

Terörizme Etkili Bir Karşılık Geliştirmesinde Parlamenterlerin Katkılarına İlişkin Tavsiyeler

Giris

Terörizm kişi güvenliğine yönelik doğrudan ve çok yönlü bir tehdit olarak küresel bir olgudur. Devletlerin vatandaşlarını terörizm tehdidinden koruma sorumluluğu, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ile tutarlı bir şekilde harekete geçmeyi de gerektirir. Parlamenterler bu tarz bir yasal çerçevenin oluşturulmasında sorumluluğubirinci dereceden üstlenmek durumundadırlar. Aktif katılımlı ve bağımsız bir yasama organı, insan haklarını koruma adına gerekli tedbirleri de gözeterek terörle mücadeleye etkin bir katkıda bulunmak suretiyle kapsamlı ve meşru bir terörle mücadele stratejisinin geliştirilmesinde yadsınamaz bir rol alacaktır.

Parlamenterler ulusal terörle mücadele yasalarının geliştirilmesinde omurga işlevi görürler. Onların terörle mücadele alanında yapacağı her katkı; toplumsal mukavemeti teşvik edeceği gibi, etkin hesap verilebilirlik mekanizmaları, iyi yönetim, toplumsal katılım ve uluslararası iyi uygulamalara bağlılık gibi olgulardan istifade eden politikaları da güçlendirecektir. Bu nedenle terörle mücadele politikaları insan hakları ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi için bir fırsattır. Ulusal düzenlemelerin uluslararası enstrümanlarla uyumunu sağlamak ve ülkesel, bölgesel ve küresel tehditleri karşılayabilmek için yasalar düzenli olarak gözden geçirilmeli ve güncellenmelidir. Hakların korunması ve hukukun üstünlüğünün idame ettirilmesi, etkili terörle mücadele için bir sınırlama olarak görülmemelidir; bilakis terörle mücadele çabalarının merkezi bir unsuru olarak görülmelidir. Hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi terörist ideolojiyle mücadele ederek, ekstremist eylemleri körükleyen adaletsizlik duygusundan uzak tutar.

Parlamenterlerin hukukun üstünlüğü temelinde terörle mücadelede oynadığı merkezi rolü teşhis edebilmek için şu tavsiyelerin desteklenmesi düşünülmektedir:

- (1) Teröre karşı kullanılan uluslararası enstrümanlardan iç hukukta yararlanılması ve insan haklarına, temel özgürlüklere saygılı, tam zamanında ve etkili ulusal anti-terör yasalarını çıkarmak.
- (2) Terörizmin finansmanını, muhtemel kişilerin radikalleşmesini ve terörizm tiplerini de kapsayacak biçimde terörizmin kaynaklarını araştırmak
- (3) Etkin adalet kurumları ile kurumlar arası koordinasyonu sağlayacak kuruluşların oluşturulması (4) Hukukun üstünlüğü prensibi içerisinde kalarak kolluk araştırmalarını geliştirici enstrümanlar ihdas etmek
- (5) Terörizm davalarında ortaya konulan engelleri karşılayabilmek için ceza muhakemesi hukukunda, delil tespit kurallarında ve adalet sisteminde yapılacak reformları teşvik etmek
- (6) Şiddete varan radikalleşme kanallarını azaltmak ve toplumun terörle mücadeleyi anlamasını ve bu sürecin bir parçası olmasını sağlamak
- (7) Terörle mücadele ulusal stratejilerinin oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanması süreçlerine sivil toplumu da dahil etmek
- (8) Hükümet kaynaklarının kullanımının azami kılınması ve terörle mücadele ulusal politikası uygulamalarının desteklenmesi için yeterli bütçe ve hükümet kaynaklarının tahsis ve tefrik edilmesi

- (9) Yurttaşların haklarını güvence altına almak için kolluk güçlerini ve istihbarat servislerini gözetim altında tutmak
(10) Etkili denetim, devlet sırrı ihtiyacı ve kamunun aydınlatılmasındaki yarar arasında denge kurmak
(11) Parlamenterler arası fikir alışverişi ve işbirliğini teşvik etmek

Terörle mücadele alanında parlamenterlerin karşı karşıya oldukları sorunlar, eş zamanlı olarak terörle mücadele yasaması, politikası ve uygulamasında hâkim pozisyonda olması, terörle mücadele kolluğunu ve istihbarat kuruluşlarını denetlemek, şiddete varan radikalleşmeyle ve bunun destekçileriyle mücadele etmek, terörle mücadele için bütçe hazırlamak gibi hukukun üstünlüğü ve iyi yönetim konusuna ilişkin tüm rolleri hep birlikte aynı anda üstlenmek durumunda kalmasıdır. Parlamenterlerin terörist rejimlere etkili karşılık verilmesine yaptıkları katkının geliştirilmesi hakkındaki bu tavsiye metni Uluslararası Adalet ve Hukukun Üstünlüğü Enstitüsü'nün (IIJ) organize ettiği ve Avrupa Birliği'nin parlamenterler girişiminin bir parçası olarak finanse ettiği dört ayrı parlamenterler çalıştaylarında yapılan tartışmalara dayanmaktadır¹. Sökonusu tavsiyeler listesi çok teferruatlı değildir².

Tavsiyeler:

Tavsiye 1: Teröre karşı kullanılan uluslararası enstrümanlardan iç hukukta yararlanılması ve bir taraftan insan haklarına, temel özgürlüklere saygılı; bir taraftan da tam zamanında ve etkili ulusal anti-terör yasalarını çıkarmak.

