

TERÖRİZMİN TANIMLANMASI SORUNU BAĞLAMINDA BİRLEŞMİŞ MİLLETLER GÜVENLİK KONSEYİ'NİN ULUSLARARASI TERÖRİZME KARŞI MÜCADELEDEKİ ROLÜ

*The Role of the United Nations Security Council in
the Fight against International Terrorism in the
Context of the Problem of Defining Terrorism*

Selcen Nur KIŞLA*

Öz


Terörizmin varlığı eskiye dayanmakla birlikte uluslararası toplumun ve Birleşmiş Milletler'in gündemine gerçekten taşınması 11 Eylül saldırıları ile olmuştur. Bu olaylardan sonra Birleşmiş Milletler, uluslararası terörizmin her türünü uluslararası barış ve güvenliğe tehdit olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla, uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında

* Dr., selcennur@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-5659-0789.

Makale Gönderim Tarihi/Received: 23.08.2022.

Makale Kabul Tarihi/Accepted: 25.10.2022.

Atıf/Citation: Kışla, Selcen Nur. "Terörizmin Tanımlanması Sorunu Bağlamında Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin Uluslararası Terörizme Karşı Mücadeledeki Rolü." *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 4, no. 2 (2022): 581-634.

"Bu eser, Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License ile lisanslanmıştır. / This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License." 

birincil yetkili organ olan Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin yeri bu konuda ayrı bir önem taşır. Bu maksatla makalede, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin uluslararası terörizm ile mücadeledeki rolü çalışma konusu olarak seçilmiştir. Ancak, Birleşmiş Milletler organları, terörizm kavramını tanımlamaktan imtina etmektedir. Bu tanımlamayı üye olan devletlere bırakmaktadır. Birleşmiş Milletler üyesi devletler ise terörizme karşı ortak bir yaklaşım sergileyememektedir. Dolayısıyla, terörizm ile mücadeleye ilişkin kararların etkinliğinin sağlanmasının önünde, terörizmin tanımlanması sorunu önemli bir engel teşkil etmektedir. Bu kapsamda makalede öncelikle, terörizmin tanımlanması sorunu ve Birleşmiş Milletler'in terörizme ilişkin genel yaklaşımı incelenmiştir. Daha sonrasında ise Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin terörizm ile mücadeledeki rolü, kararlar ve komiteler bağlamında tanım sorunu merkezinde incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Birleşmiş Milletler, Güvenlik Konseyi, Terörizm, Terörizmin Tanımlanması Sorunu, 1267 Komitesi, 1373 Komitesi, 1540 Komitesi.

Abstract

Although the existence of terrorism dates back to the past, it was really brought to the agenda of the international community and the United Nations with September 11 attacks. After these events, the United Nations has recognized all forms of international terrorism as a threat to international peace and security. Therefore, the place of the United Nations Security Council, which is the primary authorized body in ensuring international peace and security, has a special importance in this regard. For this purpose, the role of the United Nations Security Council in the fight against international terrorism has been chosen as the subject of study in this article. However, the United Nations bodies avoid defining the concept of terrorism. It leaves this definition to the member states. The member states of the

United Nations, on the other hand, cannot show a common approach against terrorism. Therefore, the definition problem is an important obstacle in ensuring the effectiveness of the decisions regarding the fight against terrorism. In this context, the article primarily examines the definition of terrorism and the United Nations' general approach to terrorism. Afterwards, the role of the United Nations Security Council in the fight against terrorism is examined in the context of the resolutions and committees in the center of the definition problem.

Key Words: The United Nations, The Security Council, Terrorism, The Problem of Defining Terrorism, The 1267 Committee, The 1373 Committee, The 1540 Committee.

GİRİŞ

Terörizmin varlığı çok eski tarihlere dayanmakla birlikte uluslararası toplumun ve Birleşmiş Milletler'in gündemini gerçek anlamda işgal etmesi 11 Eylül saldırıları neticesinde olmuştur. Bu saldırılar, terörizmin ulaştığı boyutları ve ilgili tehlikeye karşı uluslararası toplumun yeterince hazırlıklı olmadığını göstermiştir. 11 Eylül sonrasında Güvenlik Konseyi, tarihinde ilk defa bir olguyu başlı başına uluslararası barış ve güvenliğin tehdidi olarak değerlendirmiş; üye devletler, geniş yükümlülükler öngören bağlayıcı nitelikte kararlar almıştır.

Birleşmiş Milletler sisteminde, bağlayıcı kararlar alabilen ve uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında birincil yetkili organ olan Güvenlik Konseyi'nin terörizm konusundaki yerinin ayrı bir öneme sahip olduğu tartışmaya yer bırakmamaktadır. Fakat hem genel olarak Birleşmiş Milletler sisteminde hem de Güvenlik Konseyi nezdinde terörizmle mücadele bağlamında, ilk planda öne çıkan ve halen güncelliğini koruyan konu: Terörizmin tanımıdır. Nitekim, başta Güvenlik Konseyi olmak üzere Birleşmiş Milletler'in terörizm kavramını tanımlamaktan kaçınması ve tanımlamanın üye devletlere bırakılması; terörizme karşı ortak bir yaklaşım sergilenmesi, uyumun

sağlanması, işbirliği ve Güvenlik Konseyi kararlarının etkinliğinin sağlanmasının önünde önemli bir engel olarak varlığını korumaktadır.

Bu çalışmanın amacı, terörizmle mücadelede anahtar konumda olan terörizm kavramı hakkında hala uzlaşının gerçekleştirilememesi nedeniyle; uluslararası barış ve güvenliğin tesisinde asli yetkiye sahip olan Güvenlik Konseyi'nin, uluslararası barış ve güvenliğin en büyük tehditlerinden biri olan uluslararası terörizm ile mücadelede gerekli etkinliği sağlayamadığını ve bu sorun çözülemediği sürece de sağlanmasının mümkün olmadığını ortaya koymaya çalışmaktır.

O nedenle, çalışmada öncelikle terörizmin tanımı sorunu genel olarak ele alınmıştır. Sonrasında ise Birleşmiş Milletler'in terörizme yaklaşımı Genel Kurul kararları ve uluslararası andlaşmalar çerçevesinde incelenmiştir. Son olarak ise Güvenlik Konseyi'nin terörizmle uluslararası mücadeleye yönelik aldığı kararlar ve yine 1267, 1373 ve 1540 sayılı Konsey kararları ile terörle mücadelede etkinliği sağlamak amacıyla kurulmuş olan 1267 Komitesi, 1373 Komitesi ve 1540 Komitesinin işleyişi; terörizmin tanımlanması ya da daha doğru bir ifadeyle tanımlanamaması sorunu temelinde incelenmiştir.

I. TERÖRİZMİN TANIMI SORUNU

Terör kelimesi, Türkçeye batı dillerinden geçen; korku ve dehşet halini ifade eden Latince "terrere" kelimesinden türemiş, Arapça karşılığı tedhiş olan kavramdır. Terörizm ya da tedhişçilik ise korku ve dehşet salmanın bir araç olarak

kullanılmasıdır.¹ Siyasi ve hukuki anlamda kullanılması ilk olarak Fransız İhtilali sonrasında olmuştur. XIX. Yüzyıl boyunca yaşanan siyasi gelişmeler sonucunda terörizm, yalnızca devlet tarafından vatandaşlara karşı uygulanan şiddeti değil, bireyler ya da siyasi gruplar tarafından devlete karşı uygulanan şiddeti de ifade eden bir mana kazanmıştır.²

Terörizmin doktrinde pek çok tanımı mevcuttur. Örneğin kavram: "*şiddet kullanılmasını ya da tehdidini de içeren normal dışı yollarla siyasal davranışı etkilemek için tasarlanmış sembolik bir fiil*"³ olarak tanımlanabilir. İkinci Dünya Savaşını takiben terörizm, doktrinde pek çok açıdan sınıflandırmalara tabi tutulduğu gibi bu olgunun pek çok tanımı da yapılmıştır. Terörizm tanımının çeşitliliğini anlatmak bağlamında 1936-1981 yılları arasında uluslararası alanda 109 ayrı terörizm tanımına rastlandığı örneği sıkça verilmektedir.⁴ Fakat örneğin, Hodgson ve Tadros'a göre terörizmin hukuki bir tanımını yapmak ideal olmayacaktır. Çünkü terörizmin tanımı politikanın itme ve çekmesine bağlıdır.⁵ Topal'a göre ise terörizmin tanımlanmasındaki başarısızlık, tanımlanamaz olmasından değil, kavramın siyasi,

¹ Sertaç Hami Başeren, "İnsan Hakları ve Terörizm," İç. *İnsan Hakları ve Güvenlik*, 195-224. Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını No. 1 (2001), 196.

² Emre Öktem, "Uluslararası Hukukta Terörizm Tanım Sorunu ve Milli Bağımsızlık Hareketleri," *İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi* 3, no. 5 (2004), 133.

³ Bkz. Başeren, "İnsan Hakları ve Terörizm," 199.

⁴ Örneğin bkz. Mark S. Zaid, "Combatting International Terrorism into The 21st Century," *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law* 2 (1996): 665; Halis Ayhan, "Terör Kavramı, Güvenlik Konseyi ve Genel Kurul Özelinde Birleşmiş Milletler'in 2001 Sonrası Terör Yaklaşımı," *Güvenlik Stratejileri* 11, no. 21 (2015), 119.

⁵ Jacqueline S. Hodgson ve Victor Tadros, "The Impossibility of Defining Terrorism," *New Criminal Law Review* 16, no. 3 (Summer 2013), 495.

felsefi, sosyal, hukuki ve uluslararası boyutlara sahip sübjektif ve karmaşık nitelik taşımasından doğar.⁶

Terörizmin tanımlanabilmesi için öncelikle, belli bir amaç dahilinde mi işlenmesi gerektiği, hangi fiillerin terörizm sayılacağı, herkesin terörist fiil işleyip işleyemeyeceği gibi bir dizi ikilemin belirlenmesi ve çözülmesi gerekir.⁷ Devletlerin birbirinden farklı ve değişen politik çıkarlarının da etkisiyle uluslararası alanda ortak bir terörizm tanımı yapılamamış ve kavram geniş bir hal alarak, tamamen farklı eylemler dahi kavrama dahil edilmiştir.⁸ Hodgson ve Tadros'a göre tanım, kaçınılmaz olarak aşırı kapsayıcı olacağı için terörizmin tam anlamıyla yeterli bir tanımının yapılması ümit edilmemelidir.⁹ Bu noktada karşımıza, terörizmin tanımlanmasının zaruri olup olmadığı hususundaki doktrinde mevcut olan iki temel yaklaşım çıkmaktadır. İlk yaklaşıma göre tanımın yapılamaması, uluslararası toplumun terörizme karşı mücadelesinin önündeki en büyük engellerden olup mücadele yöntemini belirlemek ve uygulamak buna bağlıdır. Diğer görüşe göre ise bir tanıma varmanın imkansızlığı, tanıma ihtiyaç olmadığını gösterir.¹⁰ Örneğin Zaid'e göre; bir kişinin özgürlük/ulusal kurtuluş savaşçısı olanın, diğerinin teröristi olduğuna dair eski atasözünü herkes bilir. Çözüm basit olup; tanım hakkında değil, altta yatan suç hakkında endişelenilmelidir.¹¹

Doktrinde hüküm süren çok sayıda farklı tanıma rağmen; yazarlarca, tanımlarda bazı ortak unsurların varlığından da

⁶ Ahmet Hamdi Topal, *Uluslararası Terörizm ve Terörist Eylemlere Karşı Kuvvet Kullanımı*, 12.

⁷ Hodgson ve Tadros "The Impossibility," 499.

⁸ Topal, *Uluslararası Terörizm*, 9.

⁹ Bkz. Hodgson ve Tadros "The Impossibility," 494.

¹⁰ Topal, *Uluslararası Terörizm*, 10, 11.

¹¹ Zaid, "Combatting International Terrorism," 665.

bahsedilebilmektedir. Örneğin, Oscar Schachter'e göre kapsamlı bir tanımın olmaması terörizmin tanımlanamaz olmasından ileri gelmemektedir. Çünkü, bütün yapılan tanımların bir çekirdeği vardır. Fakat, ortak olarak nitelenen unsurların sayısı yazarlar arasında değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin Emanuel Gross'a göre tanımların çoğunluğunda şiddet ve belli siyasi amaçları gerçekleştirmek için korkuya yol açma ortak unsurdur.¹² Bazı yazarlar ise terörizm tanımının içinde uluslararasılık unsurunun da bulunduğunu savunmaktadır. Terörizmin tanımında bu unsurun varlığı tartışılabilir olmakla birlikte, günümüzde, sebep ve etkileri bakımından tek bir ülkenin sınırları içinde kalan terörist eylemler düşünmek zordur.¹³ Güvenlik Konseyi'nin ve Birleşmiş Milletler'in (BM)¹⁴ konuya ilişkin kararları ve çalışmaları da esasen 11 Eylül saldırılarından sonra uluslararası terörizm merkezli olmuştur.

Terörizmin etkileri, ulusal sınırların ötesinde sıkça gerek faillerin veya mağdurların uyrukluğuna gerekse coğrafi olarak ülke içinde olmakla birlikte hedefler yoluyla sınırları aşarak uluslararası bir karakter arz eder. Bunun yanı sıra yabancı hükümetleri etkileme teşebbüsleri ve birden fazla devletin çıkarlarını içine alan fiiller de uluslararası olarak değerlendirilmektedir.¹⁵ Terörizmin uluslararası nitelik kazanmasını sağlayan bir neden de belli bir devlet içinde faaliyet

¹² Bkz. Reuven Young, "Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law And its Influence on Definitions in Domestic Legislation," *Boston College International & Comparative Law Review* 29, no. 26 (2006): 33.

¹³ Öktem, "Uluslararası Hukukta Terörizm," 140. Ayrıca bkz. Sarkan Salman Abubaker, "Terörizm: Kavramsal Bir Çerçeve," *Uluslararası Beşeri ve Sosyal Bilimler İnceleme Dergisi* 5, no. 1 (2021), 48.

¹⁴ Birleşmiş Milletler, bundan sonra "BM" olarak kısaltılacaktır.

