

# BİRİNCİ YILINDA BİRLEŞMİŞ MİLLETLER GÜVENLİK KONSEYİNİN 2178 SAYILI KARARI VE YABANCI TERÖRİST SAVAŞÇILAR

BM Güvenlik Konseyi'nin 2178 sayılı kararı, 'Yabancı Terörist Savaşçı (YTS)' tanımının yanında üye ülkelere ulusal ve uluslararası düzeyde yükümlülükler getirmekte ve uygulamaya yönelik tedbirler alınmasını istemektedir. Kararın getirdiği yükümlülükler arasında YTS'lerin terör örgütlerine katılmalarını, seyahat etmelerini, teçhiz edilmelerini ve finansal faaliyetlerini engellemek öncelikli olarak ifade edilmiştir.

Haldun YALÇINKAYA



2003'teki Irak Savaşı sonrası işgal yıllarında Irak'ta meydana gelen etnik ayrımcılık ve mezhepçi yaklaşımlar ile 2011'de başlayan Suriye İç Savaşı sonrası yaşananların günümüze kadar süren etkileri oldu. Bunların arasında uluslararası kamuoyunu en çok etkileyense Irak Şam İslam Devleti (İŞİD), el-Nusra gibi terörist örgütlerin yarattığı kaos ortamı ve bugün halen yoğun bir şekilde Suriye ve Irak topraklarında süregiden çatışmalardır. Bahse konu şiddet eğilimli aşırı örgütler, özellikle çatışma bölgesinde ve zaman zaman dünyanın diğer coğrafyalarında terörü temel araç olarak kullanmaktadır. Özellikle İŞİD'in dünyanın her tarafından Müslümanlara 'Hicret' çağrısı yaparak 'sözde İslam Devleti'ne davet etmesi, 24 Eylül 2014'te Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi (BMGK) tarafından 'Yabancı Terörist Savaşçılar' (YTS) başlıklı 2178 sayılı kararın alınmasına neden olmuştur. BMGK'nın 2178 sayılı kararı kapsamında gerek uluslararası düzeyde gerekse devlet düzeyinde üye ülkeler, son bir yıldır yoğun çalışmalar gerçekleştirmiştir. Ancak YTS'lere yönelik alınması gereken uzun bir yol bulunmaktadır.

### **BMGK 2178 Sayılı Karar ve Getirdiği Düzenlemeler**

Ulus devletlerin ortaya çıktığı 19. yüzyıldan beri savaş alanlarında görülen ve tarihsel perspektifte fedakârlık ve kahramanlık ile özdeşleştirilen 'Yabancı Savaşçılar', Suriye ve Irak topraklarında yaşanan son gelişmeler ışığında BMGK'nın 2178 sayılı kararı ile gayrimeşru hale getirilmiştir. Bu karar ile yabancı savaşçılar, YTS şeklinde

tanımlanmıştır. Bu kararlarla YTS'lere karşı uluslararası kamuoyunun eşgüdüm içerisinde birtakım tedbirler alarak, gayrimeşru ilan edilen bu unsurların engellenmesi amaçlanmaktadır. Esasen 1979 Sovyet İşgali sonrası Afganistan'da, doksanlı yıllarda eski Yugoslavya'da ve 2003 Irak Savaşı sonrası Irak'ta 'Yabancı Savaşçılar' köktendinci dayanışma içerisinde sıklıkla çatışma alanlarında rol almışlardır. Ancak 2015'te İŞİD ile gelinen noktada dünyanın her tarafını etkileyebilecek potansiyel tehditler arttığından YTS'lere karşı tedbir alınması zorunluluk haline gelmiş ve BM bu kararlar inisiyatif almıştır.

24 Eylül 2014'te BMGK'nın aldığı 2178 sayılı karar, BM Sözleşmesinin VII. Bölümü kapsamında alınmıştır. BM Sözleşmesinin VII. Bölümü kapsamında alınan kararlar uluslararası barış ve güvenliği sağlamak için bağlayıcı nitelikte kararlardır. Terörle mücadele amacıyla daha önce 11 Eylül 2001 saldırıları sonrası 1373 sayılı BMGK kararı alınmıştı ve dünya bu kararın arkasında birleşmişti. Aynı kapsamda olan 2178 sayılı karar, bu yönüyle oldukça önemlidir. Bu noktada belirtmek gerekir ki 2178 sayılı karar oybirliği ile alınmıştır. Ezcümle 2178 sayılı kararın getirdiği düzenlemeler, BM üyesi ülkeler açısından bağlayıcı niteliktedir.

