıl: Fransız Devrimi Üstüne (1789-1799)**, Ankara, Say Yayınları, 1990.

Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim, **Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri, Ulus Devletini Aşma Çabasındaki Avrupa'ya Türkiye'nin Yaklaşımı**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 2000.

Tezcan, Ercüment, **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 1. Baskı, 2002.

_____, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınları, 2001.

Vercher, Antonio, **Terrorism in Europe: An International Comparative Legal Analysis**, Oxford, Oxford University Press, 1992.

Yenisey, Feridun, **Milletlerarası Ceza Hukuku: Ceza Yargılamasının Milletlerarası Değeri ve Mevzuatı**, İstanbul, Beta Yayınları, 1988.

Zafer, Hamide, **Ceza Hukukunda Terörizm**, İstanbul, Beta Yayınları, 1999.

B) MAKALELER

Akbulut, İlhan, “Terör ve Tasnifleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:65, S: 399, 1993, ss. 47-59.

Alkan, M. Nail, “Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci ve Sonrası”, **Avrupa Birliği Üzerine Notlar**, Ed. Oğuz Kaymakçı, Ankara, Nobel Yayınları, 2005, ss. 61-78.

Apap, Joanna ve Carrera, Sergio, “Progress and Obstacles in the Area of Justice And Home Affairs in an Enlarging Europe: An Overview”, **CEPS Working Document**, S:194, June 2003.

Arıboğan, Deniz Ülkü, “Terörizmin Küreselleşmesi”, **Dünyada ve Türkiye’de Terör**, Der.Ali Tarhan, Ankara, T.C. Merkez Bankası Yayınları, 2002, ss. 221-232.

Aslan, Gündüz, “İnsan Hakları ve Güvenlik”, **İnsan Hakları Sempozyumu**, İstanbul, 10-11 Aralık 1994, ss. 238-252.

Bal, İhsan, “Küresel Terörle Mücadelede Türkiye-AB Eksenli Güvenlik Politikaları: Yeni Bir Alternatif Olabilir mi?”, **Türkiye’nin Üyeliğinin AB’ye Olası Etkileri: Türkiyeli Avrupa**, İstanbul, Hayat Yayınları, 2004, ss. 203-255.

_____, “Terör Nedir? Neden Terörist Olunur”, **Terörizm**, Der. İhsan Bal, Ankara, USAK Yayınları, Nisan 2006, ss. 7-23.

Bayburtlu, Mustafa, “Schengen: Tarihsel Gelişim-Uygulama Sözleşmesi ve Türk Vatandaşlarına Etkisi”, **Konya Ticaret Odası Dergisi**, Kasım 1995, ss. 28-35.

Bennett, Christopher, “Aiding America”, **NATO Review**, Brussels, NATO Public Diplomacy Division, C: 49, S: 4, Winter 2001, ss. 6-7.

Beşe, Ertan, “Terörizm Literatürü Üzerine”, **Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Dergisi: Terörle Mücadele Özel Sayısı**, Ankara, EGM Matbaası, S: 40, 2004, ss. 38-42.

Bigo, Didier, “Liaison Officers In Europe, New Officers In the European Security Field”, (ed.) J.W.E. Sheptycki, **Issues in Transnational Policing**, Londra and New York, Routledge Press, 2000, ss. 67-99.

Bozdemir, Mevlüt, “Terör(mü) ve Terörizm(mi)?”, **AÜ SBF Basın Yayın Yüksek Okulu Yıllığı**, C:6, 1981, ss. 523-533.

Brotons, Antonio ve Esposito, Carlos, “Spain”, **Combatting Terrorism-Strategies of Ten Countries**, Eds. Yonah Alexander, Michigan, University of Michigan Press, 2002, ss. 163-186.

Buharalı, Can, “Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi: AB Türkiye ile Daha mı Güvenli Olacak?”, **Görüş**, İstanbul, TÜSIAD Yayını, Haziran 2004, ss. 18-22.

Büyükanıt, Yaşar, 11 Eylül Sonrası Gelişmeler ve Türkiye Sempozyumu İçindeki Tebliği, **Savunma ve Havacılık Dergisi**, Ankara, C: 16, S: 90, 2002, ss. 45-51.