Yasakoyucular yasa hazırlamak ve çıkarmak suretiyle terörizmin çözümünde merkezi rol oynarlar. Uluslararası ve bölgesel sözleşmeler, hayata geçebilmek için çoğu kez iç hukukta uygulanmalarını mümkün kılan düzenlemelere ihtiyaç duyabilirler. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, terörizmin finansmanı ve terör suçuna hazırlık hareketlerinin cezalandırılması gibi konularda üye devletlerin yasa yapmalarını istemiş, fakat ülkelerin kendi özel şartları çerçevesinde terörle mücadele amacına ulaşabilmeleri için kendilerine özgü yaklaşım göstermelerine açık kapı bırakmıştır. Keza, uluslararası

¹Bu girişimin bir parçası olarak IIJ, Mayıs 2015'te Malta'da, Ekim 2015'te Fas'ta, Mart 2016'da Brüksel'de ve Nisan 2016'da İstanbul'da parlamenterlerle bölgesel çalıştaylar organize etmiştir. Bu çalıştaylarda, her biri terörizm sorunuyla doğrudan karşı karşıya olan 20 ülkeden parlamenterler; Avrupa Parlamentosu, parlamenterlerarası üst kuruluşlar ve Birleşmiş Milletler ile birlikte bu konu üzerinde çalışmak, kendi iyi uygulama örneklerini paylaşmak ve ortaya çıkacak dokümanın rafine bir şekil almasını sağlamak üzere bir araya gelmişlerdir. Çalıştaylara katılan parlamenterler terörizmin tüm biçim ve tazahürlerine yönelik ödünsüz itirazlarını ortaya koymuşlardır. Bu nedenle bu doküman parlamenterlerin ve parlamento uzmanlarının tecrübe ve bakış açılarını yansıtmakta olup, diğer tüm TMKF dokümanları gibi bağlayıcı karakterde değildir, belli ülkelerin yasa koyucuları tarafından değil, tüm katılımcıların konsensüsü ile ortaya çıkmış bir metindir.

² Bu tavsiyeler, parlamenterlerin, terörizme karşı küresel ve ulusal seviyede karşılık verme rolüne odaklanmış durumdadır. Sökonusu tavsiyeler, Parlamenterlerarası Birliğin Barış ve Uluslararası Güvenlik Daimi Komitesine teslim edilen "Terörizm: Demokrasi ve Bireysel Haklara Yönelik Tehdide Karşı Küresel İşbirliğinin Geliştirilmesi İhtiyacı" gibi taslak kararların ışığında düzenlenmiştir. Bu tavsiyeler ayrıca Ceza Adalet Sisteminde Etkin Terörle Mücadele Pratikleri İçin İyi Uygulamalar Üzerine Rabat Memorandumu ve keza "Şiddet içeren Aşırıçılıkla Mücadelede Çok Sektörlü Yaklaşım için İyi Uygulamalar Hakkında Ankara Memorandumu" gibi diğer TMKF memorandumlarında yer alan iyi uygulamaların tamamlayıcısı durumundadır.

iyi uygulama örneklerinin gerçekleştirilmesi de teröre ilişkin uluslararası sözleşmeler ve kararlarla uyumlu ulusal yasama eylemini gerektirmektedir³.

Dolayısıyla parlamenterler terörizmi ele alabilmek için doğru zamanda geliştirecekleri ve çıkaracakları -evrensel terörle mücadele gereçlerini de içeren- yasalar nedeniyle anahtar pozisyondadırlar. Bu tarz evrensel tanımlar, uluslararası işbirliğinin gelişmesine yardımcı olacağı gibi, çifte standarttan da kurtulmayı sağlar. Yasama terörizme temas eden tüm faktörleri ele alan tutarlı ve düzgün ulusal plan yapılmalıdır. Yasama rolü bağımsızdır. Hükümetin icrai organlarıyla sağlanacak koordinasyon, terörle mücadelenin yasal çerçevesinin hazırlanmasına katkıda bulunabilir.

Yürütme organlarının terörizmin önlenmesine ve/veya araştırılmasına ve soruşturulmasına dair doğal etkin bir konumu bulunmaktadır. Bu nedenle, ceza adalet sistemiyle somut olarak ilişkili usul kurallarını, adil yargılama hakkını veyadaha ziyade toplumun genele dair haklarını da içeren insan haklarını ve temel özürlükleri koruma gereksinimini dengelerken uluslararası yükümlülükleri ve iyi uygulama örneklerini de karşılayan terörizm yasalarını hazırlamak açısından parlamenterlerin pozisyonu birincil önemdedir. Bu yasalar toplumun desteğini alabilmek için partizanlıktan uzak bir şekilde ve geniş bir uzlaşma etrafında çıkarılmalıdır. Parlamenterler ülkelerin ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikteki yabancı ülke yasalarına da bakabilirler.

Anti-terör yasa ve politikaları ilgisiz konuları içermeyen gelişen şartlara tam uyumlu, düzenli olarak gözden geçirilen ve yenilenen bir şekilde doğrudan doğruya hedeflenmelidir. Silah kaçakçılığı, sınır kontrolü ve insan ticareti gibi konularda çıkarılacak yasalar bu bağlamda değerlendirilebilir. Mevcut yasalardaki boşluklara ilişkin düzenli ve dikkatli bir analiz faydalı bir araç olacaktır.

Milletvekilleri seçilmiş kamu görevlileridir, bu nedenle doğal olarak müteakip üyenin göreve başlamasıyla sınırlı bir süre için hizmet verirler. Dolayısıyla, devamlılığı sağlamak adına, yasama organının terörle mücadele yasalarını gözden geçirmek, hazırlamak ve değiştirmek amacına binaen, ortaya çıkan tehditleri insan hakları ve uluslararası insan hakları hukuku doğrultusunda ele almak için kamusal duyurular ve topluma açık tartışmaları da içerecek biçimde parlamenterler komisyonu oluşturulması tavsiye edilmektedir. Bu komisyonlar parlamenterleri ve ceza adalet sorunlarına dair mesleki tecrübesi bulunan uzmanları içermelidir. Farklı bölge, grup ve çevrelerden temsilcilerin katılımının sağlanması, komisyonların meşruiyetini güçlendirecektir.

Tavsiye 2: Terörizmin finansmanını, muhtemel kişilerin radikalleşmesini ve terörizm tiplerini de kapsayacak biçimde terörizmin kaynaklarını araştırmak.