Kararın, YTS tanımını 2170 sayılı karardaki İŞİD ve el-Kaide'nin ötesine taşımaya sayesinde kapsayıcı bir niteliği bulunmaktadır. 2178 sayılı karar öncesinde 2000'li yıllarda görülen yabancı savaşçılara ilişkin tanım akademik literatürde şu şekilde ifade edilmekteydi. "Taraflardan herhangi birinin vatandaşları olmayan, yurt dışından çatışma

**Yabancı savaşçı tanımında meşruiyete dair bir yorum bulunmazken, 2178 sayılı kararda yabancı terörist savaşçılarda 'terör' eylemleri ile ilişki ortaya konarak tartışmasız bir gayri meşruiyet ifade edilmiştir.**

*bölgesine giden, maddi bir kazanım elde etmeden kendine göre bir davayı güderek bir iç çatışmada yer alan grup ya da orduya katılan kişiye 'Yabancı Savaşçı' denir. Bu tanım üzerinde çeşitli tartışmalar bulunduğu ve farklı tanım tartışmaları olduğunu belirtmekte fayda var.*

BMGK'nın 2178 sayılı kararında "İkamet etmekte veya vatanı olduğu bir devletten başka bir devlette terörist faaliyetleri gerçekleştiren, planlayan, hazırlığında olan veya katılma amacıyla seyahat eden; ya da silahlı çatışmalarla ilişkili olanlar dâhil olmak üzere terör eğitimi alan veya veren bireyler" 'Yabancı Terörist Savaşçı' şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanım ile yabancı savaşçıların içinden YTS'ler ayrıştırılarak gayrimeşru hale getirilmiştir. Yabancı savaşçı tanımında meşruiyete dair bir yorum bulunmazken, 2178 sayılı kararda YTS'lerde 'terör' eylemleri ile ilişki ortaya konarak tartışmasız bir gayri meşruiyet ifade edilmiştir. Tanımın içeriğini incelediğimizde ise terör eylemi gerçekleştirmek suç olarak ifade edilmiştir. Ancak bunun da ötesine geçilerek planlamak, hazırlığında

olmak, katılma amacıyla seyahat etmek, eğitim almak ya da vermek aynı derecede gayri meşru ilan edilmiştir. Bu detaylar, suçun 'maddi' unsurları oluşmadan 'manevi' unsurlarının varlığının dahi suçlama için yeterli olacağı anlamına gelmektedir. Her ne kadar bu konuda henüz hukukçuların tartışmaları kamuoyunda fazlaca dile getirilmese de şüphesiz bu durumun, hukukun temel prensipleri üzerindeki değişiklik yapma kapasitesi nedeniyle tartışma yaratma potansiyeli oldukça yüksektir. Ama bu noktada belirtmekte fayda var ki geleneksel olmayan bu tehdit karşısında paradigma değiştiren düzenlemelerin önerilmesi hiç şaşırtıcı değildir.

2178 sayılı kararda YTS'lere karşı alınacak tedbirlere ilişkin çeşitli faktörler de vurgulanmıştır. Bu faktörler:

- Radikalleşmeden terörizme geçişi engelleme,
- YTS'lere katılımı engelleme,
- YTS'lerin seyahatlerini engelleme,
- YTS finansmanını engelleme,
- Şiddet içeren aşırıcılığa karşı mücadele,
- Aşırıcılık veya hoşgörüsüzlük ile beslenen terörizme teşvikle mücadele,
- Siyasi ve dini hoşgörüyü yüceltme,
- Ekonomik gelişme ve sosyal bütünleşme ve kapsayıcılık,
- Silahlı çatışmaları bitirme ve çözme,
- Topluma geri kazandırma ve rehabilitasyonu kolaylaştırma.

BMGK'nın 2178 sayılı kararı, YTS tanımının yanında üye ülkelere ulusal ve uluslararası düzeyde yükümlülükler getirmekte ve uygulamaya yönelik tedbirler alınmasını istemektedir. Kararın getirdiği yükümlülükler arasında YTS'lerin terör örgütlerine katılmalarını, seyahat etmelerini, teçhiz edilmelerini ve finansal faaliyetlerini engellemek öncelikli olarak ifade edilmiştir. Sonrasında YTS'lerin yargılanması ve bunun içinse yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği kararda yer almaktadır. YTS'lere karşı uygulamaya yönelik operatif tedbirler ise sınırların kontrolü, seyahat düzenlemelerinin yapılması, ulusal ve uluslararası işbirliği yapılmasını içermektedir. 2178 sayılı kararda terör tanımının yapılması, suçun belirliliğinin olmamasının ve dönen savaşçılarla ilgili düzenlemelerle ilgili bir perspektif içermemesinin bir eksiklik olduğu görülmektedir.