Carr, John S., “Pentagon Tracked Deadly Jet But Found No Way to Stop It”, **The New York Times**, 15 Eylül 2001.

Chalk, Peter, “EU Counter-Terrorism, the Maastricht Third Pillar and Liberal Democratic Acceptability”, **Terrorism and Political Violence**, London, Routledge Press, C: 6, S: 2, Summer 1994, ss. 103-145.

Chomsky, Noam, “Uluslararası Terörizm: Görüngü ve Gerçek”, **Terör Ne? Terörist Kim?**, Der. Temel Demirer, Ankara, Ütopya Yayınları, C: 1, Mart 2000, ss. 11-46.

Conderelli, Luigi, “The Imputability to States of Acts of International Terrorism”, **Israel Yearbook on Human Rights**, Hague, Brill Press, C: 19, 1990, ss. 233-246.

Cömertoğlu, Yeşim, “Terörün Psikolojik Temelleri”, **Strateji Dergisi**, 1995/2, ss. 131-139.

Dedeoğlu, Beril, “Terörizm Üzerine Karşılaştırmalar: Bermuda Şeytan Üçgeni”, **Dünden Bugüne AB**, Der. Beril Dedeoğlu, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, ss. 439-474.

Den Boer, Monica, “9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment”, **Policy Papers**, Notre Europe, S: 6, September 2003.

_____, “Police Co-operation After Maastricht”, **Research Paper**, Hull, S:2/92, University of Hull, 1992.

_____ & Walker, Neil, “European Policing after 1992”, **Journal of Common Market Studies**, C: 31, S: 1, 1993, ss. 3-28.

Dilmaç, Sabri, “Global Tehdit, Terörizm ve Türkiye’ye Etkisi”, **Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Dergisi: Terörle Mücadele Özel Sayısı**, Ankara, EGM Matbaası, S: 40, 2004, ss. 357-367.

Dönmezer, Sulhi, “Her Yönüyle Tedhiş”, **Son Havadis**, 10 Kasım 1977, ss. 1-3.

_____, “Milletlerarası Tedhişçilik”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, İstanbul, İÜHF Yayınları, C: 44, S: 1-4, 1978, ss. 55-70.

Dumitriu, Eugenia, “The EU’s Definition of Terrorism”, **German Law Journal**, S: 5, 2004, ss. 585-602.

Eco, Umberto, “Bahama Adalarını’da Bombalar mıydık?”, **Frankfurter Randschau**, Söyleşi, 22 Eylül 2001.

Fendoğlu, H. Tahsin, “Güvenlik Boyutu Bağlamında AGİT”, **Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Dergisi**, Cumhuriyetin 80. Yılına Armağan, Yıl: 9, S:36, Temmuz/Eylül-2003, ss. 97-103.

_____, “Uluslararası Belgelerde Terörizm”, **1. Milletlerarası Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da Güvenlik ve Huzur Sempozyumu Bildirileri**, Elazığ, Fırat Üniversitesi Yayınları, 2000, ss. 757-768.

Gilmore, Bill, “The Twin Towers And The Third Pillar: Some Security Agenda Developments”, **EUI Working Paper LAW**, Florence, 2003.

Guild, Elspeth, “Crime and the EU’s Constitutional Future in an Area of Freedom, Security and Justice”, **European Law Journal**, C: 10, S: 2, March 2004, ss. 218-234.

Guyomarch, Alain, “Problems and Prospects for European Police Cooperation after Maastricht”, **Policing & Society**, C: 5, S: 3, 1995, ss. 249-261.

Gün, Ö.Rengin, “11 Eylül Sonrasında Başat Tehdidin Yeni Adı: Uluslararası Terörizm Olgusu”, **Stratejik Analiz Dergisi**, C:2, S:24, Nisan 2002, ss.113-119.

“Immigration, Asylum and Maastricht”, **Statewatch 2/1**, Jan.-Feb. 1992.

İKV, **İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni**, 1-15.10.2001.