¹⁵ Young, "Defining Terrorism," 31. Ayrıca bkz. Abubaker, "Terörizm," 48.

gösteren terörist unsurların, çoğunlukla yabancı devletlerin psikolojik, siyasi, hatta askeri desteğini almalarıdır.¹⁶

Terörist fiiller bütün devletlerde suç teşkil etmesine rağmen, her devlet iç hukuk düzenlemeleri ile terörizmi farklı tanımlayarak bu kapsamda cezalar öngörmektedir. Bu durum ise ortak bir terörizm tanımında uzlaşmayı zorlaştırmaktadır.¹⁷ Pek çok siyasi grubun, muhalif oldukları devletin eylemlerini terörizm olarak nitelendirmesi; kimi devletlerin ise terörizmi dış politika aracı olarak kullanarak, destek verdikleri örgütlere uluslararası meşruiyet sağlamak amacıyla bu örgütlerin eylemlerini terörizm kapsamında ele almaktan kaçınmaları da terörizm tanımında uzlaşamamasının diğer sebeplerindedir.¹⁸ Ayrıca devletlerin, sonradan ortaya çıkabilecek terör olayları karşısında nasıl tepki vereceklerini önceden tespit etmek istememeleri¹⁹; diğer bir anlatımla, farklı siyasi önceliklere sahip olan devletlerin, yapacakları bir tanımla kendilerini bağlamak istememeleri de uzlaşının önüne geçmektedir.²⁰

Terörizmin tanımlanması sorununun başlıca sebebi ise doktrinde sıkça rastlandığı haliyle; ayrıca, en klasik ve en kısa ifadeyle "bir tarafın terörist olarak nitelendirdiğini diğer tarafın ulusal kurtuluş savaşçısı olarak görmesi"dir.²¹ Bu yaklaşım,

¹⁶ Öktem, "Uluslararası Hukukta Terörizm," 140.

¹⁷ Halatçı Ülkü Ulusoy, *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında Birleşmiş Milletler Akıllı Yaptırımları* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2014), 61; Enver Bozkurt ve Selim Kanat, *Uluslararası Toplumun Paradoksu: Terörizm, İnsan Hakları, Güvenlik ve 11 Eylül Sonrası Meydana Gelen Değişiklikler* (Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2007), 19.

¹⁸ Öktem, "Uluslararası Hukukta Terörizm," 137.

¹⁹ Murat Saraçlı, "Uluslararası Hukukta Terörizm," *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, no. 1 (2007), 1066.

²⁰ Topal, *Uluslararası terörizm*, 12.

²¹ Benzer görüş için bkz. Murat Saraçlı, "Uluslararası Hukukta Terörizm," 1065. Ayrıca bkz. Amrith Rohan Perera, "The draft United Nations

BM'nin çeşitli kararlarına yansıdığı gibi BM çalışmaları sırasında devletlerin bu yönde irade sergilediği pek çok örneğe de rastlanmaktadır. Örneğin, Sosyalist Blok ve Üçüncü Dünya Ülkeleri, BM Genel Kurulunda sıkça ulusal bağımsızlık hareketlerinin kuvvet kullanmasının meşruluğunu kabul eden kararlar lehine düzenli olarak oy kullanmışlardır. Yine, 20 Aralık 1965'de kabul edilen 2015 (XX) sayılı Genel Kurul kararı²², ilk kez sömürge yönetimi altındaki halkların self determinasyon hakkını kullanmak ve bağımsızlıklarını elde etmek için mücadelelerinin meşruluğunu tanıyarak, tüm devletleri sömürge ülkelerindeki ulusal kurtuluş hareketlerine maddi ve manevi yardım sağlamaya davet etmiştir.²³

Uluslararası toplumun büyük bir kısmında yabancı egemenliğinde ve sömürgesinde olan halkların bağımsızlığına yönelik var olan sempatinin yansıması olarak 1970'den beri BM Genel Kurulu, "bu halkların self determinasyon ve bağımsızlık için mücadelesinde bütün gerekenler" anlamına gelen bir hak tanımıştır. 1970 Dostça İlişkiler Deklarasyonunda²⁴ BM Genel Kurulu, bu halkların bağımsızlığı ve self determinasyon hakkından mahrum bırakacak her türlü cebri faaliyete karşı her türlü direnç ve faaliyeti göstermekle ve diğer devletlerin

Comprehensive Convention on International Terrorism," İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Editör Ben Saul, (Edward Elgar Publishing, 2020), 122.

²² Bkz. UN Doc. A/RES/2105 (XX) (20 December 1965). Birleşmiş Milletlerin tüm belge ve kararlarına ulaşmak için bkz. <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>.

²³ Bkz. Fatma Taşdemir, *Uluslararası Terörizme Karşı Devletlerin Kuvvete Başvurma Yetkisi* (Ankara: USAK, 2006), 18, 23, 24.

²⁴ Bkz. Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of United Nations, UN Doc. A/RES/2625 (XXV) (24 October 1970).

yardıma başvurma ile yetkilendirmiştir.²⁵ Bir diğer örnek ise BM Genel Kurulu Ad Hoc Uluslararası Terörizm Komitesinde ortaya çıkmıştır. Terörizmin tanımı konusunda Cezayir, Demokratik Yemen, Gine, Hindistan, Kongo, Moritanya, Nijer, Suriye, Tanzanya, Tunus, Yemen, Yugoslavya, Zaire ve Zambiya ortak bir tavır sergileyerek terörizm tanımının ulusal kurtuluş mücadelelerine zarar vermemesi gerektiğini ifade etmiştir.²⁶

Terörizm olgusu çok eskilere dayanmasına rağmen, uluslararası hukukta düzenlenmesi ve tanımı çabaları nispeten yenidir. Bu doğrultuda ilk düzenleme Milletler Cemiyeti zamanında yapılmıştır. 1930 yılında Brüksel Konferansında terörizm kavramı ilk defa tanımlanmaya çalışılmış; uluslararası düzenleme ve terörizmin tanımlanmasına yönelik ilk ciddi girişim ise 1937 tarihli Terörizmin Önlenmesi ve Cezalandırılması Sözleşmesi (*Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism*) ile yapılmıştır. Sözleşme 24 devlet tarafından imzalanmakla birlikte yalnızca Hindistan tarafından onaylandığı için yürürlüğe girememiştir.²⁷ Sözleşmede terörist fiiller; bir devlete yöneltilen ve genel olarak kamunun, bir grubun veya belli insanların zihinlerinde devlet terörü yaratmak için planlanan ve hesaplanan cezai fiiller olarak tanımlanmış;²⁸ terör, devlet başkanları gibi kamu görevlilerine karşı işlenen

²⁵ Bardo Fassbender, "The UN Security Council and International Terrorism," İç. *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Editör Andrea Bianchi, (Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 2004), 97.

²⁶ Başeren, "İnsan Hakları ve Terörizm," 199.

²⁷ Oren Gross ve Fionnuala Ni Aolain, *Law in Times Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge University Press, 2006), 367; Young, "Defining Terrorism," 36-37.

²⁸ Bkz. Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, 16 Kasım 1937, Erişim Tarihi: Temmuz 7, 2022, https://www.loc.gov/resource/gdcwdl.wdl_11579/?st=gallery, m. 1/2.

eylemlerle sınırlanmıştır.²⁹ Sözleşmenin yürürlüğe giremeyerek başarısızlıkla sonuçlanmasının nedeni ise terörizmi geniş tanımlaması sebebiyle devletlerin bazılarının Sözleşmeyi onaylamak istememesi olarak gösterilmektedir.³⁰

Terörizmin tanımlanması sorununun yansımaları Uluslararası Ceza Divanı Roma Statüsünde de görülmüştür. Suçun unsurlarının tanımlanmasında aciz kalınması sebebiyle terörizm suçu Statü'den çıkarılmıştır. Bu durum ise kapsamlı bir uluslararası rejim yerine ulusal yargılamalarda terörist fiillerin süregelmesi ile örtüşmektedir. Ancak ulusal yargılamaların örtüşmesi ve uygulamaların uyumlu hale getirilmesi için terörizmin tanımlanması zaruridir.³¹ Zira, terörizmin yalnızca bir devlette yasaklanması bu faaliyetleri tüm dünyada sona erdirmek için yeterli değildir. Dolayısıyla, terörizm suçunun bütün dünyada uluslararası yargılamaya konu olması için asgari paydada buluşulacak bir terörizm tanımına ihtiyaç vardır.³²

II. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER'İN TERÖRİZME GENEL YAKLAŞIMI

BM sisteminde, 11 Eylül öncesinde terörizm sorununun geniş bir şekilde Genel Kurula sevk edilmiş olduğu görülmektedir. Terörizmin tanımlanmasına yönelik kompleks siyasi ve hukuki problemler hep Genel Kurul merkezli gelişmiştir. Güvenlik Konseyi kararlarında ise konu, çok küçük

²⁹ Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, m. 2. Ayrıca bkz. Ayhan, "Terör Kavramı," 130.

³⁰ Bozkurt ve Kanat, *Uluslararası Toplumun Paradoksu*, 16.

³¹ Young, "Defining Terrorism," 31.

³² Young, "Defining Terrorism," 32; Ben Saul, "Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985–2004," *Chinese Journal of International Law* 4, no. 1 (2005): 166.

bir yere sahip olmuştur.³³ Genel Kurul, terörizme ilişkin pek çok karar almıştır. Bu kararlar genel olarak; insan hakları ve terörizm, uluslararası terörizmin ortadan kaldırılmasına ilişkin önlemler ile 2006'dan sonra alınan BM küresel terörle mücadele stratejisi kararları ismi altında sınıflandırılabilir. BM küresel terörle mücadele stratejisine ilişkin Genel Kurul kararlarının yarısından fazlası devletlerin oybirliği ile alınmıştır. Bu durum ise üye devletlerin terörizmle mücadele konusundaki kararlılığını açıkça göstermektedir.³⁴

Devletler ve uluslararası örgütlerin terörizmin tanımı konusunda fazla gayret göstermeden³⁵; ya da siyasi hassasiyet içeren ve tartışmalı olan tanım sorunundan kaçınarak devletler arasında pratik işbirliğini geliştirmek için bu olguya yönelik sergiledikleri pragmatik yaklaşımlar, BM Genel Kuruluna da hakim olmuştur. Terörizmin ortak tanımının yapılamaması nedeniyle BM'nin terörizmle ilgili sözleşmeleriyle belli bazı tür eylemler yasaklanarak; yıllar içinde dikkatlice bir uluslararası mevzuat külliyatı oluşturulmuştur.³⁶ Bunların siyasal suç sayılmamasını, faillerine siyasal sığınma hakkı verilmemesini, yargılanmalarını ya da isteyen ilgili devlete iade edilmelerini öngören dolayısıyla, terörizmle sadece belirli suç konularında mücadele etmelerine imkan veren sözleşmeler yapılabilmektedir.³⁷ Fakat, terörizmin cezalandırılması veya önlenmesine ilişkin sözleşmeler ulusal hukukta belli yasaklamalar getirme eğilimi taşımakla birlikte, devletlere uluslararası yükümlülüklerin uygulanması konusunda belli bir serbestlik de bırakmaktadır.

³³ Saul, "Definition of "Terrorism," 141.

³⁴ Ayhan, "Terör Kavramı," 133-134.

³⁵ Mehmet Emin Çağırın, "Terörizm ve Uluslararası Hukuk," İç. *Terörizm*, Editör Haydar Çakmak, (Ankara: Platin, 2008), 53-54.

³⁶ Perera, "The draft United Nations," 124.

³⁷ Başeren, "İnsan Hakları ve Terörizm," 201.

Örneğin Tokyo Sözleşmesi, belirli suçları tanımlamak yerine, hava araçlarına ilişkin suçların yargılanmasına yönelik bir sistem kurmuştur.³⁸

İlk sözleşmeler sivil havacılığa yönelik terörist eylemleri konu almıştır. Terörizmle ilgili sözleşmeler sırasıyla: Hava Araçlarında İşlenen Saldırı ve Diğer Bazı Eylemlere ilişkin 1963 Tokyo Sözleşmesi, Sivil Hava Araçlarının Yasadışı Olarak Ele Geçirilmesinin Ortadan Kaldırılmasına İlişkin 1970 La Haye Sözleşmesi, Sivil Havacılık Güvenliğine Karşı Yasadışı Eylemlerin Ortadan Kaldırılmasına ilişkin 1971 Montreal Sözleşmesi, Sivil Havacılığa Hizmet Veren Havaalanlarındaki Yasadışı Şiddet Eylemlerinin Ortadan Kaldırılmasına ilişkin 1988 Montreal Protokolü,³⁹ 1991 yılında Montreal'de imzalanan Plastik Patlayıcıların Teşhis Edilmesi Amacıyla İşaretlenmesi Sözleşmesidir. Sayılan bu sözleşmeler dışındaki sözleşmeler; Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü çerçevesinde yapılmıştır. İlgili örgüt, terörizmle mücadeleyi başlatan ve devletlerin bu amaçla bir araya geldiği bir uluslararası kurum olmuştur.⁴⁰

Bunun dışında, Diplomatik Görevliler Dahil Olmak Üzere Uluslararası Korumadan Yararlanan Kişilere Yönelik Suçların Önlemesi ve Bastırılmasına Dair 1973 New York Sözleşmesi, Rehin Alınmasına Karşı 1979 New York Sözleşmesi, Nükleer Malzemenin Fiziksel Olarak Korunmasına ilişkin 1980 Viyana Sözleşmesi,⁴¹ 1988 tarihli Deniz Ulaşımının Güvenliğine Karşı Yapılan Gayri Meşru Eylemlerin Cezalandırılması Üzerine Roma Sözleşmesi ve kıta sahanlığı üzerinde bulunan platformların güvenliğine yönelik eylemleri de sözleşmenin uygulama alanına dahil eden Ek Protokol, 1994 tarihli BM

³⁸ Young, "Defining Terrorism," 48- 49.

³⁹ Öktem, "Uluslararası Hukukta Terörizm," 135.

⁴⁰ Çağırın, "Terörizm ve Uluslararası Hukuk," 56.

⁴¹ Öktem, "Uluslararası Hukukta Terörizm," 135.

Personeli ve Örgütüne Bağlı Olarak Çalışan Şahısların Güvenliğini Konu Edinen Sözleşme, Patlayıcı ve Yanıcı Maddelerle Yapılan Terörist Saldırıların Önlenmesine İlişkin 1997 tarihli Sözleşmedir.⁴² 1999 yılında ise terörist eylemleri konu almaktan çok terörizmin önlenmesini konu edinen Terörizmin Finanse Edilmesinin Cezalandırılmasına İlişkin Sözleşme⁴³ imzalanmıştır.