### 2178 Sayılı Karar ve Türkiye

BMGK, 24 Eylül 2014'te 2178 sayılı kararı, oybirliğiyle alırken Güvenlik Konseyi üyesi olmadığı halde bu kararı 104 üye devlet de desteklemiştir (*co-sponsored*). Güvenlik Konseyinin dışındaki ülkelerin karara katılması, istisnai bir durumdur ve Türkiye Cumhuriyeti bu ülkelerden birisi olmuştur. Zaten 2178 sayılı kararın BM Sözleşmesinin VII. Bölümü kapsamında bağlayıcı niteliği olduğu önceki satırlarda dile getirilmişti. Dolayısıyla uluslararası kamuoyu kadar Türkiye'nin de 2178 sayılı karar kapsamında neler gerçekleştirdiği önem arz etmektedir. 11 Eylül 2001 saldırıları sonrası alınan 1373 sayılı kararın uygulanmasına aktif

katkı vermiş olan Türkiye, bu tutumunu 2178 sayılı karar için de göstermiştir. Kaldı ki; Türkiye gerek çatışma bölgesine sınır olması, ve gerekse bölgeden yaklaşık iki milyon sığınmacıya kapılarını açması nedeniyle 'en çok etkilenen devlet'lerin başında gelmektedir. Bu kapsamda Türkiye'nin faaliyetlerinin öncelikli olarak seyahatlerin engellenmesi, kolluk kuvvetlerinin etkinliğinin artırılması, internet yoluyla terörist devşirmenin engellenmesi ve ulusal hukukta cezai düzenlemelerin yapılması başlıklarında yoğunlaştığını görmekteyiz. YTS'lerin finansmanının engellenmesinde ise küresel ekonomik sisteme entegre olmuş bulunan ve liberal ekonomik düzenlemeleri uygulayan Türkiye'nin düzenli olarak faaliyetlerde bulunduğunu belirtmekte fayda var. Bir yıllık süreç içerisinde Resmi Gazetede buna yönelik düzenli bir şekilde varlıkların dondurulmasına ilişkin bir dizi kararları takip etmekteyiz.

Türkiye için YTS'lerin seyahatlerinin engellenmesi en karmaşık hususlardan birisidir. Çünkü Türkiye küresel seyahat sisteminin bir anlamda 'uç kullanıcısı' (*end-user*) durumundadır ve sınır kapısına geldiğinde YTS'lerin engellemesi için görevlilerin sadece '12 saniye'si bulunmaktadır! Şöyle ki; sınırlardaki kontrollerde (çoğunlukla havaalanlarında) eğer potansiyel bir YTS'nin girişi yasaklananlar listesinde (*no-entry list*) ismi yer almıyorsa, pasaport kontrolünde duruma dayalı (*evidence base*) bir değerlendirme yapılması söz konusudur. Durumundan şüphelenilen kişilerinse 'Risk Analiz Birimlerinde' (*Risk Analysis Units*) sorguya tabi tutulup sınır dışı edilmeleri söz

konusudur. Temmuz 2015 itibarıyla girişi yasaklanan kişilerin listesi 16,000 kişiye ulaşmıştır. Dahası Risk Analiz Birimlerinde ' kabul edilemez' (*inadmissable*) kararı verilen kişilerin sayısı 1,500 kişiyi geçmiştir. Göç İşleri Genel Müdürlüğü ve sınırda pasaport kontrolünden sorumlu polis memurlarının ulaştığı bu rakam, '12 saniye'lik kısıtlı süre göz önüne alındığında önemli bir gayreti ifade etmektedir. Ancak seyahatlerin engellenmesi, bunun da ötesinde uluslararası işbirliğini gerektirmekte ve sınır kapısına ulaşmadan potansiyel YTS'lerin seyahatinin engellenmesini gerektirmektedir. Buna yönelik olarak Türkiye Terörle Mücadele Küresel Forumu ve INTERPOL gibi platformlarda lider ülke rolünde girişimlerde bulunmaktadır. Çünkü bazen sınır dışı edilenler, tekrar Türkiye'ye giriş yapmaya çalışırken ya da Suriye sınırında Türkiye üzerinden geçiş yapmaya çalışırken yakalanabilmektedir. Açıkçası küresel seyahat sistemlerinin her türlü açığını sınıstimal yetisine sahip YTS'lere yönelik alınacak ulusal tedbirlerin ötesine geçilmeli ve uluslararası tedbirler etkin bir hale gelmelidir. Bu kapsamda Türkiye yolcu bilgilerinin otomasyonunu sağlayacak olan (API/PNR) sistemi geliştirmektedir. Bu kapsamda 11 Nisan 2013 tarihinde 6458 sayılı Kanunun 103. maddesi uyarınca kurulmuş olan İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İşleri Genel Müdürlüğünün geliştirdiği ulusal yazılımın devreye girmesi önemli bir gelişmedir.