_____, **İktisadi Kalkınma Vakfı Bülteni**, 15-30.10.2001.

Jamieson, Alison, "Collaboration: New Legal and Judicial Measures for Countering Terrorism", **Conflict Studies** 257, London, RISCT Press, Ocak 1993.

Köktaş, Arif, "Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Politikası", **Polis Bilimleri Dergisi**, Ankara, C: 6, S: 3-4, 2004, ss. 71-94.

Laçiner, Sedat, "Civilizational Approach in International Relation", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S: 7-8, Kasım 2000-Nisan 2001, ss. 49-63.

_____, "Terörle Mücadelede Yasal Önlemler: İngiltere Örneği", **Terörizm**, Der. İhsan Bal, USAK Yayınları, Nisan 2006, ss. 291-350.

Laquaer, Walter, "Post-Modern Terrorism", **Foreign Affairs**, C: 75, S: 5, 1996, ss. 24-36.

Lavranos, Nikalaos, "Europol and Fight Against Terrorism", **European Foreign Affairs Review**, C: 8, 2003, ss. 259-275.

Marchesin, Philippe, çev. Beril Dedeoğlu, "Yeni Tehditler Karşısında Avrupa", **Dünden Bugüne AB**, Der. Beril Dedeoğlu, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, ss. 421-437.

Mathews, J.T., "Redefining Security", **Foreign Affairs**, Spring 1989, ss. 162-177.

Occhipinti, John D., "Checking the Scoreboard: Expanding Progress on the EU Police Cooperation", **Paper presented for Presentation at: The Biennial Conference of the European Community Studies Association**, Canada, 1 June 2002.

Özcan, Mehmet, "AB Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç", **Türkiyeli Avrupa: Türkiye'nin üyeliği'nin AB'ye Olası Etkileri**, İstanbul, Hayat Yayınları, 2004, ss. 131-202.

_____, "Avrupa Anayasası'nın 'Özgürlük, Güvenlik ve Adalet' Alanında Getirdiği Değişiklikler", **Polis Bilimleri Dergisi**, Ankara, C: 7, S: 1, 2005, ss. 59-75.

_____, "Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Terörün Etkisi", **Türkiye'de Terörizm: Dünü Bugünü, Gelişimi ve Alınması Gereken Tedbirler, 10-11 Mayıs 2000**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2003, ss. 139-156.

_____, ve Yardımcı, Serkan, "AB ve Küresel Terörizmle Mücadele", **Terörizm**, Der. İhsan Bal, USAK Yayınları, Nisan 2006, ss. 197-255.

Öztürk, O. Metin, "11 Eylül'deki Saldırı Sonrasında Uluslararası Terörizm ve Terörle Mücadele", **2023 Dergisi**, S:11, 15 Mart 2002, 32-40.

Peers, Steve, "EU Responses to Terrorism", **International and Comparative Law Quarterly**, C: 52, S: 1, 2003, ss. 227-244.

Rengin, Gün, “11 Eylül sonrasında Başat Tehdidin Yeni Adı: Uluslararası Terörizm Olgusu”, **Stratejik Analiz**, C: 2, S: 24 Nisan 2002, ss.113-119.

Saatçi, Banu, “Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Girişimler”, **Bankacılar Dergisi**, S: 19, 1996, ss. 23-34.

“Schengen Agreement : Jeux Sans Frontiers”, **The Economist**, 16 June 1990.

“Soğuk Savaş”, **Dünyayı Değiştiren Olaylar**, Hürriyet Gazetesi Eki, 2004.

Spence, David, “International Terrorism: the Quest for a Coherent EU Response”, **Business and Security**, Eds. Bayles A. & Frommelt I., Oxford, Oxford University Press, 2004, ss. 75-99.

Staples, Helen, “Adjudicating the Schengen Agreements in the Netherlands”, **Europol Journal of Migration and Law**, C: 2, S: 1, 2002, ss.49-83.

Trahan, Jennifer, “Terrorism Conventions: Existing Gaps and Different Approaches”, **English International and Comperative Law Annual**, C:8, 2002, ss. 221-241.

Weyembergh, Anne, “Building A European Legal Area: What Has Been Achieved And What Has Still To Be Done?”, **Lecture in The Cicero Foundation Great Debate Seminar: Justice and Home Affairs - How to Implement the Amsterdam Treaty**, Paris, 13-14 April 2000.