Aslında 1999 yılına gelindiğinde bu sözleşmelerin büyük çoğunluğu yürürlüğe girmemiş ve hiçbiri geniş çaplı katılım sağlayamamıştır. 11 Eylül saldırılarına kadar yalnızca 2 devlet 12 sözleşme ile bağlı olmuşken 2003 yılının sonuna gelindiğinde 35 devlet bağlı olmuştur. 2002 yılında yürürlüğe giren Terörizmin Finanse Edilmesinin Cezalandırılmasına İlişkin Sözleşme, terörizmin kaynaklarının kesilmesi için küresel hukuki bir rejim yoluyla uluslararası terörizmi bastırmayı amaçlayan merkezi bir unsur haline gelmiştir.⁴⁴ Bu Sözleşmeye başta ABD tarafından karşı çıkılmasına rağmen 11 Eylül saldırılarından sonra Sözleşmenin yürürlüğe girmesini en çok destekleyen devlet de yine ABD olmuştur.⁴⁵

Terörizmin Finanse Edilmesinin Cezalandırılmasına İlişkin Sözleşmenin 2. maddesinde terörist fiiller, *“niteliği veya kapsamı itibarıyla, bir halkı korkutmak, ya da bir hükümeti veya uluslararası örgütü herhangi bir eylemi gerçekleştirmeye veya gerçekleştirmekten kaçınmaya zorlamak amacıyla gütmesi halinde, bir sivili ya da bir silahlı*

⁴² Çağırın, “Terörizm ve Uluslararası Hukuk,” 58-59.

⁴³ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999, 2178 UNTS 197. Sözleşmenin Türkçe metni için bkz. Erişim Tarihi: Temmuz 7, 2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4738.html>.

⁴⁴ Curtis Ward, “Building Capacity to Combat International Terrorism: The Role of The United Nations Security Council,” *Journal Of Conflict & Security Law* 8, no. 2 (2003): 290-291.

⁴⁵ Çağırın, “Terörizm ve Uluslararası Hukuk,” 59.

çatışma durumunda husumete doğrudan katılmayan herhangi başka bir kişiyi öldürmeye veya ağır şekilde yaralamaya yönelik diğer tüm eylemler” şeklinde tanımlanmıştır.⁴⁶ İlgili Sözleşmeden sonra ise 2005 yılında Nükleer Terörizm Fiillerinin Önlenmesine İlişkin Sözleşme imzalanmıştır. 2010 yılında ise Sivil Havacılıkla İlgili Yasadışı Eylemlerin Önlenmesine İlişkin Uluslararası Sözleşme imzalanmıştır.

Tüm bu sözleşmeler, terörizmin geniş olarak tanımlanmasında bir mutabakata varılamaması sebebiyle terörizmin genel olarak düzenlendiği bir çok taraflı sözleşmenin olmamasının tabii bir sonucu olmakla birlikte; bazı şiddet fiillerinin terörizmin şekli olduğu hususunda devletlerin büyük çoğunluğunun anlaştığının da bir yansımasıdır.⁴⁷ Sayılan sözleşmelerde terörizmle ilgili geniş düzenlemeler yapılmasa da ulusal mevzuatların uluslararası anlaşmalarla uyumlu hale getirilmesi yükümlülüğü üstlenilmiş, sözleşmelerde düzenlenen suçlar uluslararası bir nitelik kazanarak devletlere, bu suçların faillerini iade etmek ya da yargılamak yükümlülüğü getirilmiştir.⁴⁸

Neticede, devletlerin belli terörist fiillerle mücadele konusunda anlaşması sonucu, suçluların iadesi ve karşılıklı hukuki işbirliği amacıyla bu suçların siyasi suç kapsamında değerlendirilemeyeceği hakkında karara varmaları da önemli bir adımdır.⁴⁹ Ancak terörizmle etkin mücadele için sayılan sözleşmelerin varlığı yeterli etkiyi sağlayamamaktadır. Bütün devletlerin ya da en azından terörist fiilleri işleyen kişilerin etkin bir şekilde yargılanmalarını temin edecek derecede çok sayıda

⁴⁶ Terörizmin Finanse Edilmesinin Cezalandırılmasına İlişkin Sözleşme, m. 2/1-b.

⁴⁷ Gross ve Aolain, *Law in Times*, 368-369.

⁴⁸ Öktem, “Uluslararası Hukukta Terörizm,” 136.

⁴⁹ Gross ve Aolain, *Law in Times*, 394.

devletin üzerinde mutabık kalacakları bir terörizm tanımının gerekliliği varlığını korumaktadır.⁵⁰

Sektörel sözleşmelerin etkililiği hakkında çeşitli görüşler öne sürülmektedir. Bunlardan ilki, söz konusu sözleşmelerin terörist fiilleri tanımlamaktan öte geçemediği; ikincisi, sözleşmelerin çerçeve çizerek terörist fiillerin içeriğinin devletler tarafından yapılacak düzenlemeler ve uygulamalarla doldurulacağı, bunun ise bir üye devletten diğerine göre isteğe ve devletin yeteneğine göre değişebileceği; üçüncüsü ise sözleşmelerin yalnızca taraf devletleri bağlayacağı şeklindedir.⁵¹

Genel Kurul, uluslararası sözleşmeler dışında terörizmle ilgili pek çok karar almıştır. Genel Kurulun uluslararası terörizm ile ilgili ilk genel kararı 1972 yılında aldığı 3034 (XXVII) sayılı karardır. Terörizm ile ilgili kaygıların dile getirildiği kararda, devletler aynı zamanda terörizmi konu alan sözleşmelere taraf olmaya davet edilmiştir. Ancak kararda, devredilemez bir hak olarak self determinasyon hakkı, sömürge ve ırkçı rejimler ile ulusal bağımsızlık hareketlerinin BM Şartı'nın amaç ve ilkeleri çerçevesinde teyit edildiği vurgusu da yapılmıştır.⁵²

Genel Kurulun, 1972 yılından sonra konuya ilişkin verdiği pek çok kararı vardır.⁵³ Ancak, bunların içinde 9 Aralık 1994 tarihinde 49/60 sayılı karar ile kabul edilen "*Uluslararası*

⁵⁰ Başeren, "İnsan Hakları ve Terörizm," 200.

⁵¹ Derin Kayalar, "The Role and Impact of the United Nations in Confronting International Terrorism in the Aftermath of September 11: Prospects and Challenges in the Fight Against Global Jihadism." Yüksek Lisans Tezi, (Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2009), 46-47.

⁵² Bkz. UN Doc. A/RES/3034 (XXVII) (18 December 1972).

⁵³ İlgili kararlar için örneğin bkz. [34/145](#), [36/109](#), [38/130](#), [40/61](#), [42/159](#), [44/29](#), [46/51](#), [49/60](#), [50/53](#), [51/210](#), [52/164](#), [52/165](#), [53/108](#), [54/110](#), [55/158](#), [56/88](#), [57/27](#), [58/81](#), [59/46](#), [60/43](#), [61/40](#), [62/71](#), [63/129](#), [64/118](#), [65/34](#), [66/105](#), [67/99](#), [68/119](#), [69/127](#) ve 48/411 sayılı kararlar. İlgili karar numaraları için bkz. Ayhan, "Terör Kavramı," 132.

Terörizmi Ortadan Kaldırmaya Yönelik Önlemlere Dair Deklarasyon (Measures to eliminate international terrorism)" önemli bir yere sahiptir. 12 maddelik deklarasyonda suç fiilleri tanımlanmış, terörizmin BM'nin amaç ve ilkelerine şiddetli ihlal oluşturacağı ifade edilmiş, devletlerden deklarasyonun bütün hükümleri ile uygulanması istenmiştir. Genel Sekreterlik ise deklarasyonun uygulanmasına yardımcı olmakla görevlendirilmiştir.⁵⁴ Deklarasyonda terör fiilleri: "kamuda, bir grup insan veya belli insanlar içinde siyasi amaçlar için terör durumunu tahrik etmek amacıyla veya hesaplarla işlenen suç fiilleri" olarak tanımlanmıştır. Yine aynı tanımda bu fiillerin: *politik, felsefi, ideolojik, ırksal, etnik, dini veya herhangi bir nedenden ötürü işlenmesi, fiillerin terör fiili olarak nitelendirilmesi için haklı görülmemiştir.*⁵⁵ İlgili tanımın daha sonra alınan bazı Genel Kurul kararlarına da yansıdığı görülmektedir.⁵⁶

2005 yılında ise BM sistemindeki terörle mücadele çabalarını koordine etmek ve uyumu sağlamak amacıyla Genel Sekreter tarafından "*Terörle Mücadele Uygulama Görev Gücü (Counter-Terrorism Implementation Task Force)*" kurulmuştur.⁵⁷ 8 Eylül 2006'da da "*BM Küresel Terörle Mücadele Stratejisi (The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy)*" kabul edilmiştir. Terörle mücadelede ulusal, bölgesel ve uluslararası çabaları güçlendirmeyi amaçlayan Strateji; terörizmin yayılmasına olanak sağlayan koşullara değinen tedbirler, terörle mücadele ve önlenmesine dair tedbirler, devletlerin terörle mücadele ve

⁵⁴ Bkz. Measures to eliminate international terrorism, UN Doc. A/RES/49/60 (9 December 1994).

⁵⁵ Bkz. Measures to eliminate international terrorism, m. 3.

⁵⁶ Örneğin bkz. UN Doc. A/RES/68/119 (18 December 2013); UN Doc. A/RES/69/127 (18 December 2014).

⁵⁷ Stella Margariti, "Defining International Terrorism to Protect Human Rights in the Context of Counter-Terrorism," *Security and Human Rights* 29 (2018), 190-191.

terörü önleme kapasitesini inşa edici ve bu bağlamda BM sisteminin rolünü güçlendirici tedbirler, terörizmle mücadelede esas temeller olarak *rule of law* ve herkes için insan haklarına saygıyı temin edecek tedbirler olmak üzere dört başlıklı eylem planından oluşmaktadır.⁵⁸ Terörle Mücadele Uygulama Görev Gücü, Genel Kurul tarafından Birleşmiş Milletler Küresel Terörle Mücadele Stratejisi aracılığıyla 2006 yılında oybirliği ile onaylanmıştır.⁵⁹ 2018 yılına gelindiğinde ise BM Genel Sekreteri tarafından Terörle Mücadele Uygulama Görev Gücü Koordinasyon Düzenlemesinin yerine geçmek üzere, “*BM Küresel Terörle Mücadele Koordinasyon Anlaşması (UN Global Counter-Terrorism Coordination Compact)*” imzalanmıştır.⁶⁰

11 Eylül’e kadar Genel Kurulun terörizmle mücadele konusunda 6. Komiteyi yetkilendirdiği görülmektedir. 6. Komite yetkisi kapsamında, kovuşturma ve iadeyi içerecek şekilde etraflı bir şekilde yargılama ve teröristlerin yaygın olarak işlediği fiilleri suç kapsamına alma konusunda devletleri teşvik edecek anlaşmaların hazırlanmasında görev almıştır.⁶¹ 6. Komitenin bir diğer işlevi terörizmin tanımlanmasına yönelik olmuştur. Komite, 2000 yılında “*Uluslararası Terörizme Dair Kapsamlı Sözleşme Taslağını (Draft comprehensive convention on international terrorism)*”⁶² hazırlamış, 2001 yılında ise Genel Kurul tarafından

⁵⁸ Bkz. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, UN Doc. A/RES/60/288 (20 September 2006); Ayrıca bkz. Ayhan, “Terör Kavramı,” 132-133.

⁵⁹ İlgili bilgi için bkz. “The Counter-Terrorism Implementation Task Force,” Ağustos 9, 2022, <https://www.un.org/victimsofterrorism/en/about/ctif>.

⁶⁰ Bkz. Report of the Secretary-General, Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, A/72/840, 20 April 2018, Annex III, para 9.

⁶¹ Young, “Defining Terrorism,” 46-47.

⁶² Bkz. Draft comprehensive convention on international terrorism: Working document submitted by India, UN Doc. A/C.6/55/1 (28 August 2000). Ayrıca

onaylanmıştır. O zamana kadar ortak bir terörizm tanımı yapılmamış olmakla birlikte, taslağa devletler tarafından büyük destek verilmiştir.⁶³ Taslak, mevcut sektörel anlaşmalardaki boşlukları göz önünde tutarak, çevreye yönelik ciddi saldırılar gibi bir dizi yeni suç kapsamına almıştır.⁶⁴

Taslakta terörist fiiller: bir kişinin herhangi bir vasıta ile hukuk dışı ve kasti olarak; (a) herhangi bir kişinin ölümü veya ciddi şekilde yaralanması; veya (b) bir devlet veya hükümet tesisi, bir toplu taşıma sistemi, bir altyapı tesisi veya çevre dahil olmak üzere özel veya kamu mülküne ciddi hasar vermek c) bu maddenin 1(b) paragrafında belirtilen mülk, yerler, tesisler veya sistemlerdeki hasarın büyük ekonomik kayıplarla sonuçlanması veya sonuçlanması olası suç işlenmesidir. Fiilin amacı, doğası veya bağlamı gereği; bir topluluğu korkutmak veya bir Hükümeti veya uluslararası bir kuruluşu herhangi bir işlem yapmaya veya yapmamaya zorlamak olduğunda suç teşekkül etmiş olur. Bu düzenlemede suç kapsamına; inandırıcı ve ciddi tehdit, teşebbüs ve iştirak etmek eylemleri de dahil edilmiştir.⁶⁵

Fakat aradan geçen uzun zamana ve Genel Kurulun 2016, 2019 ve 2020 yıllarında 6. Komiteye yönelik, ilgili sözleşme taslağı sürecinin nihayete kavuşturulması için bir çalışma grubu kurulmasına dair kararına⁶⁶, bu minvalde de bir çalışma grubu

bkz. UN Doc A/RES/54/110 (2 February 2000), para. 12, 13; UN Doc. A/C.6/51/6 (11 November 1996).

⁶³ Ward, "Building Capacity," 291-292.

⁶⁴ Perera, "The draft United Nations," 124.

⁶⁵ Kapsamlı Sözleşme taslağı metni için bkz. Draft comprehensive convention against international terrorism: Consolidated text prepared by the coordinator for discussion, UN Doc. A/59/894 (12 August 2005), s. 7-18.

⁶⁶ Bkz. UN Doc. A/RES/71/151 (20 December 2016), para. 24; UN Doc. A/C.6/74/L.18 (12 November 2019), para. 25; UN Doc. A/RES/75/145 (22 December 2020), para. 25.

kurulmasına⁶⁷ rağmen; taslağa ilişkin müzakerelerdeki tikanıklar nedeniyle sözleşme son halini halen alamamıştır. Taslak sözleşme hakkındaki mevcut durum, esasında günümüzde terörizmin tanımına dair uluslararası bir mutabakatın olmadığı hakkındaki en önemli göstergelerdendir. Şimdiye kadar müzakerelerde, sözleşmenin uygulama alanına dair bir uzlaşma sağlanamamıştır. Örneğin, silahlı çatışmalar sırasında silahlı kuvvetlerin fiillerinin terör suçu oluşturup oluşturmayacağı tartışmalıdır. Yine, barış zamanında hükümetin silahlı kuvvetlerinin fiilleriyle ilgili, özellikle de devlet terörü bağlamında, uzlaşma olmadığı gibi; ulusal kurtuluş hareketlerinin durumu da diğer bir önemli bir sorundur. Ad Hoc Komite üyelerinden bir kısmı ulusal kurtuluş (özgürlük) savaşlarını, self determinasyon hakkı bağlamında görürken; diğer üyeler ise terörizmin en kötü şekli olarak nitelendirebilmektedir.⁶⁸ Terörizmin tanımına dair en temel ihtilaf noktaları da devlet terörü ile ulusal kurtuluş savaşları üzerinde odaklanmaktadır.