Derin tecrübeleriyle ve toplumun temsilcileri olma özelliğiyle parlamenterler terörizmi önlemede politika ihdas edebilmek için terör meselesine temas eden sebeplerin araştırılmasını da içeren meseleleri inceleme noktasında çok iyi bir pozisyondadırlar. Terörizm harici ve dahili çeşitli

³ Örneğin TMKF Rabat Memorandumu'nun 12 numaralı iyi uygulamasına göre, Devletler kendi hukuk geleneklerine bağlı olarak farklı terror suçları düzenlemeleri yapabilirse de, Uluslararası terörle mücadele hukuku enstrümanlarının altını çizdiği hususlara ilişkin ceza normlarını oluşturmalıdırlar. Uluslararası terörle mücadele düzenlemelerinin ve yükümlülüklerinin iç hukuka tam uyarlanması, kapsamlı ve uyumlu bir terörle mücadele mevzuatı için anahtar unsurdur.

sebeplerle ortaya çıkar. Bu sebeplerin bazıları; yoksulluk, eşitsizlik, sosyal dengesizlik ve çatışma, yolsuzluk, zayıf yönetim ya da yönetim boşluğu, harici ya da dahili terör desteği, çifte standart, kültürel yalnızlık, engellenme ve adaletsizlik algısı gibi toplum içi şartlardan kaynaklanabilir. Bu ve bunun gibi şartlar; teröristlere ilişkin uydurma hikâyelerle onların ikonize edilmesi ya da terörizmin övülmesi yoluyla terör örgütleri tarafından kazanılmak istenen vatandaşlar ve özellikle gençler için uygun zemin sağlar. Terörle mücadele politikaları kişileri terörizme sürükleyen yabancı ya da ulusal faktörler, ekonomik sebepler, ekstremistlerce dinin istismarı gibi hususların çeşitliliği ve karmaşıklığı ele alınmaksızın sadece dar bir hedefe mahsus kılınmamalıdır.

Parlamentelerin, demokratik kurumları güçlendirirken, terörü ortaya çıkaran şartları ortaya koyabilmek için onun sebeplerini ele almak ve değerlendirmek sorumluluğu bulunmaktadır. Azınlık haklarına (gelenek ve ananelere) saygı, terörizmi engelleme (farklı etnik gruplar arasında kutuplaşma olmaması) noktasında toplumsal mukavemet ve kapsayıcılık için araçsal bir işleve sahiptir. Farklı inanç grupları arasında diyalog geliştirilmesi mezhepsel tansiyonun düşmesine katkıda bulunabilir.

Terörizme yol açan şartları kamuya açık bir oturumda tartışmak, parlamenterler için bir çeşit iyi uygulamadır. Bu oturumda seyirci olarak yerel görevliler, eğitimciler, dini liderler ve diğer kanaat önderleri, terörizm uzmanları, gençlik uzmanları, cezaevi yetkilileri ve uygun olduğu ölçüde radikalleşme sürecine bir pencere açabilecek eski teröristler bulunabilir. Bu oturumlar partiler üstü bir tarzda cereyan etmeli ve ulusal stratejinin geliştirilmesine katkıda bulunabilecek, kanun yapımı, politika üretme ve benzeri şekillerde uygulanabilecek somut çözümler sağlamalıdır. Özellikle gençlerle veya çocuk hakları savunmasında çalışan öncü sivil toplum kuruluşlarının katılımı, oturumlara katkı yapabilir.

Tavsiye 3: Etkin adalet kurumları ile kurumlar arası koordinasyonu sağlayacak kuruluşların oluşturulması.

Adalet kurumları genellikle yetki parametrelerini belirleyen organik yasalara dayalıdır. Kurumlar arası koordinasyonu sağlayacak kuruluşlar da çoğunlukla kanunlarca kurulur ya da kurulması istenir. Bu kuruluşların kuruluş konsepti ve teşkilatı emsalsiz bir ülke vizyon ve faaliyetini bir araya getirmek rolü ve fonksiyonu olan farklı kurumlara yöneltilen ulusal terörle mücadele politikaları ile uyumlu bir şekilde var olmayı amaç edinir. Bu temsilci kurumların sivil ceza adalet sistemi içinde sorumluluk inşa etmesi çok önemlidir. İşte bu nedenle parlamenterler terörizm ve diğer suçları önleme ve onlarla mücadele etme kabiliyetini haiz etkili ceza adaleti kurumlarını ihdas etmede önemli rol oynarlar.

Bu tarz teşkilat yasalarını tasarlamak ve yapmak, ulusal terörle mücadele çalışmalarına kapsamlı bir yapı inşa eder. Parlamenterler istikrarlı ceza adalet kurumlarının ve teşkilat yasalarının teşvik edilmesinde, hazırlanmasında ve çıkarılmasında aktif bir şekilde başat rolü üstlenmelidirler. Yargı reformları bu sürece yardımcı olabilir. Terör suçlarıyla mücadele uzmanlık ve deneyim gerektirdiğine göre, bu işte uzmanlaşmış savcılar, kolluk ve mahkemeler etkin soruşturma ve yargılama amacına hizmet edebilir. Toplum polisliği çabaları, daha iyi kavrayışı ve yerel bilgilenmeyi güçlendirebilir. Mevcut şartları değiştirebilmek için süratli karşılık verme kapasitesinin geliştirilmesi genellikle gereklidir.