Wouters, Jan ve Ruys, Tom, “The Fight Against Terrorism and European Security Strategy”, **Working Paper No 64**, K.U. Leuven Faculty Of Law, Institute for International Law, 2004.

Yayla, Atilla, “Terörizm: Kavramsal Bir Çerçeve”, **SBF Dergisi**, Ankara, C: 45, S: 1/4, Aralık 1990, ss. 335-385.

Yılmaz, Ömer, “İspanya Terörle Mücadele Tecrübesi: Medeniyetler İttifakı Olabilir mi?”, **Terörizm**, Der. İhsan Bal, USAK Yayınları, Nisan 2006, ss. 119-157.

“1968 Olayları”, **Dünyayı Değiştiren Olaylar**, İstanbul, Hürriyet Gazetesi Eki, 2004.

“Davud A.S.’ın Dev Goliath’ı (Callut) Öldürmesi”, Eski Ahit.

C) İNTERNET KAYNAKLARI

“AB’de terörle mücadele toplantısı”,
http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/07/050713_clarke_terror.shtml
(Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2005)

“AB’den Haberler”, **<http://ekutup.dpt.gov.tr/abhaber/1999/04-05.html#III>**, Nisan-Mayıs 1999, no. 4-5. (Erişim Tarihi: 14 Nisan 2005).

“AB’den teröre karşı işbirliği çağrısı”,
http://www.abhaber.com/haber_sayfasi.asp?id=8793, (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2006).

“AB’nde Terör Karşıtı Yapılanmalar”,
http://www.teror.gen.tr/turkce/ab_karsit/trevi.htm (Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2005).

“Area of security: introduction”,
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33002.htm>, (Erişim Tarihi: 25 Mart 2005).

“Avrupa’nın Oluşmasında Yedi Büyük Gün”,
<http://www.deltur.cec.eu.int/day/day3.html> (Erişim Tarihi: 15 Şubat 2005).

“Europe gears up to fight terrorism”,
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1554718.stm> (Erişim tarihi: 18 Nisan 2005).

“European Commission publishes action paper in response to the terrorist attacks on Madrid”, **<http://www.continuitycentral.com/news01064.htm>**, (Erişim Tarihi: 15 Eylül 2005).

“Europol Convention: European Police Office”,
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14005b.htm> (Erişim tarihi: 15 Mayıs 2005).

“European Judicial Network”, **<http://www.ejn-crimjust.eu.int/>**, (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2004).

“Interpol pledges full support to UK after London attacks: All requests from UK to receive priority handling”,
<http://www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/PR2005/PR200528.asp>,
Interpol Media Release, 07 July 2005. (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2006)

“İngiltere’den AB’ye çağrı”,
http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/07/050712_brownbombings.shtml, (Erişim Tarihi: 15 Ağustos 2005)

“Justice and Home Affairs: Introduction”

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33022.htm>, (Erişim tarihi: 15 Mayıs 2005)

“Mutual legal assistance in criminal matters introduced at European Union level”,
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/assistance/fsj_criminal_assistance_en.htm. (Erişim Tarihi: 25 Haziran 2005).

“Pilot Project for the victims of terrorist acts”,

http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/funding/victims_terrorism/funding_victims_terrorism_en.htm, (Erişim Tarihi: 15 Eylül 2005).

“Press Conference by NATO Secretary General on the Extra-ordinary meeting of the North Atlantic Council”, <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050708a.htm>, (Erişim Tarihi: 15 Ocak 2006).

“Stop : An incentive and exchange programme for persons responsible for combating trade in Human Beings and the sexual exploitation of children.”

http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/stop_en.htm (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2005).

“Terörizme Karşı Savunma İçin NATO Askeri Kavramı”,

<http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm> (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2005)

“The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide”,

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a09000.htm>, (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2005).

“The Schengen acquis and its integration into the Union”,

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005)

“UK calls special EU anti-terror council”,

<http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-142327-16&type=News>, (Erişim Tarihi: 15 Kasım 2005).