Bunun dışında Genel Kurul, terörizmle mücadeleye yönelik ad hoc komiteler de kurmuştur. 1972 yılında alınan karar ile kurulan ve 35 üyeden oluşan “Ad Hoc Uluslararası Terörizm Komitesi”⁶⁹, üye devletlerin terörizm sorununa yönelik çözüm

⁶⁷ Çalışma Grubu, Birleşmiş Milletler üyesi devletlere ve ihtisas kuruluşları üyelerine; ayrıca Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı'na açıktır. Çalışma grubu kurulması hakkındaki ilgili bilgi için bkz. “Sixth Committee (Legal)—76th session,” Erişim Tarihi Ağustos 17, 2022, <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml>.

⁶⁸ Kai Ambos ve Anina Timmermann. “Terrorism and customary international law,” İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Editör Ben Saul, (Edward Elgar Publishing, 2020), 26.

⁶⁹ Genel Kurulun, “Ad Hoc Uluslararası Terörizm Komitesi” kurulmasını öngören kararı için bkz. UN Doc. A/RES/3034 (XXVII), para. 9.

önerilerini değerlendirmek ve işbirliğinin sağlanması için tavsiyeler içeren rapor sunmakla görevlendirilmiştir.⁷⁰

Diğer bir ad hoc komite ise 1996 yılında alınan bir Genel Kurul kararı ile kurulmuştur. Komite, terörizmle ilgili fiillerin suç olarak düzenlenmesine yönelik sözleşmelerin geliştirilmesini sürdürmüştü⁷¹ ve 6. Komite ile birlikte taslak sözleşmenin hazırlık çalışmalarını yürütmektedir. Ad Hoc Komite, kuruluşundan itibaren terörizm konusundaki kapsamlı uluslararası sözleşme hakkında çalışıyor olsa da, yukarıda da değinildiği gibi, Komite başkanı tarafından; arasında Taslak sözleşmenin 2. maddesinde düzenlenen terörizmin tanımının da bulunduğu bir kısım konularda anlaşmaya varılamadığı, 2002 yılında bir basın açıklamasında dile getirilmiştir.⁷² Benzer ifadeler 2018 yılında 6. Komite'nin, 73. Genel Kurul oturumunun ilk toplantısına da yansımış; evrensel olarak üzerinde anlaşmaya varılmış bir terörizm tanımının mevcut olmamasının terörizmin ortadan kaldırılması hedefine zarar verdiği, terörizmin hukuki bir tanımının yapılması gerekliliği konuşmacılar tarafından dile getirilmiştir.⁷³

Terörizme ilişkin Genel Kurul kararlarında çoğunlukla; terörizmin kınanmasının yanı sıra devletlerin terörizmin önlenmesine yönelik alması gereken tedbirler, devletlerarası işbirliği, anti terörizmle ilgili sözleşmelere taraf olmaları gerektiği konularına değinilmiş ve 1994 tarihli Uluslararası

⁷⁰ UN Doc. A/RES/3034 (XXVII) (18 December 1972), para. 9, 10.

⁷¹ Bkz. UN Doc. A/RES/51/210 (17 December 1996).

⁷² Mesut Hakkı Çaşın, *Uluslararası Terörizm*, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008), 801.

⁷³ BM basın bültenine yansıyan ilgili konuşmalar için bkz. "Fight against International Terrorism Impeded by Stalemate on Comprehensive Convention, Sixth Committee Hears as Seventy-Third Session Begins," Erişim Tarihi Ağustos 17, 2022, <https://press.un.org/en/2018/gal3566.doc.htm>.

Terörizmi Ortadan Kaldırmaya Yönelik Önlemlere Dair Deklarasyondaki terörist fiillere ilişkin tanım tekrar edilmiştir. 11 Eylül saldırılarından sonra ise uluslararası terörizme vurgu yapıldığı görülmektedir. Bunun yanında, Güvenlik Konseyi kararlarına uyulması gerekliliği ve 1373 sayılı Güvenlik Konseyi kararının öngördüğü yükümlülüklerin yerine getirilmesi gereğine de sıkça yer verildiği görülmektedir.⁷⁴

Genel Kurulun bağlayıcı kararlar alabilen bir organ olmaması sebebiyle terörle mücadelede rolünün çok etkin olmadığı söylenebilirse de BM'ye üye bütün devletlerin temsil edildiği bir organ olması nedeniyle kararları değer taşımaktadır. Diğer bir anlatımla; Genel Kurul üyeliğinin evrenselliği ve "tek devlet, tek oy" esasına göre faaliyet göstermesi, ona önemli bir meşruiyet ve uluslararası bir aktör olarak güç kazandırmaktadır. Ayrıca tavsiye niteliğinde olan Genel Kurul kararlarından, hukuki bağlayıcılığı olan uluslararası anlaşmaların yapılmasına kadar uzanan süreçte normatif güce ve uluslararası teamül hukukunun bir parçası olma potansiyeline sahiptir.⁷⁵

Son olarak; BM Lübnan Özel Mahkemesi Temyiz Dairesinin (*Appeals Chamber of the UN Special Tribunal for Lebanon*)⁷⁶ 2011 yılında konuyla alakalı olarak verdiği bir karardan bahsederek BM'nin genel yaklaşımı hususundaki konumuzu nihayete erdirmek gerekirse: Her ne kadar mahkemenin kararı pek çok tartışmaya konu olsa da, en azından barış zamanında terörizmle

⁷⁴ Örneğin bkz. UN Doc. A/RES/56/88 (24 January 2002); UN Doc. A/RES/60/43 (6 January 2006).

⁷⁵ Jane Boulden, "The United Nations General Assembly and Terrorism," İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Editör Ben Saul, (Edward Elgar Publishing, 2020), 493.

⁷⁶ İlgili karar için bkz. Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, STL-11-01/1, Special Tribunal for Lebanon, 16 February 2011, Erişim Tarihi Ağustos 12, 2022, <https://www.refworld.org/cases,STL,4d6280162.html>.

ilgili olarak uluslararası hukukta teamül hukuku kuralı meydana geldiğini beyan etmesi noktasında önemli olarak görülmektedir. Karar esasen başlı başına bir terörizm tanımı ile ilgili olmayıp uluslararası teamül hukuku bağlamında terörizmi ayrı bir suç olarak ele almakla birlikte, terörizmin tanımına dair tartışmaları tekrar başlatmıştır.⁷⁷ Uluslararası teamül hukuku bağlamında böyle bir suçun olup olmadığı ve teamül hukuku sürecinin tamamlanıp tamamlanmadığı tartışmaları bir yana; uluslararası hukuk bağlamında, bir suç olarak terörizmin evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımına hala ihtiyaç duyulmaktadır.⁷⁸

⁷⁷ Marcello Di Filippo, "The definition(s) of terrorism in international law," İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Editör Ben Saul (Edward Elgar Publishing, 2020), 9. Fakat, Bekele tarafından savunulan görüşe göre ise andlaşmalar hukuku bağlamında kabul edilebilir bir karar getirilememişse de uluslararası hukukta terörizmin genel özelliklerine dair anlaşma vardır. O anlamda mahkeme elverişli hukuki yeni bir tanım önermiştir. Mahkemenin kararı, uluslararası hukukta terörizmin kabul edilebilir bir tanımı için devam eden arayışlara kesinlikle yardımcı olacaktır. İlgili görüş için bkz. Henok Kebede Bekele, "Problem of Defining Terrorism under International Law: Definition by the Appeal Chamber of Special Tribunal for Lebanon as a Solution to the Problem," *Beijing Law Review* 12, no. 2 (June 2021), 628.

⁷⁸ Bkz. Lukáš Mareček, "Terrorism as a crime under international customary law introduced by special tribunal for Lebanon," *The Lawyer Quarterly* 7, no. 2 (2017), 85-86, https://www.researchgate.net/publication/318127071_Terrorism_as_a_crime_under_international_customary_law_introduced_by_special_tribunal_for_Lebanon (Erişim Tarihi Ağustos 9, 2022).

III. TERÖRİZMLE MÜCADELEDE GÜVENLİK KONSEYİ

A. Güvenlik Konseyi Kararları

Güvenlik Konseyi'nin uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında asli yetkiye sahip olması ve bağlayıcı kararlar alabilmesi nedeniyle terörle mücadele konusunda ayrı bir öneme sahip olduğu konusu kuşkusuzdur. Ancak, terörizmle mücadelede Güvenlik Konseyi'nin esas olarak devreye girmesinde 11 Eylül saldırıları asıl dönüm noktasıdır.⁷⁹ Güvenlik Konseyi, 11 Eylül'e kadar konuya dair yalnızca 12 adet karar almıştır.⁸⁰ Konsey'in terörizm ile ilgili ilk kararı 1985 yılında verdiği 579 sayılı karar olmakla birlikte, 1990'lara kadar terörist eylemleri barış ve güvenliğe tehdit olarak saymak konusunda isteksiz kalmıştır. Bu yıla kadar meydana gelen terörist eylemler, politik ve ideolojik tartışmalardan kaçınmak için Güvenlik Konseyi tarafından terörizm olarak nitelendirilmeden kuvvet kullanma veya uluslararası sivil havacılık hukuki çerçevesinde değerlendirilmiştir.⁸¹

Güvenlik Konseyi'nin 579 sayılı kararı, Filistinli intihar bombacılarının Roma ile Viyana havalimanlarında ABD ve İsrail check-in noktalarında 20 kişinin ölümüne yol açması üzerine verilmiştir. Kararda uluslararası terörizmin göstergesi olarak her türlü rehin alma ve adam kaçırmaya ilişkin yeni bir kınama kararı vermiştir.⁸² 1988 yılında Güvenlik Konseyi, adam kaçırmaya ilişkin yeni bir kınama kararı vermiştir. Ancak söz konusu kararda bütün adam

⁷⁹ Çağırın, "Terörizm ve Uluslararası Hukuk," 64.

⁸⁰ Doğan Şafak Polat, *Uluslararası Terörizmle Mücadelede Birleşmiş Milletler'in İşlevi, Yeteneği ve Sınırları*, (Ankara: Nobel, 2020), 193.

⁸¹ Saul, "Definition of "Terrorism," 143.

⁸² Saul, "Definition of "Terrorism," 144.

kaçırma ve rehin alma fiilleri genel olarak kınanmıştır.⁸³ 1989 yılında verilen 638 sayılı kararla ise terörizmin tecellisi olarak her türlü adam kaçırma ve rehin alma eylemlerinin önlenmesi, takibatı ve cezalandırılmasını kolaylaştırılacak uluslararası hukuk kuralları ile uyumlu etkili önlemleri planlamak ve almak konusunda devletler işbirliğine çağırılmıştır.⁸⁴

Güvenlik Konseyi'nin 2001 yılına kadar verdiği kararlar, tepki niteliğinde olan ve dar nitelik taşıyan kararlardır.⁸⁵ Diğer bir anlatımla, terörizm adı altında çeşitli şiddet tipleri ve belli olaylar üzerine olmuştur. 2001 yılından sonra verdiği kararlar ise bütün terörist fiiller üzerine zaman sınırı olmadan ve yine belli olaylarla sınırlı olmamak üzere bağlayıcı, yarı düzenleyici nitelikte olmuştur.⁸⁶

Güvenlik Konseyi'nin 1999 yılına kadar somut olaylar üzerine aldığı kararlar şu şekildedir: 1989 yılında Lübnan devlet başkanına suikastın kınanması⁸⁷, Sahra çölü üzerinde giden sivil uçağın saldırıya uğraması üzerine her türlü terörist eylemin önlenmesine yönelik 635 sayılı karar, Irak'ın hangi fiillerinin terörizme yol açtığına ilişkin ifadeler yer almamakla birlikte Körfez Savaşından sonra daimi ateşkes üzerine aldığı 687⁸⁸ sayılı karar, 1992 yılında meydana gelen Lockerbie olayında sonra

⁸³ Bkz. UN Doc. S/RES/618 (1988).

⁸⁴ UN Doc. S/RES/638 (1989).

⁸⁵ Polat, *Uluslararası Terörizmle*, 197. Güvenlik Konseyi'nin uluslararası barış ve güvenliğe dair BM Şartı 7. Bölüm kapsamında aldığı önlemler, bütün üyeleri bağlamaktadır. Bununla birlikte, her bir özel durum veya olaya ilişkin tepki niteliğinde olan Konsey kararlarının; uluslararası hukuk kaynağı olma bakımından, uluslararası hukuk kuralı olma ve kural koyma amacı taşımadığı belirtilmektedir. Bkz. Yusuf Aksar, *Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk-I*, (Ankara: Seçkin, 2017), 90.

⁸⁶ Saul, "Definition of "Terrorism," 142.

⁸⁷ SC Pres Stat (22 November 1989), S/20988.

⁸⁸ Güvenlik Konseyi tarafından Irak hükümetinin devrilmesinden sonra ise 1511 (2003) ve 1546 (2004) sayılı kararlar alınmıştır.

Libya'ya yönelik aldığı 731 (1992), 748 (1992), 883 (1993), 1192 (1998) sayılı kararlar, Mısır devlet başkanının 1995'te suikasta uğraması sebebiyle Sudan'a yönelik aldığı 1044 (1996), 1054 (1996), 1070 (1996), 1372 (1996) sayılı kararlar, Kosova Özgürlük Hareketine yönelik aldığı 1160 (1998), 1244 (1999) sayılı kararlar ve Kenya ile Tanzanya'daki terörist saldırılar üzerine aldığı 1189 (1998) sayılı kararlardır.