Toplumsal kargaşa, askeri düzensizlik veya terörle mücadele eylemlerinden evvelki yanlış politikalar nedeniyle hukukun üstünlüğü ilkesinin bulunmadığı ya da giderek zayıfladığı bölgelerde milletvekilleri temel hakların korunmasının güvence altına alınmasında kritik rol oynarlar. İşkence ya da diğer insan hakkı ihlallerine göz yumulamaz. Bu bağlamda, terör mağdurlarının hakları⁴, adalete erişim ve telafi edici adalet mekanizmaları garanti altına alınmalıdır. Çeşitli kurumsal ve kurumlar arası teşkilatların yetkilendirmesine ve oluşturulmasına ilişkin yasaların hazırlanması veya gözden geçirilmesinde yahut terörle mücadele görev alan kurumların maksimum bilgi paylaşımı için mümkün olduğunca merkezi bir otorite şemsiyesi altında toplanmasında parlamenterler oynayacağı aktif rol bir çeşit "iyi uygulama" olacaktır. Açık ve net bir şekilde hatları çizilmiş yetkiler, bu yetkilerin kötüye kullanılmamasını temin eder. Mahkemeler gibi diğer ceza adalet kurumları için de parlamenterler onların bağımsızlığını ve mali kaynaklarını sağlamalıdır. Toplumun temsilcileri olarak milletvekilleri, yanlış yönlendirilen terörle mücadele eylemlerinin teröristlerin de ortadan kaldırmak istedikleri hukukun üstünlüğü ilkesini zayıflatmamasını temin etmelidirler.

Ülkenin belli bir sorununun çözümüne ya da yargılanmasına yönelik Uluslararası bir mahkeme kurulduğunda, parlamenterler bilgi edinme talebinde bulunarak ya da süreci gözlemlemek suretiyle aktif rol oynamalıdır. Bu durum, acil şartlar ve belli ülkeler için oluşturulmuş kuralları gerektirmektedir.

Tavsiye 4: Hukukun üstünlüğü prensibi içerisinde kalarak kolluk araştırmalarını geliştirici enstrümanlar ihdas etmek

Kolluk faaliyeti yapmakla yetkili otoritelerin emir ve buyrukları hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirlik prensiplerine dayanmalıdır. Bu durum, istihbarat yasalarına ve kolluğun yetkilerine yönelik endişeyi de beraberinde getirir.

İstihbari bilgiyi delile dönüştürürken, internetten toplanan kanıtları kullanırken, organize suç ve terörizm arasındaki bağlantı dosyalarında olduğu gibi özel soruşturma teknikleri yürütürken kolluğun metodolojisi ve uygulamaları yurttaşların haklarını suistimallerden muhafaza eden kusursuz tedbirleri içeren yasal düzenlemelere sıkı sıkıya dayanmalıdır.

Parlamenterler terörle mücadele araştırmalarının ve yargısal kararlarının hukuk çerçevesinde cereyan etmesinin ve gizli ajan, istihbari bilgi kaynakları, elektronik izleme gibi soruşturma tekniklerinin legal kullanımının sağlanmasında kilit rol oynarlar. Bu mesele istihbarat kurumlarına, teknik takip ve tanıkların ve ailelerinin korunmasına da aynen tatbik edilir⁵. Ceza muhakemesi kanunu ve diğer yasal düzenlemeler bu uygulamaları açıkça tanımlar ve düzenler, ayrıca araştırmaların orantılılık ve gereklilik ilkelerine ve tabii bu arada Uluslararası Siyasi ve Medeni

⁴ Bkz. Eylem Sonrası ve Ceza Usulünde Terör Mağdurlarına Yardım Edilmesi Üzerine İyi Uygulamalar-Madrit Memorandumu

⁵ Bu konuda yararlı bir örnek TMKF'nin üye devletlerin terör araştırmalarında hukukun üstünlüğü temelinde bilgi kaynağını ve bilgi toplama metodlarını korumak için yapacakları düzenlemeleri konu alan Rabat Memorandumu'nda ortaya koyduğu iyi uygulamaların altıncısına dayanarak çıkardığı "Hukukun üstünlüğü temelinde Ceza Adalet Sektöründe yapılan soruşturma ve kolluk faaliyetlerinde istihbari bilgilerin kullanılması ve korunması üzerine tavsiyeler" metninde görülebilir.

Haklar Bildirgesi gibi metinlerle şekillenen uluslararası insan hakları hukukuna da uygunluğunu garanti altına alırlar⁶.

Terör suçlarının soruşturulmasında esas alınan usul hükümlerinin hukukun üstünlüğü ilkesine boyun eğen ve sanığın haklarını koruyan karakterde olmasını sağlayabilmek için milletvekillerine yasama sorumluluğunu yüklemek bir çeşit iyi uygulama olacaktır.

Tavsiye 5: Terörizm davalarında ortaya konulan engelleri karşılayabilmek için ceza muhakemesi hukukunda, delil tespit kurallarında ve adalet sisteminde yapılacak reformları teşvik etmek.

Yargı Mensupları için Terör Davalarında Mahkeme Kararları Üzerine İyi Uygulama Örneklerine İlişkin The Hague Memorandumu⁷ ile aynı doğrultudaki ceza muhakemesi ve delil hukuku kuralları, ceza adalet sisteminin terör sorununu mağdur haklarını ve tanık korumayı da kapsayacak biçimde ele alabilmesinde kritik rol oynamaktadır. Ceza adalet sistemi yoluyla terör sorununun halledilmesindeki başarısızlık insan hakları ihlalleri riskine yol açacaktır. Ceza soruşturmasının çıkış noktaları ve kanıtlar yargı sistemlerine göre değişiklik gösterir. Bazı yargı sistemlerinde bu iş yasama yoluyla halledilirken, bazılarında yargı mercileri vasıtasıyla çözüm bulunur.