Aksöyek, Ataman, “Belçika’nın Başkanlık Döneminde Adalet ve İçişleri Konuları”,

<http://www.elegans.com.tr/54/haber035.html> (Erişim Tarihi: 25 Ocak 2005).

Alkan, Necati, “11 Eylül Terör Saldırılarından İstanbul Terör Saldırılarına Küresel Terörizm”, **http://www.teror.gen.tr/turkce/makaleler/istanbul_teror.html**, (Erişim Tarihi: 23 Nisan 2005)

Bunyan, Tony, “Statewatch: Analysis Reports on Post-11 September”,

<http://www.statewatch.org>, no.6. (Erişim Tarihi: 14 Mart 2005).

Erhan, Çağrı, “Küreselleşme Döneminin Tehditleriyle Mücadele”,

<http://www.teror.gen.tr/turkce/makaleler/> (Erişim:15.01.2005)

Gümgüm, Salih, “Küreselleşmenin Etkileri Irak Harekatının İstihbarat Açısından İncelemesi”,
<http://www.cankaya.gov.tr/KONUSMALAR/03.04.2002-217.html> (Erişim:12 Kasım 2004)

Laçiner, Sedat, “Toplumsal Sorunların Bir Belirtisi Olarak Terörizm”,
<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=27>, (Erişim Tarihi: 12 Nisan 2005).

Mora-Figueroa, Dagmar de, “NATO'nun Terörizme Mukabelesi”, **NATO Dergisi**
<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/turkish/art1.html> , Sonbahar 2005, (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2005).

Özcan, Mehmet, “AB’nin Terörizm Tanımı”,
<http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?type=2&id=281>, (Erişim Tarihi: 18 Nisan 2006).

_____, “Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (Eurojust): Gelişim ve Perspektifler”, <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=159>, (Erişim Tarihi: 18 Nisan 2006).

_____, "Genişleme ve AB İç Güvenlik Sorunsalı",
<http://www.usakgundem.com/yazarlar.php?id=4&type=2>, (Erişim Tarihi: 18 Mayıs 2005).

_____ ve Yardımcı, Serkan, “AB ve Küresel Terörizmle Mücadele”,
<http://www.e-akademi.org> - Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Mayıs 2005, Sayı 39 (Erişim tarihi: 27 Mayıs 2005).

Yardımcı, Serkan, “Küreselleşmenin Güvenliğe Olumsuz Etkileri”,
<http://www.turkishweekly.net/turkce/yorum.php?id=44>, (Erişim Tarihi: 12 Nisan 2005).

Vennemann, Nicola, “Country Report on the EU”, 2003,
<http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism>, (Erişim Tarihi: 30 Nisan 2005.)

D) RESMİ BELGELER

a) AT Resmi Gazetesi'nde Yayınlananlar (Tarih Sırası İle)

1995

“Joint Action of 10 March 1995 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit - EDU (95/73/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 062, 20 March 1995, ss. 1-3.

“Convention of 10 March 1995 on Simplified Extradition Procedures between the Member States of the European Union”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 78, 30 March 1995, ss. 17-23.

“Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention)-Annex”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 316, 27 November 1995, s. 1.

1996

“Council Act of 23 July 1996 drawing up the Protocol on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the EC of the Convention on the establishment of a European Police Office”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 299, 09 October 1996, s. 3.

“Convention drawn up on the basis of Article K3 of the Treaty on European Union, of 27 September 1996 relating to Extradition between the Member States of the European Union”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 313, 23 October 1996, s. 12.

“Joint Action 96/610/JHA of 15 October 1996, adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation and maintenance of a Directory of specialized counter-terrorist competences, skills and expertise in the Member States of the European Union”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 273, 25 October 1996.

“Explanatory report on simplified extradition procedures between the Member States of the European Union”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 375, 12 December 1996.

1997

“Resolution On Combating Terrorism in The EU”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 55, 24 February 1997.

“Explanatory report on Convention relating to extradition between the Member States of the European Union”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 191, 23 June 1997, s. 13.

“Council Act of 19 June 1997 drawing up the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the Deputy Director and employees of Europol (97/C221/01)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 221, 19 July 1997, s. 1.