1998-2004 yılları arasında Güvenlik Konseyi, Afganistan'a yönelik Taliban ve El-Kaide'ye ilişkin bir dizi karar almıştır. Kararlardan ilki, Taliban ile ona yardım eden birey ve kuruluşlarla ilgili olanların fon ve varlıklarını dondurmaya dair devletlere en kapsamlı yükümlülükler getiren hükümler içeren 1267 (1999) sayılı karardır. Aynı zamanda bir yaptırımlar komitesinin kurulmasını içeren⁸⁹ söz konusu karardan sonra alınan 1333 (2000), 1363 (2001), 1388 (2002), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004) kararlarsa Taliban'a askeri, politik ve seyahate yönelik yaptırımlar öngörmüştür. 1390 (2002) sayılı karar, Taliban'ın devrilmesinden sonra yaptırımların Afganistan'ın sınırlarını aşarak El Kaide ve Bin Ladin'in küresel faaliyetlerine yöneltilmesine ilişkindir.⁹⁰

Konsey'in önemli kararlarından biri 1999 yılında aldığı 1269 sayılı karardır.⁹¹ Karar, belli bir terörist eylemi değil genel olarak terörizmi esas alması itibarıyla hususiyet arz eder. İlgili karara, Konsey'in sonraki kararlarında sıkça atıf yapılmıştır.⁹² Kararda, terörizmle ulusal ve uluslararası boyutta mücadelenin arttırılması ve devletlerin uygun adımlar atması gerektiği ifade edilmiş olmakla birlikte, uygulamaya ilişkin mecburi

⁸⁹ Bkz. UN Doc. S/RES/1267 (1999), para. 6.

⁹⁰ Bkz. UN Doc. S/RES/1390 (2002).

⁹¹ Bkz. UN Doc. 1269 (1999).

⁹² Örneğin bkz. UN Doc. S/RES/1368 (2001); UN Doc. S/RES/1373 (28 September 2001).

yükümlülükler veya denetleme mekanizması öngörülmemiştir.⁹³

11 Eylül olaylarından sonra Güvenlik Konseyi, terörizmle mücadelede ön plana çıkan önemli kararlar almış ve kararların uygulanmasına nezaret edecek komiteler kurmuştur. BM'nin, 1972 yılında Genel Kurulun aldığı karardan başlayarak 11 Eylül'e kadar geçen süreçte terörizmi sosyal bir olgu olarak ele almış olmasından kaynaklanan değişken yaklaşımları bıraktığı görülmektedir. 11 Eylül ile birlikte terörizm artık, süregiden kaygı verici bir konudan, Güvenlik Konseyi'ni meşgul edecek nispette uluslararası barış ve güvenliği tehdit edecek bir konuya dönüşmüştür.⁹⁴

11 Eylül saldırılarının ertesi günü 12 Eylül 2001'de Güvenlik Konseyi, 1368 (2001) sayılı kararı almıştır. Karar, uluslararası terörizm sorununun üstesinden gelmek için daha fazla eylemde bulunma konusunda hukuki temel teşkil etmiştir.⁹⁵ 1368 sayılı kararda, terörist fiillerin sebep olduğu uluslararası barış ve güvenliğe ilişkin her türlü tehditle mücadelede kararlılık kararı alınmış, New York, Washington D.C. ve Pensilvanya'da meydana gelen terörist fiiller, uluslararası barış ve güvenliği tehdit eden diğer her türlü uluslararası terörizm eylemleri gibi kınanmıştır. Güvenlik Konseyi bütün devletleri; terörist saldırı faillerini, organize edenleri ve destekleyenleri ivedilikle adalete teslim etmeleri için çağrıda bulunmuştur. Terörist fiilleri önleme ve ortadan kaldırmada uluslararası toplumun gayretlerini artırması, anti terörizm sözleşmeleri ve özellikle 1269 sayılı karar olmak üzere Güvenlik Konseyi kararlarının uygulanması için çağrıda bulunmuştur. BM Şartı altındaki sorumlulukları ile uyumlu olarak 11 Eylül terörist saldırılarına karşı her türlü

⁹³ Ward, "Building Capacity," 290.

⁹⁴ Young, "Defining Terrorism," 34.

⁹⁵ Ward, "Building Capacity," 293.

tedbiri ve terörizmin her türü ile mücadele için bütün gerekli önlemleri almaya hazır olduğunu vurgulamıştır.⁹⁶ Bu kararlar ilk defa; BM Şartı⁹⁷ 51. madde kapsamında uluslararası barış ve güvenliği tehdit eden her türlü terörist eyleme karşı bireysel ve kolektif “doğal” meşru müdafaa hakkı tanınmıştır. İkinci olarak ise Güvenlik Konseyi, terörizmle mücadele konusunda hukuki çerçeveyi çizerek, uluslararası terörizme karşı Konsey merkezli bir uluslararası cevaba girişmiştir. Bunun sonucu olarak 28 Eylül 2001’de Konsey’de, BM Şartı 7. Bölüm kapsamında oybirliği ile 1373 sayılı karar kabul edilmiştir.⁹⁸ Konsey; terörizmin uygulama, fiil ve metotlarının BM amaç ve ilkelerine muhalif olduğunu beyan etmiştir.⁹⁹

1373 sayılı karar¹⁰⁰ Güvenlik Konseyi’nin terörizmle mücadele kapsamında aldığı bağlayıcı kararların en önemlisi olarak değerlendirilmektedir.¹⁰¹ Kararla ilk defa Güvenlik Konseyi, belli bir kavramı “her durumda” uluslararası barış ve güvenliğe tehdit olarak değerlendirmiştir. Buna göre, Güvenlik Konseyi, tehdidi somutlaştırmayı beklemeden önleyici genel

⁹⁶ Bkz. UN Doc. S/RES/1368 (2001). Ayrıca bkz. Trevor P. Chimimba, “United Nations Security Council Resolution 1373 (2001) as a Tool for Criminal Law Enforcement,” İç. *The Pursuit of a Brave New World in International Law: Essays in Honour of John Dugard*, Editör Tiyanjana Maluwa, Max du Plessis ve Dire Tladi (Brill, 2017), 361.

⁹⁷ Birleşmiş Milletler Şartı, 26 Haziran 1945 (Charter of the United Nations, 26 June 1945, 1 UNTS 16). Şart’ın Türkçe metni için bkz. Erişim Tarihi Temmuz 7, 2022, https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/2212020141836bm_01.pdf.

⁹⁸ Gross ve Aolain, *Law in Times*, 390; Ward, “Building Capacity,” 293-294.

⁹⁹ Chimimba, “United Nations,” 362.

¹⁰⁰ UN Doc. S/RES/1373.

¹⁰¹ Bkz. Polat, *Uluslararası Terörizmle*, 203-204.

faaliyetlerde bulunabilecektir.¹⁰² 11 Eylül'den önceki Güvenlik Konseyi kararlarında terörizm, barış ve güvenliği tehdit etmesi bağlamında ele alınmışken;¹⁰³ kararda, "her uluslararası terör eyleminin" uluslararası barış ve güvenlik için bir tehdit oluşturduğu ayrıca teyit edilmiştir.

1373 sayılı kararla üye devletlere çok geniş ve bağlayıcı yükümlülükler getirilmiştir. Bunlara; terörün finansmanını suç kapsamına sokma ve cezalandırma, terör eylemlerine karışmış kişilerin fonlarını ve finansal varlıklarını ertelemeksizin dondurma, bu tür kişilere devletlerin kendi ülkesinde finansal destek sağlanmasının ve silah temini gibi diğer yardımların engellenmesi, diğer devletlerle konuyla alakalı olarak özellikle ikili ve çok taraflı düzenlemeler yoluyla işbirliği yapmak gibi örnekler verilebilir.¹⁰⁴

Güvenlik Konseyi kararları doğası gereği uluslararası anlaşmalar nispetinde ayrıntılı düzenlemeler getirmezler.¹⁰⁵ Kararlar, genellikle siyasi uzlaşmaların teminatı altındadır.

¹⁰² Stefan Talmon, "The Security Council as World Legislature," *The American Journal of International Law* 99, no. 1 (Jan., 2005), 180, 192. Güvenlik Konseyi'nin barışa karşı tehdit kavramını terörizm bağlamında geniş olarak yorumlamasına ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. Valeria Santori, "The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-terrorism," İç. *International Cooperation in Counter-terrorism: the United Nations and regional organizations in the fight against terrorism*, Editör Giuseppe Nesi, (Ashgate, 2006), 89-111.

¹⁰³ Örneğin bkz. UN Doc. S/RES/635 (1989); UN Doc. S/RES/748 (1992); UN Doc. S/RES/1189 (1998).

¹⁰⁴ Daha fazla örnek için bkz. UN Doc. S/RES/1373, para. 1/a-d; para. 2/a-g; para. 3/a-g. 1267 ve 1373 rejimlerinde öngörülen yaptırımlar listesi hakkındaki insan hakları bağlamında eleştirel bir yaklaşım için bkz. Tom De Boer, "United Nations Security Council Anti-Terrorism Resolutions: Ramifications for the Rule of Law," *University College Dublin Law Review* 11 (2011), 35-52.

¹⁰⁵ Talmon, "The Security Council," 188.

Dolayısıyla devletlere geniş bir yetki alanı bırakacak şekilde genel ifadelerle kaleme alınır ve boşluklar içerirler. Bu kapsamda 1373 sayılı karar, çok geniş bağlayıcı yükümlülükler getirmekle birlikte; terörizmin tanımlanmasını ulusal düzenlemelere bırakan önemli bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁶ Devletlerin, uluslararası bir emir sebebiyle terörizmle mücadeleye yönelik ulusal düzenlemeler yapmak zorunda kalmaları, kararın önemini göstermektedir. Ancak, kararın ne uluslararası ne de ulusal düzeyde uygulanması sırasında terörizmin tanımı sorunu çözülememiştir. Devletler kararın öngördüğü düzenlemeleri yaparken terörizmi tanımlamamak veya istedikleri şekilde tanımlamak konusunda serbest bırakılmıştır.¹⁰⁷ Bu serbestliğin bir göstergesi olarak 17 Eylül 2002 tarihinde Lübnan'ın; BM Genel Sekreterliğine hitaben ve İsrail Hükümetinin görüşü hilafına, İsrail tarafından işgal edilen bölge için İsrail işgaline karşı meşru direniş hareketlerinin 1373 sayılı Güvenlik Konseyi'nin terörle mücadeleye ilişkin kararına dahil olmadığına ve uluslararası terörizm ve yabancı işgaline karşı mücadele hakkının birbirinden ayrılması gerektiğine ilişkin mektup göndermesi¹⁰⁸ örneği verilebilir.

1373 sayılı kararda terörizmin tanımlanmamasının sebebi; tartışmalı olan tanım konusunun, uluslararası toplumu bölebileceği gibi kararın hızlı olarak kabul edilmesinin önünde bir engel teşkil edebilecek olması olarak değerlendirilmektedir.¹⁰⁹ Güvenlik Konseyi, 1373 sayılı kararda terörizmin tanımının olmamasına bir nebze olsun çare bulmak

¹⁰⁶ Talmon, "The Security Council," 189.

¹⁰⁷ Gross ve Aolain, *Law in Times*, 403.

¹⁰⁸ Fassbender, "The UN Security Council," 98.

¹⁰⁹ Bkz. Luis Miguel Hinojosa-Martínez, "Security Council Resolution 1373: the cumbersome implementation of legislative acts," İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Editör Ben Saul, (Edward Elgar Publishing, 2020), 584.

maksadıyla 2004 yılında 1566 sayılı kararı kabul etmiştir.¹¹⁰ Kararda 1994 yılında kabul edilen Uluslararası Terörizmi Ortadan Kaldırmaya Yönelik Önlemlere Dair Deklarasyon ile Terörizmin Finanse Edilmesinin Cezalandırılmasına İlişkin Sözleşmede yer alan unsurların bir araya getirildiği görülmektedir. İlk bakışta kararda terörizmin tanımının yapıldığı izlenimi oluşsa da Güvenlik Konseyi basın bültenine göre, kararda terörizm tanımlanmaya çalışılmamış, açık bir siyasi mesaj içeren devletlerarası uzlaşmanın ifadesi olarak nitelendirilmiştir.¹¹¹

Doktrinde, 1566 sayılı kararın terörizm kavramını tanımlayıp tanımlamadığı tartışmalıdır. Örneğin Caşın'a göre karar terörizmi tanımlamamaktadır. Yalnızca belli nitelikteki fiillerin önlenmesi ve cezalandırılmasını talep etmiştir.¹¹² Bununla birlikte kararın terörizmi tanımladığını öne süren görüşler de mevcuttur. Hinojosa-Martínez, Konsey'in ilgili kararında terörizmi tanımlamış olduğunu; ancak tanıma dair boşluğun Konsey tarafından doldurulmasına dair girişimin, uluslararası bir mutabakatla desteklenmemiş olmasından dolayı tanımın büyük oranda göz ardı edildiğini ileri sürmektedir.¹¹³ 2014 yılında, Terörle Mücadele Sırasında İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Geliştirilmesi ve Korunması Özel Raportörü; kapsamlı bir uluslararası terörizm tanımının yokluğunda, 1566 sayılı karardaki yaklaşım doğrultusunda ulusal terörle mücadele yasalarının, bir eylemin terörizm olarak

¹¹⁰ UN Doc. S/RES/1566 (2004).

¹¹¹ Bkz. Young, "Defining Terrorism," 45; Saul, "Definition of "Terrorism," 165.

¹¹² Bkz. Caşın, *Uluslararası Terörizm*, 780.

¹¹³ Bkz. Hinojosa-Martínez, "Security Council Resolution 1373," 584.

sınıflandırılması için gerekli olan üç adımlı kümülatif nitelendirmeye bağlı kalmasını tavsiye etmiştir.¹¹⁴

11 Eylül saldırılarından sonra alınan Güvenlik Konseyi kararlarının genel özelliklerine bakıldığında; “uluslararası terörizm” merkezli olduğu görülmektedir. Kararlarda, uluslararası terörizmin her türünün nerede ve nasıl işlenirse işlensin uluslararası barış ve güvenliğin en büyük tehditlerinden biri olarak değerlendirilerek kınandığı görülmektedir. Güvenlik Konseyi’nin kınamayı içeren tüm kararlarında terörizmle mücadelede kararlılığa vurgu, bu eylemlerin arkasında olanları adalet önüne çıkarma için devletleri işbirliğine teşvik vardır. Fakat maalesef kınamaya dair alınan ilgili kararların hukuki bir etkisi olmamıştır.¹¹⁵

11 Eylül’den sonra uluslararası terörizmle mücadelede Genel Kurula nazaran daha ön plana çıkan Güvenlik Konseyi’nin, tüm kararlarının analizi yapıldığında kararların; (1) terör eylemlerini kınayan, (2) bağlayıcı yükümlülükler öngören, (3) devletlerin uluslararası terörizmle mücadelede kapasitelerini geliştirmeye yönelik olan ve (4) yaptırımların uygulanmasını içeren olmak üzere dört başlık altında incelendiği görülmektedir. Fakat bazı kararların birden fazla başlık altında değerlendirilebilmesi de mümkündür. 11 Eylül sonrası kararlar, geniş içerikli olmalarının yanı sıra terörle mücadele stratejisi belirlemede ve bunu uygulamak üzere kurumsal yapılanmayı

¹¹⁴ Bkz. UN Doc. A/HRC/25/59/Add.2 (14 April 2014), para. 40. Üç adımlı kümülatif nitelendirme şu şekildedir: 1) Ölüme veya ciddi bedensel yaralanmaya veya rehin alınmasına neden olma niyetiyle, genel nüfus üyelerine veya onun bir kesimine karşı işlenmesi 2) Bir terör durumunu kışkırtmak, bir halkı sindirmek veya bir Hükümeti veya uluslararası kuruluşu herhangi bir eylemi yapmaya veya yapmaktan kaçınmaya zorlamak amacıyla işlenmesi 3) Kanunla tanımlanan ciddi bir suçun tüm unsurlarına karşılık gelmesi.