Örneğin, sözkonusu terörizm davalarının uluslararası yönü karşısında, farklı ülke sistemlerinden gelen delillerin (örneğin uluslararası deliller ve dijital deliller) sanığın haklarıyla uyumlu şekilde mahkemede kabul edilebilir olması gerekmektedir. Suçluların iadesine ilişkin prensipler gözlenmelidir. Mevcut hukuki enstrümanlar, karşılıklı adli yardımlaşmada model olabilir. Sınır aşan hukuki işbirliği bağlamında karşılıklı adli yardımlaşma sözleşmelerine sahip olunmalıdır. Parlamenterler karşılıklı adli yardımlaşma ve işbirliğinin hukukun üstünlüğü çerçevesinde uygulanabilmesi için yasal bir zemin sağlanmasını temin etmeye ihtiyaç duyarlar. Teröristlerin mal varlıklarının dondurulması ya da bunlara el konulması gibi tedbirlerin sıkı şekilde uygulanması, terörle ve terörün finansmanı ile mücadelede önemli bir araç olacaktır. En nihayetinde, gizli bilgiler kullanılmaksızın yapılan aleni duruşmalar, hükümetin terörle mücadele faaliyetine meşruiyet katar.

Tavsiye 6: Şiddete varan radikalleşme kanallarını azaltmak ve toplumun terörle mücadeleyi anlamasını ve bu sürecin bir parçası olmasını sağlamak.

Parlamenterler kamuoyunun oluşturulmasında kilit role sahip olup, bu nedenle terörle mücadelede bütün bir toplumda farkındalığın artırılmasında da kilit pozisyondadırlar. Onların rolü çift yönlüdür;

⁶ Terörizm davaları elbette başka ülkelerden delil elde edilmesini de içerecek biçimde kapsamlı ve yoğun bir araştırma süreci gerektirir. Duruşma öncesi tutuklama periyodu hakim'in mutad aralıklarla denetimine bağlı olmalı ancak devam etmekte olan delil toplama işlemlerinden de alıkoymamalıdır.

⁷ The Hague Memorandumunda tespit edilen iyi uygulamalar şunlardır: "1) belli konularda uzmanlaşmış hakim ihtiyacı 2) terör davalarında kesintisiz duruşma 3) etkili duruşma yönetimi standartları 4) mağdurları ve tanıkları korumaya yönelik özel tedbirlerin oluşturulması 5) sanığın kendi seçtiği avukat ile adil yargılanma hakkı 6) istihaberî bilgilerin, bilgi kaynaklarının ve metodlarının duruşmada korunmasına yönelik kurallar ihdas etme ihtiyacı 7) etkili mahkeme ve duruşma salonu güvenliği 8) Mahkeme ve duruşmanın taraflarına yönelik medya rehberliği geliştirmek. Sözkonusu belge, BM küresel terörizm stratejisini güçlendiren bu iyi uygulama örneklerine eğilmiştir.

birincisi, vatandaşlarla kurdukları diyalog yoluyla yalan-yanlış terörist hikayelerine karşı mücadele etmek ve onları yasadışı kılmak suretiyle terörün filizlenme imkanı bulacağı yerlerde önleyici bir işlev üstlenebilirler⁸. Alternatif ve güvenilir başka bir mesaj vermeden herhangi bir ideolojiye karşı etkin mücadele etmek mümkün değildir. Toplumun öncüleri olarak parlamenterler, din adamları ve eğitimciler ile birlikte etnik veya dini gruplar arası diyalog geliştirmede ideal bir pozisyondadırlar⁹. Bu gibi girişimler, terörizm döngüsünü daha başlıdan önlemeye yardımcı olabilirler.

İkinci olarak da, seçilmiş temsilciler olarak, onların kolluk faaliyeti, soruşturma veya terörle mücadele özel davalarının karara bağlanması süreçlerine doğrudan bir dahil olamayacağına göre, halkın bağımsız temsilcisi olarak dururlar ve bu sebeple halk için makul ve güvenilir terörle mücadele politikaları üretebilirler. Milletvekilleri yasa uygulamalarından önce ayrımcılık yapmamak ve yasa önünde eşitlik ilkelerinin teminatı ve bu konuda örnek bir öncü olmak zorundadırlar. Kuşatıcılık ve iyi yönetim mekanizmalarını güçlendirmelidirler. Bu durum terörizmle mücadelenin halk nezdinde anlaşılmasını ve sahiplenilmesini de artırır. Yurttaşların direnişi terörist anlatılarına ve iletişim ağına karşı bir hedefdir.

Parlamenterler somut terör olaylarına karşı halkın verdiği anlık reaksiyonları yumuşatmaya ve toplumun uzun vadeli çıkarlarına ilişkin çözümlere odaklanmaya yardımcı olabilir; böylece terörist ideolojilere ve daha genel olarak da örgüt üyesi kazanım çabalarına karşı dengeli ve süratli bir yaklaşımın teşvik edilmesine de katkıda bulunabilirler.

Dolayısıyla, farklı görüş ve inanışların saygıyla karşılandığı bilgiyle donanmış bir ulusal tartışma ortamının açılması için cesaret vermek ve mümkün oldukça toplumsal algılayışın, mukavemetin ve konsensusun sağlanması için rasyonel, doğru, partizanlıktan ve demogojiden uzak bir şekilde politikaları tartışmak ve münazara etmek, bir çeşit iyi uygulama örneğidir.

Tavsiye 7: Terörle mücadele ulusal stratejilerinin oluşturulması, geliştirilmesi ve uygulanması süreçlerine sivil toplumu da dahil etmek.

Sivil toplum, toplulukların ön safında görünür ve bu nedenle yetkililerin yararlanabileceği bir bilgi havuzu oluşturur. Sivil toplum kuruluşlarına (STK) danışmak, daha etkili stratejileri bilgilendirmeye

⁸ Bu konuda bkz. Yabancı Terörist Savaşçılar Olgusu Üzerine TMKF Hague-Marakeş Memorandumu'nun 6 numaralı iyi uygulaması (halk üzerinde etkili olduğu düşünülen terörist yetişme ortamlarına sahip mahalli unsurlarla güvene dayalı uzun dönem ilişkiler ihdas etmek) ve 5 numaralı iyi uygulama (yabancı terörist savaşçı olgusunun veya şiddete varan ekstremizmin belli bir dine, kültüre, etnik gruba, ülkeye ya da ırka hasredilmesini engellemek)

⁹ Bu konuda bkz. TMKF'nin Şiddete Varan Ekstremizmle Mücadele ve Eğitim hakkında İyi Uygulamalar Abu Dabi Memorandumu, İyi Uygulama 2 (ekstremlerle mücadele ve eğitime tahsis edilen kaynakları ve politik ilgiyi geliştirebilmek için eğitim ve güvenlik kurumları arasındaki diyalog ve işbirliğini teşvik etmek) ve iyi uygulama 17 (özel sektörü sosyal sorumluluk yükümlülükleri ile işbirliğine angaje etmek ve gençler için eğitim fırsatlarının yararları ortaya konulurken, şiddete varan radikalleşmenin bu yararları nasıl olumsuz etkilediğinin vurgulanması)

yardımcı olacaktır. Terörle mücadele politikalarının oluşturulmasına sivil toplumun katılımı, halk arasındaki görüşlerin çeşitlenmesini de sağlayacaktır.