1998

“Joint Action of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on good practice in mutual legal assistance in criminal matters (98/427/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 191, 7 June 1998, 1-3.

1999

“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”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 19, 23 January 1999, ss.1-15.

“Council Act of 3 November 1998 adopting rules applicable to Europol analysis files (99/C26/01)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, ss. 1-9.

“Council Act of 3 November 1998 adopting rules on the confidentiality of Europol information (99/C26/02)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, ss. 10-16.

“Council Act of 3 November 1998 laying down rules concerning the receipt of information by Europol from third parties (99/C26/03)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, ss. 17-18.

“Council Act of 3 November 1998 laying down rules governing Europol's external relations with third States and non-European Union related bodies (99/C26/04)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, ss. 19-20.

“Council Decision of 3 December 1998 supplementing the definition of the form of crime 'traffic in human beings' in the Annex to the Europol Convention (99/C26/05)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, s. 21.

“Council Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life,

limb, personal freedom or property (99/C26/06)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 26, 30 January 1999, s. 22.

“Council act of 3 December 1998 laying down the staff regulations applicable to Europol employees (99/C26/07)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C26, 30 January 1999, ss. 23-81.

“Act of the management board of Europol of 1 October 1998 laying down its rules of procedure (99/C26/08)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C26, 30 January 1999, ss. 82-85.

“Act of the Management Board of Europol of 15 October 1998 concerning the rights and obligations of Europol liaison officers (99/C26/09)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C26, 30 January 1999, ss. 86-88.

“Act of the management board of Europol of 15 October 1998 laying down the rules governing Europol's external relations with European Union-related bodies (99/C26/10)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C26, 30 January 1999, ss. 89-90.

“Council Decision of 1 May 1999 laying down the detailed arrangements for the integration of the Schengen Secretariat into the General Secretariat of the Council (1999/307/EC)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 119 , 07 May 1999, ss. 49-52.

“Council Decision of 3 May 1999 authorising the Secretary-General of the Council of the European Union in the context of the integration of the Schengen acquis into the framework of the European Union to act as representative of certain Member States for the purposes of concluding contracts relating to the installation and functioning of the Help Desk Server of the Management Unit and of the Sirene Network Phase II and to manage such contracts (1999/322/EC)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 123, 13 May 1999, ss. 49-51.

“Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decision which constitute the acquis (1999/435/EC) “, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 176, 10 July 1999, ss. 1-16.

“Council Decision of 20 May 1999 determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decision which constitute the Schengen acquis (1999/436/EC)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 176, 10 July 1999, ss. 17-30.

“Council Decision of 17 December 1999 authorising the Deputy Secretary-General of the Council of the European Union to act as representative of certain

Member States for the purpose of concluding contracts relating to the installation and the functioning of the communication infrastructure for the Schengen environment, ‘SISNET’, and to manage such contracts (1999/870/EC)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 337, 30 December 1999, ss. 41-42.

2000

“Protocol of 30 November 2000 drawn up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the establishment of a Europol Police Office (Europol Convention) amending Article 2 and the Annex to that Convention, “, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 358, 13 December 2000, s. 1.

“Council Decision of 14 December 2000 setting up a Provisional Judicial Cooperation Unit (2000/799/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 324, 21 December 2000, ss. 2-3.

2001

“Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 182, 5 June 2001, ss. 1-2.

“Council Decision of 6 December 2001 on the development of the second-generation Schengen information system (SIS II) (2001/866/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 328, 13 December 2001, ss. 1-3.

“Council Regulation (EC) No 2424/2001 on the development of the second-generation Schengen information system (SIS II)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 328, 13 December 2001, ss. 4-6.

“Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 344, 28 December 2001, ss. 70-74.

“Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (2001/927/EC)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 344, 28 December 2001, ss. 83-84.

“Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 344, 28 December 2001, ss. 90-92.

“Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 344, 28 December 2001, ss. 93-96.

2002

“Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 063, 06 March 2002, ss. 1-13.

“Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 139, 29 May 2002, ss. 4-5.

“Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 162, 20 June 2002, ss. 1-3.

“Council Framework Decision of 13 June 2002 on combatting terrorism (2002/475/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 164, 22 June 2002, ss. 3-7.

“Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 190, 18 July 2002, ss. 1-18.

“Rules of procedure of Eurojust (2002/C286/01)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 286, 22 October 2002, ss. 1-7.

“Council act of 28 November 2002 drawing up a Protocol amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 312, 16 December 2002, s. 1.

“Council Decision of 28 November 2002 establishing a mechanism for evaluating the legal systems and their implementation at national level in the fight against terrorism (2002/996/JHA)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 349, 24 December 2002, ss. 1-3.

2003

“Commission Regulation (EC) No 622/2003 of 4 April 2003 laying down measures for the implementation of the common basic standards on aviation security”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 89, 5 April 2003, ss. 9-10.

“Commission Regulation (EC) No 745/2003 of 28 April 2003 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, **Official Journal of the European Communities**, Official Journal L 106 , 29 April 2003, ss.22-23.

“Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2003/659/JHA) “, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 245, 29 September 2003, ss. 44-46.

“Council Act of 5 June 2003 amending the Council Act of 3 November 1998 adopting rules on the confidentiality of Europol information”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 152, 28 June 2003, s. 1.

“Council Decision 2003/48/JHA of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 16, 22 January 2003, ss. 68-70.

2004

“Council Regulation (EC) No 871/2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 162, 30 April 2004, ss. 29-31.

“Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC)” **Official Journal of the European Communities**, OJ L 213, 15 June 2004, ss. 5-7.

“Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 261 , 6 August 2004, ss. 24-27.

2005

“Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 February 2005 on attacks against information systems”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 69, 16 March 2005, ss. 67-71.

“The Hague Programme: Strengthening freedom security and justice in the European Union”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 053, 7 March 2005, ss. 1-14.

“Commission Regulation (EC) no 781/2005 of 25 May 2005 amending Regulation (EC) no 622/2003 laying down measures for the implementation of the common basic standards on aviation security”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 131 , 25 May 2005, ss. 24-25.

“Commission Regulation (EC) No 857/2005 of 6 June 2005 amending Regulation (EC) no 622/2003 laying down measures for the implementation of the common basic standards on aviation security”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 143 , 7 June 2005, ss. 9-10.

“Commission Regulation (EC) No 1207/2005 of 27 July 2005 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 197, 28 July 2005, ss. 16-18.

“Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (2005/C 198/01)”, **Official Journal of the European Communities**, OJ C 198, 12 August 2005, ss. 1-22.

2006

“Council Decision of 29 May 2006 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2005/930/EC”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 141, 31 May 2006, ss. 21-23.

“Council Common Position 2006/380/CFSP of 29 May 2006 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2006/231/CFSP”, **Official Journal of the European Communities**, OJ L 144, 31 May 2006, ss. 25-29.

b) Sonuç Bildirgeleri ve Diğer Belgeler (Tarih Sırası İle)

“La Gomera Declaration”, **15-16 December 1995 Madrid European Council Presidency Conclusion**, Annex 3: Terrorism.

General Affairs Special Council Meeting, Declaration By The European Union, 11795/01 (Presse 318), 12 September 2001.

UN Security Council resolution 1368 (2001): Adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001, S/RES/1368 (2001), 12 September 2001.

Joint Declaration by the Heads of State and Government of the European Union, the President of the European Parliament, the President of the European Commission, and the High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Brussels, 14 September 2001.

Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, SN 3926/6/01 REV 6, 20 September .2001.

Conclusions And Plan Of Action Of The Extraordinary European Council Meeting On 21 September 2001, SN 140/01.

European Commission, **Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism**, Brussels, COM(2001) 521 final 2001/0217 (CNS), 19 September 2001.

European Commission, **Proposal for a Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States**, Brussels, COM(2001) 522 final/2 2001/0215 (CNS) 25 September 2001.

EU-Russia Summit - Joint Declaration, Presse: 342 - Nr: 12423/01, Brussels, 03 October 2001.

European Commission, **Draft regulation on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating international terrorism**, COM(2001) 569 C5-0455/2001 2001/0228 (CNS), 03 October 2001.

Results of the Council of Economics and Finance Ministers and Jumbo Council of Finance, Interior and Justice Ministers, Luxembourg , MEMO/01/330 , 16 October 2001.