¹¹⁵ Polat, *Uluslararası Terörizmle*, 202-203.

da kurmaktadır.¹¹⁶ İlgili doğrultuda, uluslararası terörizmle etkili olarak mücadele etmek namına Güvenlik Konseyi tarafından kurulmuş olan Komiteler'in incelenmesine geçilecektir.

Özetle; Güvenlik Konseyi kararlarında, terörizm tanımlanmasa da terörizmin niteliği ne olursa olsun suç oluşturduğu ve kabul edilemez olduğu sıkça vurgulanmış, devletlere bağlayıcı yükümlülükler getirilmiştir. Terörizm ile mücadelede kararlılık, üye devletlerin terörle mücadeleye yönelik her türlü tedbiri almaları gerekliliği, terörle mücadeleye ilişkin sözleşmelere taraf olmaları çağrıları, işbirliği, 1373 sayılı karara ayrıca vurgu yapılmak suretiyle Güvenlik Konseyi kararlarına uyma çağrıları öne çıkan hususlardır.

B. Komiteler

Güvenlik Konseyi, BM Şartı'nın 29. maddesi uyarınca terörizmle mücadele etmek amacıyla üç yardımcı organ kurmuştur. Bunlar; 1267, 1373 ve 1540 sayılı kararlar ile kurulan 1267, 1373 ve 1540 komiteleridir.

1. 1267 Komitesi

7 Ağustos 1998 tarihinde Nairobi, Kenya ve Tanzanya'da ABD büyükelçiliklerinin bombalanması, sonrasında Afganistan'da çıkan sivil savaş; 1998 yılında Güvenlik Konseyi'ni Afganistan'daki kontrolü elinde bulunduran Taliban rejimine yaptırım uygulamaya yönelik 1189, 1193, 1214 sayılı kararlar almaya itmiştir. İranlı diplomatların öldürülmesinin

¹¹⁶ Polat, *Uluslararası Terörizmle*, 200-201.

akabinde ise ilgili kararların uygulanmadığı gerekçesi ile¹¹⁷ Güvenlik Konseyi, 2001 yılında 1267 sayılı bir karar almış ve Konsey'in tüm üyelerinden müteşekkil 1267 Komitesi kurulmuştur.¹¹⁸

1267 sayılı kararda terörizmin tanımı yer almamaktadır. Fakat Taliban'a yönelik yaptırımlar konusunda devletlere pek çok yükümlülük getirilmiştir. Bu kapsamda, devletlerden, insancıl gerekçeler gibi komitenin onayladığı gerekçeler haricinde Taliban'ın sahip olduğu, işlettiği ve kiraladığı uçakların ülkelerine inmesi ve kalkmasını yasaklamaları, Taliban'ın sahip olduğu fonların ve diğer finansal varlıkların dondurulması istenmiştir.¹¹⁹ Komite, üye devletlerin 1267 sayılı kararın etkili olarak uygulanmasına ilişkin aldıkları tedbirlere nezaret etmek, tavsiyelerde bulunmak ve Güvenlik Konseyi'ne periyodik rapor sunmakla yükümlüdür.¹²⁰ Kararla teröristlerle, teröristlere mali yardımda bulunanlar aynı derecede suçlu sayılmıştır.¹²¹ Komite tarafından yaptırım uygulanacak kişiler bir liste ile (yaptırımlar listesi) belirlenmektedir. Herhangi bir devlet tarafından da yaptırım uygulanması için isim önerilebilmektedir.¹²²

Komitenin görev ve yetkileri daha sonra 1333, 1390, 1455, 1526, 1617, 1735, 1822, 1904, 1988, 1989 ve 2083 sayılı kararlarla

¹¹⁷ Ulusoy, *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi*, 87-89; Tamer Kaşıkçı, "Küresel Terörizm ve Birleşmiş Milletler Sistemi," *The Turkish Yearbook of International Relations* 47 (2016), 14.

¹¹⁸ Bkz. UN Doc. S/RES/1267, para. 6.

¹¹⁹ Bkz. UN Doc. S/RES/1267, para. 4 /a,b.

¹²⁰ Bkz. UN Doc. S/RES/1267, para. 6.

¹²¹ Ulusoy, *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi*, 89.

¹²² Lisa Ginsborg "The United Nations Security Council's counter-terrorism ISIL (Da'esh) and Al-Qaida sanctions regime," *İç. Research Handbook on International Law and Terrorism*, Editör Ben Saul, (Edward Elgar Publishing, 2020), 550.

genişletilmiştir. Bu kararlar yaptırımları genişletmiştir.¹²³ Özellikle 1390 sayılı karar¹²⁴, 1267 rejimini zaman ve mekan sınırlaması olmaksızın geleneksel bir bölgesel yaptırım rejiminden küresel bir yaptırım rejimine dönüştürmüştür. 1390 sayılı karar, belli bir devlet veya belli bir bölgeyle bağlantılı olmayan ilk yaptırım kararı örneği olmuştur.¹²⁵

17 Temmuz 2011 de kabul edilen 1988 (2011) ve 1989 (2011) sayılı kararlarla¹²⁶ yaptırımlar sistemi iki ayrı rejime bölünerek, tedbirlere konu olan kişiler ikiye ayrılmıştır. Komite bundan sonra “*El Kaide Yaptırımlar Komitesi (Al-Qaida Sanctions Committee)*” olarak bilinmeye başlamıştır. 1267 ve 1989 (2011) sayılı karar uyarınca Komite, El Kaide ile ilişkili kişiler ve gruplara yaptırımla yetkilendirilerek, El Kaide ile bağlantılı kişi ve kuruluşlara karşı alınan tedbirlerin uygulanmasını denetlemekle görevlendirilmiştir. 1988 (2011) sayılı karar uyarınca da Afganistan'ın barışı, istikrarı ve güvenliğine tehdit oluşturan Taliban ile bağlantılı kişi ve kuruluşlara karşı alınan önlemlerin uygulanmasını denetlemek üzere ayrı bir komite kurulmuştur.¹²⁷ Daha sonra kurulacak olan komitelerden farklı olarak ilgili komite, terörizmle mücadelede genel bir normun uygulanmasını değil, belirli bir amacı olan bir yaptırım rejiminin

¹²³ Ulusoy, *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi*, 91; Jane E. Stromseth, “The Security Council’s Counter-Terrorism Role: Continuity and Innovation.” *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law 97 (2003)*, 41.

¹²⁴ Bkz. UN Doc. S/RES/1390 (2002).

¹²⁵ Ginsborg “The United Nations,” 551.

¹²⁶ İlgili kararlar için bkz. UN Doc. S/RES/1988 (2011), UN Doc. S/RES/1989 (2011).

¹²⁷ “Sanctions,” Erişim Tarihi: 14 Temmuz 2022, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267>; Ginsborg “The United Nations,” 557.

uygulanışına nezaret etmesi cihetiyle daha dar bir yapıya sahiptir.¹²⁸

17 Aralık 2015 tarihinde alınan 2253 sayılı kararla ise El Kaide komitesi “İŞİD ve El Kaide komitesi (*ISIL (Da’esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*)” olarak değiştirilmiştir.¹²⁹ Komite temel olarak; fonların dondurulması, seyahat yasağı ve silah ambargosuna ilişkin olarak uygulayacağı yaptırımlar hususunda, El Kaide’nin ayrılıkçı grubu olarak nitelenen İŞİD’le ilişkili kişi ve grupları da kapsamına almıştır.¹³⁰ 17 Aralık 2021 de ise 2610 sayılı kararın kabul edilmesiyle Güvenlik Konseyi, İŞİD ve El Kaide Yaptırım Listesindeki tüm kişi ve kuruluşları etkileyen varlıkların dondurulması, seyahat yasağı ve silah ambargosunu yeniden onaylamıştır.¹³¹

2. 1373 Komitesi

Güvenlik Konseyi’nin 1373 sayılı kararıyla, ilgili kararın uygulanmasına nezaret etmek üzere Güvenlik Konseyi üyelerinden oluşan 1373 Komitesi, diğer bir ifadeyle “*Terörle Mücadele Komitesi (The Counter-Terrorism Committee (CTC))*” kurulmuştur. Kararın önemi; terörizmin tanımını içermemekle birlikte, devletlerin terörizmle mücadelede etkinliği sağlamak için gerekli hukuki ve idari düzenlemeleri yerine getirmelerinin amaçlanmış olmasıdır.¹³² Ulusal hukuk sistemlerinin tanımlarındaki farklılıkların kabul edilerek terörizmin

¹²⁸ Kaşıkçı, “Küresel Terörizm,” 15

¹²⁹ Bkz. UN Doc. S/RES/2253 (17 December 2015), 5, para.1.

¹³⁰ Bkz. UN Doc. S/RES/2253.

¹³¹ Bkz. UN Doc. S/RES/2610 (17 December 2021).

¹³² Polat, *Uluslararası Terörizmle*, 206. Ayrıca bkz. Eric Rosand, “Resolution 1373 and the CTC: The Security Council’s capacity building,” İç. *International Cooperation in Counter-terrorism: the United Nations and regional organizations in the fight against terrorism*, Editör Giuseppe Nesi, (Ashgate, 2006), 81.

tanımlanmaması; otomatik olarak komitenin, terörizm suçunun her türü hakkında, anlaşma olmadan terörizmle mücadele edilebileceğini kabul etmesi anlamına gelmektedir. Buna göre, dar ve açık ulusal tanımlar yerine uluslararası terörizmi kapsaması için ulusal yasaların genişletilmesi teşvik edilmiştir.¹³³

Karar, BM'nin terörle mücadeleye ilişkin çabalarında köşe taşı olarak görülmektedir.¹³⁴ Devletler, 1373 sayılı kararın kabulünden itibaren 90 gün içinde¹³⁵ ve 90 günlük periyotlarla kararın uygulanmasına ilişkin alınan önlemleri rapor etmekle yükümlendirilmiştir. Rapor yükümlülüğü, terör tecrübesi olan veya olmayan bütün devletlere getirilmiştir. Ancak 90 günlük kısa sürede terörizmle mücadeleye dair kapsamlı hukuki düzenlemelerin yapılması devletler için zor olduğu gibi; 90 günlük periyotlarla rapor sunma yükümlülüğü, pek çok devletin ulusal düzenlemelerini aceleye getirmesine ve anayasal hakların korunmasında olumsuz bir etkiye sebep olan yanlış düzenlemeler yapmasına yol açmıştır.¹³⁶

Devletlerin ilk rapor yükümlülüğünü yerine getirmelerinden sonra komite, hiçbir devletin karardaki yükümlülükleri tamamıyla karşılayamadığı ve bütün devletlerin kararın tam olarak uygulanabilmesi için gerekli hukuki düzenlemeleri yapması gerektiği sonucuna varmıştır. Bu yükümlülükler, anti terörizm sözleşmelerinin iç hukukta uygulanmasını da kapsamaktadır.¹³⁷ Terörizmin önüne geçilebilmesi, devletlerin pek çok alanda yasal düzenlemeler yapmaları ve bunları hayata geçirebilmeleri ile mümkündür. Bu kapsamda Komite; terörle mücadele ve finans, gümrük ve

¹³³ Margariti, "Defining International Terrorism," 190.

¹³⁴ Bkz. Chimimba, "United Nations," 365.

¹³⁵ Bkz. UN Doc. S/RES/1373, para. 6.

¹³⁶ Gross ve Aolain, *Law in Times*, 403.

¹³⁷ Ward, "Building Capacity," 299.

göçmen, suçluların iadesi, polis ve emniyet, ihracat kontrol ve silah kaçakçılığının önlenmesi ile yerel güvenlik önlemleri konularında hukuki düzenlemeler yapılması ve hayata geçirilmesi konularına dikkat çekmektedir.¹³⁸ Raporlarda, devletlerin kurumlarının terörle mücadele kabiliyetlerinin değerlendirilmesi de yer almaktadır. Ulusal düzenlemelerle ilgili ilk öncelik ise terörün finansmanının önlenmesidir. Devletlerden bu kapsamda terörle mücadeleye ilişkin sözleşmelere taraf olmaları da dahil¹³⁹ hızlı önlemler almaları da beklenmektedir.¹⁴⁰

Komite, çalışmalarını üç basamakta gerçekleştirmektedir. İlki, terörizmin finansmanını önlemek ve uluslararası anlaşmalara taraf olmak başta olmak üzere devletlerin, kararın bütün yönlerine ilişkin etkili düzenlemeler yapmasını temin etmek; ikincisi, kararın ve düzenlemelerin uygulanması için gerekli yürütme mekanizmalarını ve iki taraflı, bölgesel ve çok taraflı işbirliğini sağlamak; sonuncusu ise yürütme mekanizmalarının ve düzenlemelerin denetlenmesi suretiyle kararın yükümlülüklerine ve gerekliliklerine uymayı temin etmektir.¹⁴¹

12 Kasım 2001'e gelindiğinde ise Güvenlik Konseyi 1377 sayılı kararı kabul etmiştir. Kararla, Terörizmle Mücadele Komitesine devletlere yardım sağlaması konusunda yükümlülük getirilmiştir.¹⁴² Böylece 1373 sayılı kararın uygulanması konusunda kapasite ve kaynakları yetersiz olan devletlere yardım sağlanmasının yanı sıra 1373 sayılı kararın

¹³⁸ Ward, "Building Capacity," 304.

¹³⁹ UN Doc. S/RES/1373, para. 3/d.

¹⁴⁰ Gross ve Aolain, *Law in Times*, 404.

¹⁴¹ Kayalar, "The Role and Impact," 53. Ayrıca bkz. Sedat Demirci, "Terörizme Karşı Mücadele Modelleri," *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 2, no. 2 (2011), 200-201.