STK terörle ilgili yasa yapım süreçlerinde parlamenterlerin başvurabileceği önemli bir girdi sağlar. Örneğin gençlerin radikalleşmesinin önlenmesinde olduğu gibi, toplum liderlerinin katılımı, parlamenterler tarafından sivil topluma danışmanın önemli bir parçası olmalıdır. STK'lar, her ne kadar hükümetten ayrı ve bağımsız bir pozisyonda kalsalar da, uygun hesap verebilirlik seviyesinde ulusal otoritelerle birlikte çözüm odaklı eylemde bulunmalıdırlar.

Sivil toplum kuruluşları terörle mücadele bağlamında siyasi uygulamaları denetlemek ve insan haklarını gözetmek için uygun bir araç olabilir. Sivil toplumun katılımı, toplumun kenarında-köşesinde kalmış insanların da bir sese sahip olmasını sağlayabilir. Sosyal yardım kanallarının açılması parlamenterlerin önemli bir vazifesi olup, ulusal terörle mücadele politikalarında kapsayıcı ve sürdürülebilir bir desteğin temin edilmesine de yardım eder. Hem mağdurların aileleri ve hem de eski radikaller dolaysız tecrübeleriyle malumatlı bir terörle mücadele politikasının oluşturulmasında rol oynayabilirler. Terörle mücadele politikalarının oluşumu toplumsal ölçekte yorum ve değerlendirmeleri gerekli kılar. STK'lar, özellikle yerel seviyede radikalleşmenin önlenmesi ve terrorist hikâyeleri ile mücadele yoluyla terörizmin engellenmesinde baştan sona etkin bir rol oynarlar. Keza STK'lar terörizme alternatiflerin güçlendirilmesi ve gençliğin risk seviyesinin teşhis edilmesi konularında eğitim enstitülerinin temin edilmesi sürecinde kritik bileşenlerden biridir. Bazı STK'lar terör mağdurlarını doğrudan desteklemektedirler, bunlar yasa koyuculara mağdur haklarının korunmasında yardımcı olabilirler.

Sivil toplum, hedeflerine ulaşmak için uygun zemine sahip olmalıdır. Yardım kuruluşu şeklinde faaliyet gösteren STK'ların teröristlerce bağlı kuruluşlarınca terörün finansmanı, hareketi ve desteklenmesi gibi muhtemel kötüye kullanımları önlenmeli ve yasaları çiğneyen kişiler STK'ların aldığı sağlıklı pozisyonu zayıflatmadan soruşturulmalıdır. STK'lar, terör anlatılarıyla mücadele ve şiddet içeren ekstremist görüşlerinin gayrimeşru kılınması hususlarını da içeren bir katkıyla teröre karşı yükselen farkındalık ve iletişim için hayati bir rol oynarlar. Terörle mücadele tedbirlerine ilişkin olarak sivil toplum gruplarının ve bireylerin açıkça görüş bildirmelerini sağlamak; var olan ve planlanan terörle mücadele tedbirlerinin fayda ve gereği hakkında açık tartışmalara ön ayak olmak, parlamenterler için bir “iyi uygulama” örneğidir. Planlanan ya da mevcut terörle mücadele tedbirlerinin ihtiyaçlarını veya faydalı yönlerini göz önünde bulunduran güçlü ve açık bir tartışma ortamı toplum içinde daha geniş bir konsensus oluşmasına öncülük edebilir¹⁰.

Tavsiye 8: Hükümet kaynaklarının kullanımının azami kılınması ve terörle mücadele ulusal politikası uygulamalarının desteklenmesi için yeterli bütçe ve hükümet kaynaklarının tahsis edilmesi.

Parlamenterler kamu harcamalarının onaylanmasında ve kamu kaynaklarının kullanımında merkezi bir rol oynarlar. Etkili terörle mücadele tedbirleri yeterli maddi desteği gerektirmektedir. Tüm

¹⁰ Bkz. Ekstremlizmle Mücadele ve Eğitim için İyi Uygulamalar Üzerine Abu Dabi Memorandumu. Bunun yanı sıra Ekstremlizmle Mücadelede Çok Sektörlü Yaklaşımlar Üzerine Ankara Memorandumu'nun 11 numaralı iyi uygulama örneğine bakınız.

ülkelerde var olan mali kısıtlamalar karşısında, terörizmle mücadele faaliyeti, hükümetlerin hem terörü önlemek, hem de yurttaşların diğer gereksinimleri karşılamak için oluşturdukları diğer programların ışığında düşünülmelidir. Bu süreç, kaynakların edinilmesi i kullanılması ve tahsis edilmesi noktasında şeffaflığı da gerektirmektedir. Vatandaşların temsilcileri olarak parlamenterler yürütme makamlarının hesap verebilirliğini artırmak için kamu harcamalarını makul bir şekilde değerlendirebilecek ideal bir pozisyonadadırlar.