Press Release, Brussels, SPEECH/01/472, 18 October 2001.

Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission Follow-up to the September 11 Attacks and the Fight Against Terrorism, Brussels, SN 4296/2/01, 19 October 2001.

European Conference Declaration, Brussels, CL01-073EN, 20 October 2001.

Euro Mediterranean Conference of Foreign Ministers: Presidency Conclusions, Brussels, 6 November 2001.

Justice, Home Affairs and Civil Protection, Brussels, 14581/01 (Presse 444), 6-7 December 2001.

Presidency Coclusions European Council Meeting in Leaken, SN 300/1/01 REV 1, 14-15.12. 2001.

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union, the Central and Eastern European countries associated with the European Union, the associated countries Cyprus, Malta and Turkey and the EFTA countries, members of the European Economic Area, on combating terrorism, Brussels, (Presse 5) 5260/02 P2/02, 17 January 2002.

European Commision, “Bilateral relations with third countries and regions”, **11 September attacks: The European Union’s broad response**, Brussels, MEMO/02/122, 03 June 2002.

Council Of The European Union, **Seville European Council 21 And 22 June 2002 Presidency Conclusions**, Brussels, 13463/02, POLGEN 52, 24 October 2002.

“Draft agreement between Eurojust and Europol”, **Cover Note**, 15829/03, 9 December 2003.

Solona, Javier, “A Secure Europe in a Better World”, **European Security Strategy**, Brussels, 12 December 2003.

European Commission, **European Commission Security Report 2004**.

Council Of The European Union, **EU Plan of Action on Combating Terrorism-Update**, Brussels, 19 November 2004.

European Commission, **European Commission action paper in response to the terrorist attacks on Madrid**, Brussels, MEMO/04/66, 18 March 2004.

Extraordinary Council Meeting Justice And Home Affairs, Brussels, 7555/04 (Presse 94), 19 March 2004.

Council Of The European Union, “Declaration on Combatting Terrorism”, **Brussels European Council 25 and 26 March 2004 Presidency Conclusions**, 9048/04 POLGEN 20, Brussels, 19 May 2004.

Council Of The European Union, **Report to the European Council on the implementation of the Declaration on combatting terrorism**, 10009/3/04 REV 3, Brussels, 11 June 2004.

Council Of The European Union, **Brussels European Council 4/5 November 2004 Presidency Conclusions**, 14292/1/04 REV 1, Brussels, 8 December 2004.

Council Of The European Union, **The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security And Justice in The European Union**, 16054/04 JAI 559, Brussels, 13 December 2004.

Council Of The European Union, **Brussels European Council 16 And 17 December 2004 Presidency Conclusions**, 16238/1/04 REV 1, Brussels, 1 February 2005.

European Commission, **Report From The Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States**, Brussels, COM(2005) 63 final, 23 February 2005.

“Combating terrorism: What has been done after Madrid”, MEMO/05/85, Brussels, 9 March 2005.

Council Of The European Union, **Brussels European Council 17 And 18 June Presidency Conclusions**, 10679/2/04 REV 2, Brussels, 19 June 2005.

Council Of The European Union, **Brussels European Council 16 And 17 June 2005 Presidency Conclusions**, 10255/1/05 REV 1, Brussels, 18 June 2005.

“Statement by Vice President Franco Frattini on the London attacks”, **IP/05/879**, 7 July 2005.

Security Council Condemns Barbaric London Terrorist Attacks, Unanimously Adopting Resolution 1611 (2005), Press Release SC/8438, 07 July 2005.

Council Of The European Union, **Extraordinary Council meeting Justice and Home Affairs**, 11116/05 (Presse 187), Brussels, 13 July 2005.

Council of the European Union, **2696th Council Meeting Justice and Home Affairs**, 14390/05 (Presse 296), Brussels, 1-2 December 2005. Council of The European Union, “The European Union Counter-Terrorism Strategy”, **Justice and Home Affairs Council Meeting**, Brussels, 1 December 2005.

“Council Of The European Union, Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism – Scoreboard”, **Justice and Home Affairs Council Meeting**, Brussels, 1 December 2005.