¹⁴² UN Doc. S/RES/1377 (2001), 12 November 2001.

uygulanması sırasında devletlerin karşılaşabileceği sorunların da çözümü amaçlanmıştır. Komite, 1373 sayılı kararın tam olarak uygulanması için devletlerin birbirine yardım sağlaması hususunda çağrıda bulunmuştur. Aynı zamanda bölgesel, uluslararası örgütler ve kurumların yardım sağlaması da teşvik edilmiştir. Bu kapsamda Komite, konuyla ilgili olarak terörle mücadelede kapasitesi yetersiz olan devletlere yardım edilmesine yönelik G8 devletlerinin desteğini almaktadır.¹⁴³ Komite, her devletin yardıma ihtiyaç duyduğu konuyu tespit ederek, bu konuda ilgili devletle gereken yardımı sağlayabilecek en uygun devleti eşleştirmektedir. İlgili kapsamda devletler, kararın bütünüyle uygulanması konusunda destek istemek amacıyla komiteye başvurmuştur.¹⁴⁴ Fakat bunlara rağmen, 1373 sayılı kararın devletler tarafından yeterince uygulandığı söylenememektedir. Bunun nedenlerinden bazıları; devletlerin kapasite ve kaynaklarının yetersiz olması, terörizmin önlenmesini milli gündemlerine alma konusunda siyasi irade göstermekte isteksiz davranmaları olarak gösterilmektedir.¹⁴⁵

2004 yılında ise Güvenlik Konseyi, komiteye uzman bakış açısıyla destek vermesi amacıyla "*Terörle Mücadele Komitesi Yürütme Direktörlüğünü (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate)*" kurmuştur. İlgili tarihten sonra denetim, iki organ vasıtası ile devam etmiştir.¹⁴⁶

3. 1540 Komitesi

Güvenlik Konseyi'nin BM Şartı 7. Bölüm kapsamında aldığı ve bağlayıcı yükümlülükler içeren bir diğer kararı da, kararın

¹⁴³ Ward, "Building Capacity," 304.

¹⁴⁴ Talmon, "The Security Council," 191.

¹⁴⁵ Bkz. Ward, "Building Capacity," 304.

¹⁴⁶ Kaşıkçı, "Küresel Terörizm," 16.

uygulanmasına nezaret edecek bir Komite'nin kurulmasını da içeren 28 Nisan 2004 tarihli 1540 sayılı karardır.¹⁴⁷

Karar, Güvenlik Konseyi kararlarının genel özelliklerini yansıtmaktadır. Kararda terörizmin tanımı yer almamakla birlikte; açıkça, devletlere getirilen yükümlülüklerin ulusal düzenlemelerle uyumlu hale getirilmesi istenmiştir.¹⁴⁸ Kararla; nükleer, biyolojik ve kimyasal silahların yaygınlaşması, dağıtılması uluslararası barış ve güvenliğe tehdit olarak değerlendirilmiş ve bunlara yönelik etkili ve uygun önlemler alınacağı ifade edilmiştir.¹⁴⁹ Bu tür silahların geliştirilmesi, edinilmesi, üretilmesi, alınması, nakliyatı, aktarılması, dağıtılmasına katılanlara devletlerin her türlü yardımı yasaklanmış; bunları engellemeye yönelik etkili hukuki düzenlemeler yapma ve uygulama yükümlülüğü getirilmiştir.¹⁵⁰ Gerekirse silahsızlanmaya ilişkin uluslararası anlaşmaların güçlendirilmesi ile kararın uygulanmasında yardıma ihtiyaç duyan devletlere yardım ve geniş manada devletlerarası işbirliği bağlamında pek çok yükümlülük getirilmiştir.¹⁵¹

Güvenlik Konseyi, 2006 yılında ise 1673 sayılı kararı almıştır. Kararda, devletlerin hepsinin 1540 Komitesine sunmaları gereken raporları sunmadıkları hatırlatılmış ve 1540 sayılı kararın tamamıyla ve bütün devletlerce uygulanmasının önemi vurgulanmıştır. İlk raporunu sunmayanlara gecikmeden sunmaları ve sunmuş olanların ise komite her ne zaman isterse ek bilgi vermeleri gerektiği ifade edilmiştir.¹⁵² 1673 sayılı kararla birlikte, normalde iki yıllığına kurulmuş olan 1540 komitesinin

¹⁴⁷ Bkz. UN Doc. S/RES/1540 (28 April 2004).

¹⁴⁸ Talmon, "The Security Council," 188-189.

¹⁴⁹ UN Doc. S/RES/1540, 1.

¹⁵⁰ UN Doc. S/RES/1540, para. 1, 2.

¹⁵¹ Bkz. UN Doc. S/RES/1540, para. 3-10.

¹⁵² UN Doc. S/RES/1673 (27 April 2006), para. 1-3.

görev ve yetkileri iki yıl daha yani, 27 Nisan 2008 tarihine kadar uzatılmıştır.¹⁵³

Güvenlik Konseyi 2008 yılında ise 1810 sayılı kararı almıştır. İlgili karar bir nevi 1673 sayılı kararda belirtilen hususların tekrarını içermektedir. 1540 Komitesiyle işbirliğine özel vurgu yapan kararda, komitenin görev süresi 25 Nisan 2011'e kadar üç yıllık bir süre için uzatılmıştır.¹⁵⁴ Benzer şekilde, Güvenlik Konseyi 2011 yılında aynı hususları ele alan 1977 sayılı bir kararla komitenin yetkilerini 2021 yılına kadar on yıllık bir süre için tekrar uzatmıştır.¹⁵⁵ Daha sonra alınan 2055 sayılı kararla 1540 Komitesi'nin çalışmalarını destekleyen Uzmanlar Grubu'nun üye sayısı 8'den 9'a çıkarılmıştır.¹⁵⁶

Güvenlik Konseyi 15 Aralık 2016'da aldığı 2325 sayılı kararla ise; 1540 sayılı kararı teyit eden ve diğer şeylerin yanı sıra, uygun olduğunda önlem alınması ve güçlendirilmesi gereken alanlara odaklanarak; tüm devletleri, 1540 sayılı kararın tam olarak uygulanmasına yönelik çabalarını yoğunlaştırmaya davet etmiştir.¹⁵⁷ Sonrasında, 2021 yılında alınan 2572 (2021)¹⁵⁸ ve 2022 yılında alınan 2622 (2022) sayılı kararlarla komitenin görev süresi tekrar uzatılmıştır. 2622 sayılı karara göre komite, 30 Kasım 2022'ye kadar faaliyetlerini sürdürmeye devam edecektir.¹⁵⁹

Üç komite bağlamında genel bir değerlendirme yaparsak; Güvenlik Konseyi'nin terörizmle etkili mücadele etmek adına

¹⁵³ UN Doc. S/RES/1673, para. 4.

¹⁵⁴ UN Doc. S/RES/1810 (25 April 2008).

¹⁵⁵ UN Doc. S/RES/1977 (20 April 2011).

¹⁵⁶ UN Doc. S/RES/2055 (29 June 2012) .

¹⁵⁷ UN Doc. S/RES/2325 (15 December 2016).

¹⁵⁸ UN Doc. S/RES/2572 (2021).

¹⁵⁹ Bkz. UN Doc. S/RES/2622 (2022), para. 1.

kurmuş olduğu komitelerle görev alanı genişlemiş olmakla birlikte, Güvenlik Konseyi üyelerinin aynı anda üç komitenin üyeleri olmaları yüzünden iş yüklerinin ağır olması ve her komitenin ayrı ayrı raporlar hazırlamakla yükümlü olmaları sebebiyle raporların karıştığı ve dolayısıyla çalışmalarının zorlaştığı ifade edilmektedir. Aynı karışıklığın devletler için de mevcut olduğu; bunun yanı sıra, devletlerin raporlarının her zaman gerçeği yansıtmadığı da belirtilmektedir.¹⁶⁰ İlaveten, 1267 ve 1373 komitelerinin görevlerinin benzer olduğu, bunun ise değerlendirmelerde duplikasyona yol açtığı, ilgili komitelerin çalışmaları arasındaki benzerliğe rağmen herhangi bir işbirliğinde bulunmamaları da eleştirilmektedir.¹⁶¹ Ayrıca Güvenlik Konseyi kararlarına da yansıdığı üzere, devletlerin rapor sunma yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemeleri diğer bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Son olarak dile getirilmesi gereken asıl mesele ise terörizmin tanımlanması noktasında, gerek Konsey kararları gerekse tüm BM nezdinde bir uzlaşının hala sağlanamamış olmasının¹⁶²; Güvenlik Konseyi kararlarının etkinliğinin sağlanmasının ve dolayısıyla komitelerin işlevlerini yerine getirmesinin önünde önemli bir engel olarak varlığını sürdürüyor olması ile terörizme karşı ortak bir yaklaşımın sergilenmesini son derece güçleştirdiği gerçeğidir.

SONUÇ

11 Eylül saldırıları, terörizmin ulusal sınırları geçebileceğini gösterdiği gibi uluslararası toplumun benzer durumlara

¹⁶⁰ Ulusoy, *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi*, 111.

¹⁶¹ Kayalar, "The Role and Impact," 73.

¹⁶² Benzer görüş için bkz. Victoria Martín De La Rosa ve Elena Domínguez Romero, "Epistemic and non-epistemic modals: The key to interpreting the spirit of counter-terrorism United Nations Security Council resolutions," *Journal of Pragmatics* 180, no. 1 (2021): 90.

hazırlıksız olduğunu ve uluslararası terörizmle mücadele için gereken donanımına sahip olmadığını da göstermiştir. 11 Eylül ile birlikte uluslararası toplum, uluslararası terörizmle mücadele için yeni bir yaklaşım ortaya koymaya başlamıştır. Genel Kurulda terörizm tartışmaları çoğalmış, devletler ve devlet dışı aktörler terörizmin önlenmesi ve sona erdirilmesinde işbirliğini arttırmıştır. 11 Eylül öncesinde BM'nin genel yaklaşımı, terörizmle mücadele için belli suç fiillerini hedef alma şeklinde gerçekleşmiş ve Güvenlik Konseyi'nin zorunlu nitelikte olmayan önlemleri önemsenmemişken; bu olaylardan sonra Konsey, BM Şartı 7. Bölüm kapsamında devletleri bağlayıcı yükümlülükler öngören müdahaleci kararlar vermeye¹⁶³ ve terörizmi uluslararası boyutuyla ele almaya başlamıştır. Ayrıca, terörle mücadelede etkinliği sağlamak amacıyla komiteler tesis etmiştir.

Fakat, tüm gelişmelere rağmen uluslararası terörizmle mücadelede önemli zaafılar söz konusudur. Bunun pek çok nedeni vardır. Üye devletlerin terörizmle mücadele için insan kaynağının, ekonomik, teknik veya hukuki kaynaklarının yetersiz olması, uluslararası bilgi paylaşımındaki noksanlıklar ile komitelerin çalışma usullerindeki eksikliklerle; tüm bunların geliştirilmesi noktasında zamana ihtiyaç duyulması hiç şüphesiz başlıca sebeplerdendir. Aynı şekilde terörist fiillerin zamanla çeşitlenmesi ve karmaşıklaşması da başka bir etkidir.

Diğer bir neden de terörizmin tanımlanması ile de ilişkili olan; terörizmin yalnızca devlet dışı aktörlerin fiilleri sonucunda meydana gelmemesi, bazı devletlerin politik hedeflerine ulaşmak için terörist metotları kullanması¹⁶⁴ ile Konsey kararlarının amaçları bakımından devletleri bağlamakla birlikte, amaçlara ulaşma yol ve yöntemler hususunda üye devletlere tanıdığı serbestliklerdir.¹⁶⁵ İlgili serbestliklerin başında ise hiç

¹⁶³ Ward, "Building Capacity," 289; Young, "Defining Terrorism," 29.

¹⁶⁴ Gross ve Aolain, *Law in Times*, 370.

¹⁶⁵ Talmon, "The Security Council," 193.

şüphesiz terörizmin tanımlanması gelir. Bunun sonucu olarak, uluslararası alanda uzlaşmaya varılmış terörizmin hukuki bir tanımı halen yapılamamıştır.

Uluslararası alandaki uzlaşma yokluğunun en büyük göstergesi, Uluslararası Terörizme Dair Kapsamlı Sözleşmenin müzakerelerinde yaşanan tıkanıklıklar¹⁶⁶ ve taslak sürecinin halen nihayete erememesidir. Müzakerelerde, terörizmin hukuki tanımına dair öne çıkan iki temel ihtilaf: Devlet terörünün sözleşmeye dahil edilip edilmeyeceği ile ulusal kurtuluş savaşlarının self determinasyon hakkı mı yoksa terörizm bağlamında mı değerlendirilmesi gerektiğidir. O nedenle, devletlerin; taslağa dair müzakerelerde terörizmin tanımlanması hususunda azami gayreti göstermeye hazır olduklarını sıkça vurgulamaları, uluslararası terörizmi kınamaları ya da terörizme karşı mücadelede kararlılık veya işbirliğine hazır olduklarını çokça dile getirmeleri yeterli değildir. Halen; belirli, açık ve uzlaşmış bir hukuki tanımın yokluğu, gerçek bir çözümün önündeki en büyük engellerdendir.

Bu itibarla, BM Genel Kurulu ve Güvenlik Konseyi'nin, terörizm hususunda evrensel bir tanım getirmek noktasında şimdiye dek aciz kalması ve devletlerin her birinin terörizm kavramını ayrı ayrı yorumlamaları; 1373 Komitesini kuran kararda terörizmle mücadelede devletlere ne kadar kapsamlı yükümlülükler öngörülmüş olursa olsun, Konsey'in terörizmle mücadelede başarı sağlamasını ve devletlerin terörizme karşı ortak bir tavır koymalarını zorlaştırmaktadır. Çalışma boyunca temas edilen hakikatler karşısında, yakın gelecek için de tanıma dair bir mutabakata varılamayacağını öngörmek zor değildir.

¹⁶⁶ Taslak sözleşmeye dair müzakereler sırasında devletler arasında yaşanan uzlaşmazlıkların göstermesi bakımından önemli bir belge için bkz. Oral Report by the Chair of the Working Group on Measures to Eliminate International Terrorism, UN Doc A/C.6/72/SR.28 (17 November 2017), para. 12-20.

Tüm bu gerçekler ve sorunlar ışığında, üzerinde ittifak edilen hukuki bir terörizm tanımının yokluğunda; BM'nin uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında birincil yetkili organı olan Konsey'in, her türünü uluslararası barış ve güvenliğe tehdit olarak nitelendirdiği ve mücadelede kararlılığını ifade ettiği uluslararası terörizme dair çabaları eksik kalmaya mahkumdur. Neticede her devlet, Konsey kararlarındaki yükümlülükleri kendi tanımına göre terörizm olarak nitelendirdiği fiilleri önlemeye yöneltebilmektedir. Dolayısıyla, "ulusal kurtuluş savaşçısı-terörist" ikilemi, başrolü oynamaya devam edecektir.