Kolluk kuvvetlerinin etkinliğin artırılması ve internet yoluyla terörizmin teşvik edilmesini

önlemeye yönelik tedbirler ise tartışmalı konulardır. Özellikle birincisi hakkında ulusal kamuoyunda oldukça tartışmalı bir dönem geçirilmiş ve kolluk kuvvetlerinin geçtiğimiz dönemde etkin olmadığı eleştirileri sıklıkla dile getirilmiştir. Ancak Temmuz 2015'ten itibaren özellikle IŞİD'e karşı gerçekleştirilen operasyonlar ve tutuklamalar, kamuoyunda sıklıkla yer almıştır. İnternet yoluyla teşvike karşı alınacak tedbirler ise küresel anlamda alınacak tedbirlerle mümkündür. Çünkü internet fiziki sınırların ötesinde birtakım tedbirlere ihtiyaç duymaktadır. Bu konuda kamuoyuyla paylaşım kısıtlı olmakla birlikte, uluslararası kamuoyundaki tartışmalar bize yakın bir gelecekte küresel tedbirlerin etkin hale geleceği ile ilgili ipuçlarını vermektedir.

Türkiye açısından alınacak tedbirlerin en önemlilerinden birisi ise ulusal hukukta yapılacak düzenlemelerdir. Bununla ilgili iki farklı görüş bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ulusal hukukta bununla ilgili düzenleme yapmaya gerek olmadığıdır. Bu görüşü savunanlara göre, Türkiye'de terörle mücadeleye yönelik kapsamlı bir hukuki mevzuat son otuz yıl boyunca PKK'ya karşı mücadele sonucunda oluşmuş ve YTS'lere karşı bu mevzuat yeterlidir. Diğer görüşe göre ise uluslararası alanda yeni bir hukuk oluşuyor ve bunun yansımaları olarak ulusal hukuki düzenlemelerde YTS tanımlamasını içeren düzenlemeler yapılmalıdır. Son on yıllarda uluslararası alanda meydana gelen gelişmeler neticesinde barışa karşı suç, insanlığa karşı suç, savaş

suçları ve soykırım suçları ulusal hukuklarda kendisine yer bulmuştu. Günümüzde ise YTS'ler için de bu tip bir düzenlemeye gerek bulunmaktadır. Açıkçası bu konuda bir düzenleme yapılması ile ilgili kamuoyunda bir tartışma gündeme gelmemiştir. Bu tartışmanın bürokratik kurumlarda yapıldığı ise bilinmektedir. Ancak Temmuz 2015 sonrası yoğunlaşan tutuklamalarla yargı sürecinin bu tartışmaları kamuoyunun gündemine sıklıkla getirmesi beklenmelidir.

Ezcümle, BMGK'nın 2178 sayılı kararının üzerinden bir yıl geçmesine rağmen ulusal ve uluslararası düzeyde alınacak daha çok yol bulunmaktadır. Dahası bu karar, üye ülkeleri, YTS'lerle ilgili olarak, küresel düzeyde hayatın olağan akışını değiştirecek yeni bir paradigmaya sevk etmektedir. Bu değişiklikler, yeni seyahat düzenlemeleri, ulusal hukuklarda yeni düzenlemeler yapılması, internetin terörizme hizmet etmesini engellenmesi, küresel finansal sistemi terörizmin desteklemesini engellemek üzerine düzenlemek gibi hususları içermektedir. Türkiye açısından baktığımızda her ne kadar uluslararası normların geliştirilmesinde aktif rol alındığı söz konusu ise de diğer tüm ülkeler gibi daha alınacak mesafe bulunduğunu belirtmekte fayda bulunmaktadır. BMGK'nın 2178 sayılı kararının birinci yılında durum buyken, kararın her yıl dönümünde küresel sistemde ne gibi gelişmeler olduğunu takip etmek gerekecektir. ○

Doç. Dr., TOBB-ETÜ,  
ORSAM Güvenlik Çalışmaları  
Koordinatörü