Hukukun üstünlüğü ilkesi ile uyumlu bir terörle mücadele tarzı doğrudan doğruya ülkenin iyi yönetişimini ve temsili kuruluşlarının güçlenmesini sağlayacaktır. Eğitim, ekonomi, sağlık, diyanet gibi toplumun özüne ilişkin sektörler vatandaşların güvenliğinin tüm toplum içinde hukukun üstünlüğü ve insan hakları temelinde hayata geçirildiği kapsamlı bir terörle mücadele karşılığının parçası olarak kabul edilmelidir. Terörle mücadele, şiddete ve hoşgörüsüzlüğe karşı demokratik bir zemini ve toplumsal direnci güçlendirmek için bir fırsat sağlar. Güvenlik ve adalet daha geniş ölçekli bir gelişme hedefinin parçalarıdır. Yolsuzlukla mücadele, bu hedefi tamamlayıcı bir husustur. İnsan haklarının terörle mücadelenin tamamlayıcı bir unsuru olması, toplumsal kurumlarının kalıcı olması anlamına gelir.

Terörle mücadelede istikrarlı ve sürdürülebilir bir çaba için elverişli kamu kaynaklarını temin etmek, bir çeşit iyi uygulama örneğidir. Parlamenterler ulusal bütçeye katkı için yurtdışından maddi destek sağlayabilir ve bu konuda ilişki içinde olabilirler. Çok muhtemel ya da hatta çok tavsiye edilebilir olmasa da, parlamenterlerin ulusal bütçeyi her açıdan en küçük ölçekte yönetebilmesi için, sıkı bütçe politikaları ve sürdürülebilir hedefler inşa etmeleri gerekir. Milletvekilleri, fonların tahsisi, etkili denetim süreci ve terörle mücadele politika ve harcamalarının gözetimi hususlarında, uygun olduğu ölçüde komiteleri kullanarak ya da doğrudan bilgi teminini sağlayan saha ziyaretleri sayesinde birtakım mekanizmalar geliştirmelidirler. Bütçe bilgilerini kamuyla paylaşmak, yurttaşların kamu kaynaklarının nasıl haracandığını bilmesine izin vermek gibi değerli bir amaca hizmet eder.

Tavsiye 9: Yurttaşların haklarını güvence altına almak için kolluk güçlerini ve istihbarat servislerini gözetim altında tutmak.

Adalet ve emniyet kurumları üzerinde bağımsız bir denetim, bu vazifeyi tarafsız ve tutarlı bir şekilde yapabilmek için güçlü ve ehliyetli bir parlamenter kurum/komisyonu ihtiyaç duyar. Etkili denetim, bilgiye doğrudan erişimi gerektirir. Ülke yargıları arasında kapsamlı bir yaklaşımla denetim mekanizmalarına dair kapasite inşası teşvik edilmelidir. Parlamenterler otoriteyi ihdas edeni polis ve istihbaratın yetki sınırlarını kesin olarak çizen hukuki zemini oluşturmalıdır. Bu zemin şunları içerir:

- Donanımlı ve profesyonel kolluk ihdası ve uygulama süreçlerini tanımlamak için mekanizma kurmak (örneğin seçme, atama ve görevlendirme üzerinde kontrol mekanizmaları)
- İşkencenin ve diğer ciddi insan hakkı ihlallerinin önlenmesi.

- Kurumların gerekli standartları yükseltmesi ve sürdürmesi için zemin hazırlamak (örneğin finansal kaynak sağlamak, insan kaynakları kapasitesine yatırım yapmak ve işlevsel bir idari yapı oluşturmak).
- Kolluk ve istihbaratın değerlendirme mekanizmalarını tanımlamak ve uygulamaya geçirmek.
- Kolluk ve istihbarata sağlanan finansal kaynağı hesap verebilirlikle bu amaçla hızlı denetim mekanizması ile ilişkilendirmek

Bu konuda parlamenterlere izin verilmesi, bir taraftan operasyonel bilgiyi korurken, bir yandan da kamuya açık olmayan bilgiye zamanında erişimin temini için araçsal bir işlev görür. Operasyonel bilgi (kolluk araştırması) ile netice sonrası o bilginin kontrolünün gözden geçirilmesi birbirinden ayırd edilecektir. İlki tam bir sınıflandırma gerektirirken, ikincisi daha büyük bir şeffaflık ve güven için bir şanstır. Hakların sınırlandırılması ancak güvenlik gerekçesiyle ve hukukun üstünlüğü ile ceza adaletinin uluslararası standartlarına uygun olduğu sürece hukuka uygun olabilecektir. Meclis denetim komisyonları, bu çok önemli rolün sorumluluğunu üstlenebilmek için seçim mekanizmalarına ihtiyaç duyar.

Kolluk, istihbarat ve soruşturma mercileri üzerindeki denetim herhangi bir insan hakkı ihlalinin üstüne gideceğini garanti etmelidir. Yargı bağımsızlığı her aşamada korunmalıdır. Kolluk mercileri ile istihbarat mercileri arasındaki fark da tanınmalıdır. İnsan hakkı ihlaline yol açan politika veya eylemler ilgili meclis komisyonunca bağımsızca soruşturulmak zorundadır. Ve ayrıca parlamenterler sözkonusu denetim mekanizmalarının başından sonuna kadar gecikmeksizin ve gelişen şartlara uygun olduğunu temin etmelidirler. Yurttaşların güvenlik hakkı da dahil olmak üzere haklarının farkında olması, sorumluluklarının daha iyi kavranmasına yardımcı olur ve terörle mücadele politikalarına artan bir güveni inşa eder. Medya ve sivil toplum, herhangi bir bedel ödeme korkusu olmaksızın denetleyici komisyonların dikkatine sunmaya açık kanallara sahip olarak bu denetim ve gözetim faaliyetine katkıda bulunabilir.

Parlamenterler, aynı şekilde ceza infaz kurumlarını da izlemeye almalı, terör suçundan mahkum olanların rehabilitasyonunu ve topluma yeniden kazandırılmasını amaçlayan herhangi bir terörle ve şiddet içeren ekstremizmle mücadele raporuna vakıf olmalıdırlar¹¹.