Genel Kurul kararlarında her ne kadar, Konsey kararlarına kıyasla terörizmi tanımlama çabaları fazla olsa da; Genel Kurul çalışmalarında devletlerin ulusal kurtuluş savaşı kavramı noktasındaki ihtilafları ile kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu bir vakiadır. Buna karşılık Konsey, bağlayıcı kararlar alabilen bir organ olması itibarıyla terörizmle mücadelede hususi bir yere sahiptir. Aynı zamanda, terörizme dair sözleşmeler sadece taraf devletleri bağlarken; Konsey kararları, sözleşmelere taraf olmasalar dahi BM üyesi bütün devletleri bağlamaktadır. Hatta BM Şartı madde 2/6 kapsamında BM'nin, üyesi olmayan devletlerin de uluslararası barış ve güvenliğin korunmasının gerektirdiği nispette bu ilkelere uygun şekilde hareket etmesini sağlayacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla, Konsey kararlarının etki gücü ve alanı son derece geniştir.

O nedenle öncelikle, terörizmin tanımı sorununun çözülmesi zaruridir. Böylece aynı zamanda, terörizmin geniş tanımlanmasından kaynaklanabilecek muhtemel insan hakları ihlallerinin de önüne geçilebilecektir.¹⁶⁷ Tanım sorununu

¹⁶⁷ BM İnsan Hakları Konseyi Danışma Komitesinin 22 Ocak 2020 tarihli raporuna göre; tanım eksikliği, terörle mücadele yasalarının istisması ve yanlış uygulanması ile doğrudan ilişkilidir ve sonuç olarak, terör olgusunu ele alma ve düzenleme temel amacını baltalamaktadır. İlgili rapor için bkz. UN Doc. A/HRC/AC/24/CRP.1 (22 January 2020), para. 6.

aşabilmek, Uluslararası Terörizme Dair Kapsamlı Sözleşmenin müzakerelerinin açıkça gösterdiği üzere son derece zordur. Fakat, uluslararası terörizmle mücadelenin önündeki en önemli engel de halen güncelliğini koruyan tanım sorunudur. BM İnsan Hakları Konseyi Danışma Komitesinin, 22 Ocak 2020 tarihli raporunda haklı olarak ifade ettiği gibi; uluslararası hukuka göre terörizmi açıkça tanımlama ihtiyacı, terörizmin bugün uluslararası barış ve güvenliğe yönelik temel tehdit olması gerçeğinden kaynaklanmaktadır.¹⁶⁸

Hakem Değerlendirmesi: Çift kör hakem.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını belirtmemiştir.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması olup olmadığını belirtmemiştir.

Etik Kurul Onayı: Yazar, etik kurul onayının gerekip gerekmediğini belirtmiştir.

Peer Review: Double peer-reviewed.

Financial Support: The author received no financial support for this study.

Conflict of Interest: The author did not specify whether there was a conflict of interest.

Ethics Committee Approval: The author stated whether ethics committee approval is required.

¹⁶⁸ UN Doc. A/HRC/AC/24/CRP.1, para. 12.

KAYNAKLAR

- Abubaker, Sarkan Salman. "Terörizm: Kavramsal Bir Çerçeve." *Uluslararası Beşeri ve Sosyal Bilimler İnceleme Dergisi* 5, no. 1 (2021): 35–58.
- Aksar, Yusuf. *Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk-I*. Ankara: Seçkin, 2017.
- Ambos, Kai ve Anina Timmermann. "Terrorism and customary international law." İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*. Editör Ben Saul. 16-30. Edward Elgar Publishing, 2020.
- Ayhan, Halis. "Terör Kavramı, Güvenlik Konseyi ve Genel Kurul Özelinde Birleşmiş Milletler'in 2001 Sonrası Terör Yaklaşımı." *Güvenlik Stratejileri* 11, no. 21 (2015): 117-147.
- Başeren, Sertaç Hami. "İnsan Hakları ve Terörizm," İç. *İnsan Hakları ve Güvenlik*. 195-224. Ankara: Türkiye Barolar Birliği İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2001.
- Bekele, Henok Kebede. "Problem of Defining Terrorism under International Law: Definition by the Appeal Chamber of Special Tribunal for Lebanon as a Solution to the Problem." *Beijing Law Review* 12, no. 2 (June 2021): 619-630.
- Boulden, Jane. "The United Nations General Assembly and Terrorism," İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*. Editör Ben Saul. 493-505. Edward Elgar Publishing, 2020.
- Bozkurt, Enver ve Selim Kanat. *Uluslararası Toplumun Paradoksu: Terörizm, İnsan Hakları, Güvenlik ve 11 Eylül Sonrası Meydana Gelen Değişiklikler*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2007.
- Caşın, Mesut Hakkı. *Uluslararası Terörizm*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008.
- Chimimba, Trevor P. "United Nations Security Council Resolution 1373 (2001) as a Tool for Criminal Law Enforcement." İç. *The Pursuit of a Brave New World in*

- International Law: Essays in Honour of John Dugard*. Editör Tiyanjana Maluwa, Max du Plessis ve Dire Tladi. 361-394. Brill, 2017.
- Çağırın, Mehmet Emin. "Terörizm ve Uluslararası Hukuk." İç. *Terörizm*. Editör Haydar Çakmak. 41-72. Ankara: Platin, 2008.
- De Boer, Tom. "United Nations Security Council Anti-Terrorism Resolutions: Ramifications for the Rule of Law." *University College Dublin Law Review* 11 (2011): 35-52.
- De La Rosa, Victoria Martín ve Elena Domínguez Romero. "Epistemic and non-epistemic modals: The key to interpreting the spirit of counter-terrorism United Nations Security Council resolutions." *Journal of Pragmatics* 180, no. 1 (2021): 89-101.
- Demirci, Sedat. "Terörizme Karşı Mücadele Modelleri." *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 2, no. 2 (2011): 193-212.
- Di Filippo, Marcello. "The definition(s) of terrorism in international law." İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*. Editör Ben Saul. 2-15. Edward Elgar Publishing, 2020.
- Fassbender, Bardo. "The UN Security Council and International Terrorism." İç. *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*. Editör Andrea Bianchi. 83-102. Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 2004.
- Ginsborg, Lisa. "The United Nations Security Council's counter-terrorism ISIL (Da'esh) and Al-Qaida sanctions regime." İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*. Editör Ben Saul. 550-563. Edward Elgar Publishing, 2020.
- Gross, Oren ve Fionnuala Ni Aolain. *Law in Times Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2006.

- Hinojosa-Martínez, Luis Miguel. "Security Council Resolution 1373: the cumbersome implementation of legislative acts." İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*. Editör Ben Saul. 564-588. Edward Elgar Publishing, 2020.
- Hodgson, Jacqueline S. ve Victor Tadros. "The Impossibility of Defining Terrorism." *New Criminal Law Review* 16, no. 3 (Summer 2013): 494-526.
- Kaşıkçı, Tamer. "Küresel Terörizm ve Birleşmiş Milletler Sistemi." *The Turkish Yearbook of International Relations* 47 (2016): 1-22.
- Kayalar, Derin. "The Role and Impact of the United Nations in Confronting International Terrorism in the Aftermath of September 11: Prospects and Challenges in the Fight Against Global Jihadism." Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2009.
- Margariti, Stella. "Defining International Terrorism to Protect Human Rights in the Context of Counter-Terrorism." *Security and Human Rights* 29 (2018): 173-198.
- Öktem, Emre. "Uluslararası Hukukta Terörizm Tanım Sorunu ve Milli Bağımsızlık Hareketleri." *İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi* 3, no. 5 (2004): 133-147.
- Perera, Amrith Rohan. "The draft United Nations Comprehensive Convention on International Terrorism." İç. *Research Handbook on International Law and Terrorism*. Editör Ben Saul. 120-128. Edward Elgar Publishing, 2020.
- Polat, Doğan Şafak. *Uluslararası Terörizmle Mücadelede Birleşmiş Milletler'in İşlevi, Yeteneği ve Sınırları*. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2020.
- Rosand, Eric. "Resolution 1373 and the CTC: The Security Council's capacity building." İç. *International Cooperation in Counter-terrorism: the United Nations and regional organizations in the fight against terrorism*. Editör Giuseppe Nesi. 81-88. Ashgate, 2006.

- Santori, Valeria. "The UN Security Council's (Broad) Interpretation of the Notion of the Threat to Peace in Counter-terrorism." İç. *International Cooperation in Counter-terrorism: the United Nations and regional organizations in the fight against terrorism*. Editör Giuseppe Nesi. 89-111. Ashgate, 2006.
- Saraçlı, Murat. "Uluslararası Hukukta Terörizm." *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, no. 1 (2007): 1049-1078.
- Saul, Ben. "Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985–2004," *Chinese Journal of International Law* 4, no. 1 (2005): 141–166.
- Stromseth, Jane E. "The Security Council's Counter-Terrorism Role: Continuity and Innovation." *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 97 (2003): 41–45.
- Talmon, Stefan. "The Security Council as World Legislature," *The American Journal of International Law* 99, no. 1 (Jan., 2005): 175-193.
- Taşdemir, Fatma. *Uluslararası Terörizme Karşı Devletlerin Kuvvete Başvurma Yetkisi*. Ankara: USAK, 2006.
- Topal, Ahmet Hamdi. *Uluslararası Terörizm ve Terörist Eylemlere Karşı Kuvvet Kullanımı*. Beta, 2005.
- Ulusoy, Halatçı Ülkü. *Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında Birleşmiş Milletler Akıllı Yaptırımları*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2014.
- Ward, Curtis. "Building Capacity to Combat International Terrorism: The Role of The United Nations Security Council." *Journal Of Conflict & Security Law* 8, no. 2 (2003): 289–305.
- Young, Reuven. "Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law And its Influence on Definitions in Domestic Legislation." *Boston*

College International & Comparative Law Review 29, no. 26 (2006): 22-106.

Zaid, Mark S. "Combatting International Terrorism into The 21st Century." *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law* 2 (1996): 661-669.

Uluslararası Belgeler, Andlaşmalar ve Mahkeme Kararları

Birleşmiş Milletler Şartı, 26 Haziran 1945 (Charter of the United Nations, 26 June 1945, 1 UNTS 16). Şartın Türkçe metni için bkz. Temmuz 7, 2022. https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/2212020141836bm_01.pdf.

Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism (16.11.1937). Temmuz 7, 2022. https://www.loc.gov/resource/gdcwdl.wdl_11579/?st=galleriy.

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of United Nations, UN Doc. A/RES/2625 (XXV) (24 October 1970).

Draft comprehensive convention on international terrorism: Working document submitted by India, UN Doc. A/C.6/55/1 (28 August 2000).

Draft comprehensive convention against international terrorism: Consolidated text prepared by the coordinator for discussion, UN Doc. A/59/894 (12 August 2005).

Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, STL-11-01/1, Special Tribunal for Lebanon, 16 February 2011. Ağustos 12, 2022. <https://www.refworld.org/cases,STL,4d6280162.html>.

International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999, 2178 UNTS 197. Sözleşmenin

- Türkçe metni için bkz. Temmuz 7, 2022.
<https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4738.html>.
- Measures to eliminate international terrorism, UN Doc. A/RES/49/60 (9 December 1994).
- Oral Report by the Chair of the Working Group on Measures to Eliminate International Terrorism, UN Doc A/C.6/72/SR.28 (17 November 2017).
- Report of the Secretary-General, Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, A/72/840 (20 April 2018).
- SC Pres Stat (22 November 1989), S/20988.
- The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, UN Doc. A/RES/60/288 (20 September 2006).
- UN Doc. A/RES/2105 (XX) (20 December 1965).
- UN Doc. A/RES/3034 (XXVII) (18 December 1972).
- UN Doc. S/RES/618 (1988).
- UN Doc. S/RES/635 (1989).
- UN Doc. S/RES/638 (1989).
- UN Doc. S/RES/748 (1992).
- UN Doc. A/C.6/51/6 (11 November 1996).
- UN Doc. A/RES/51/210 (17 December 1996).
- UN Doc. S/RES/1189 (1998).
- UN Doc. S/RES/1267 (1999).
- UN Doc. S/RES/1269 (1999).
- UN Doc A/RES/54/110 (2 February 2000).
- UN Doc. S/RES/1368 (2001).
- UN Doc. S/RES/1373 (28 September 2001).
- UN Doc. S/RES/1377 (12 November 2001).
- UN Doc. A/RES/56/88 (24 January 2002).
- UN Doc. S/RES/1390 (2002).

- UN Doc. S/RES/1540 (28 April 2004).
UN Doc. S/RES/1566 (2004).
UN Doc. A/RES/60/43 (6 January 2006).
UN Doc. S/RES/1673 (27 April 2006).
UN Doc. S/RES/1810 (25 April 2008).
UN Doc. S/RES/1977 (20 April 2011).
UN Doc. S/RES/1988 (2011).
UN Doc. S/RES/1989 (2011).
UN Doc. S/RES/2055 (29 June 2012).
UN Doc. A/RES/68/119 (18 December 2013).
UN Doc. A/HRC/25/59/Add.2 (14 April 2014).
UN Doc. A/RES/69/127 (18 December 2014).
UN Doc. S/RES/2253 (17 December 2015).
UN Doc. S/RES/2325 (15 December 2016).
UN Doc. A/RES/71/151 (20 December 2016).
UN Doc. A/C.6/74/L.18 (12 November 2019).
UN Doc. A/HRC/AC/24/CRP.1 (22 January 2020).
UN Doc. A/RES/75/145 (22 December 2020).
UN Doc. S/RES/2572 (2021).
UN Doc. S/RES/2610 (17 December 2021).
UN Doc. S/RES/2622 (2022).

İnternet Kaynakları

- Birleşmiş Milletlerin tüm belge ve kararlarına ulaşmak için bkz.
<https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>.
“Fight against International Terrorism Impeded by Stalemate on
Comprehensive Convention, Sixth Committee Hears as
Seventy-Third Session Begins, 3 October 2018.” Ağustos 17,
2022. <https://press.un.org/en/2018/gal3566.doc.htm>.

- Mareček, Lukáš. "Terrorism as a crime under international customary law introduced by special tribunal for Lebanon." *The Lawyer Quarterly* 7, no. 2 (2017): 73-86. Ağustos 9, 2022. https://www.researchgate.net/publication/318127071_Terrorism_as_a_crime_under_international_customary_law_introduced_by_special_tribunal_for_Lebanon.
- "Sanctions." 14 Temmuz 2022. <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267>.
- "Sixth Committee (Legal)—76th session." Ağustos 17, 2022. <https://www.un.org/en/ga/sixth/76/summaries.shtml>.
- "The Counter - Terrorism Implementation Task Force." Ağustos 9, 2022. <https://www.un.org/victimsofterrorism/en/about/ctif>.