Farklı meclis komisyonları emniyeti ve istihbaratı denetleme fonksiyonu ile ilişkili olabilir. Bu nedenle, terörle mücadele denetimine ilişkin farklı komisyon üyelerinin denetleyici olarak biraraya gelmesi, etkinliği artırabilir.

Tavsiye 10: Etkili denetim, devlet sırrı ihtiyacı ve kamunun aydınlatılmasındaki yarar arasında denge kurmak.

Kamuyu aydınlatmak, şeffaflık için lüzumludur ki bu kamunun hükümete uzun dönem güvenini de tesis eder. Yürütme organı mensuplarının devlet sırrı iddiası her türlü suistimali ve başarısız politikaları gizlemeye yönelik çabaları önlemek için sıkı bir şekilde irdelenmelidir.

¹¹ Bu bağlamda bkz. *Şiddet İçeren Ekstremizm Suçlarının Rehabilitasyonu ve Topluma Yeniden Kazandırılması için İyi Uygulamalar Üzerine TMKF Roma Memorandumu*

Bununla birlikte, özellikle devam etmekte olan terörle mücadele operasyonu hakkında olmak üzere bilginin, bilgi kaynağının ve kullanılan metodların gizli tutulmasına dair haklı sebepler olabilir. Bilgi edinme hakkı bu nedenle güvenlik gerekçesiyle bilginin tasnifi gerektirdiği ölçüde sınırlandırılabilir. Parlamenterler hükümetlerle onların terörle mücadele hedeflerine ilişkin işlevini hukuka uygun bir şekilde yerine getirebilmesi için gerekli olan gizlilik için gerekli olan seviyeyi sürdürürken, bir taraftan da hükümetin diğer organlarıyla tatmin edici miktarda bilgi açıklamasında bulunmalarının sağlanmasına yönelik bir protokol üzerinde çalışmalıdır. Yasa koyucuların, devletin bilgi tasnifine ilişkin yasal çerçeveyi baştan sona belirlemeleri gerekmektedir.

Ayrı bir meclis komisyonunun doneler üzerinde doğrudan tasnif yapabilmesi için yeterli erişim yetkisine sahip olması bir çeşit iyi uygulamadır. Özel bir meclis komisyonu, bilginin ne kadarının kamuya paylaşılacağını değerlendirebilir. Sadece devlet güvenliğinin meşru bir gereği olarak kaldıkça ya da bilginin yöntem ve kaynağı ile devam eden bir soruşturmanın gizliliğini korumak için bilgi gizli kalmalı, bu gizliliğe olan gereksinimin hala devam etmesinin gerekip gerekmediği konusunda düzenli aralıklarla inceleme yapılmalı ve artık gizli kalmasına gerek kalmayan bilgi dosdoğru bir şekilde ortaya konularak erişime açılmalıdır.

İyi Uygulama 11: Parlamenterler arası fikir alışverişi ve işbirliğini teşvik etmek.

Terörizm çok güçlü uluslararası boyutu ile küresel bir tehdittir. Parlamenterler dış politikanın geliştirilmesinde ve desteklenmesinde rol oynarlar. Onlar, çözümsüz bırakıldığında terörizmin uç verdiği yerlerde çatışma bölgeleri meydana getirebilecek sorunsallara çare olabilecek, yerel ve bölgesel çatışmalara ilişkin öncü politikalara omuz vermek için fırsat aramalıdır.

Parlamentolar arası faaliyetler de daha geniş bir uluslararası işbirliği sağlamak için kritik bir köprü inşa edebilir. Ulusal otoritelerin bilgi paylaşımı zaruridir; ancak bu ihtiyaç, olması gerekenden daha az düzeydeki işbirliği mekanizmaları tarafından sıklıkla duraksatılmaktadır. Diğer erklerin temsilcilerine göre parlamenterler uluslararası mevkidaşlarıyla güven ve işbirliğinin oluşturulması için diyaloga daha açık bir pozisyondadırlar. Bu tarz bir karşılıklı ve çok taraflı paralel diplomasinin bir parçası olarak, parlamenterler arası forumlarda düzenli olarak bir araya gelmek ve terörle mücadele politikalarını ve diğer sözleşmeleri tartışmak tavsiye edilir. Parlamenterler, karşılıklı kontakt noktası oluşturabilir ve mevcut iyi uygulamalar ile insan haklarını koruyan hukuki tedbirleri diğer ülke parlamenterleriyle teati edebilirler¹². Mevcut bölgesel ve uluslararası parlamenterler birlikleri ve iletişim ağı bu çabaları destekleyebilir.

Parlamenterler ayrıca operasyonlara daha ileri seviyede destek verebilen bölgesel kuruluşların ortaya çıkma sürecinde ve bölgesel ve bölgeler arası terörle mücadele eylemlerini güçlendirmek için operasyonel bilgi paylaşımında özel bir rol alırlar. Keza, parlamenterler uluslararası toplumun terörle mücadele konusunda daha kapsamlı bir bölgesel ve küresel karşılığın geliştirilmesine katkı noktasında da pay sahibidirler. Parlamentolar arası işbirliği, terörle mücadelenin hukukun üstünlüğü temelinde güçlenmesi için somut ilerleme sağlama noktasında yasanın uygulanıp uygulanmadığını takip etmek

¹² Rabat Memorandumu'nun 9. İyi Uygulaması da özellikle terörle mücadelede uluslararası işbirliğini teşvik edenusul ve pratiklerin geliştirilmesini destekler.

ya da terörle mücadele uygulamacıları arasında işbirliğini kurmak gibi eylem odaklı bir şekilde olmalıdır. Uluslararası organizasyonlar, parlamenterler için ve onlar arasında birifingler ve doğrudan kişi odaklı bilgi paylaşımı sağlayabilir. Yeni bir yasa ya da politika üretildiğinde ya da bunlar değişikliğe uğradığında, gönüllü uluslararası mukayeseli inceleme mekanizmaları yararlı olabilecektir.
