

## AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TERÖRİZMLE MÜCADELE STRATEJİSİ: YENİ BİR BÜTÜNLEŞME ALANI MI?

**Burak TANGÖR\***  
**Sevinç SAYIN\*\***

### Özet

*AB'nin terörizmle mücadele stratejisi üye devletlerin işbirliği ve eşgüdüm çalışmalarını artırmaktadır. Bu çalışmada, bir yandan Avrupa Birliği'nin terörizmle mücadele stratejisi anlaşılmaya çalışılırken, bir yandan da terörizmle mücadele stratejisinin AB içerisinde yeni bir bütünleşme alanı olup olmadığı sorusuna yanıt aranmaktadır. Bütünleşme, belirli bir coğrafi bölgedeki devletlerin daha üst bir otoriteye belli bir alanda yetki aktarma süreci anlamında kullanılmaktadır. Yöntem olarak, AB bünyesinde benimsenen strateji belgelerinin ve konuya ilişkin akademik yazının kritik bir analizi yapılmaktadır. Konunun sınırlılığını belirleyebilmek adına, terörizmle mücadele stratejisinin içerdiği çeşitli politika alanlarından iç güvenlik alanına odaklanılmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Terörizm, AB Terörizmle Mücadele Stratejisi, Eylem Halindeki AB İç Güvenlik Stratejisi, Terörizmle Mücadele Eylem Planı, Stockholm Programı.

### Abstract

*The European Union's (EU) counter-terrorism strategy enhances the cooperation and coordination among Member States. This study aims, on the one hand to comprehend the EU's counter-terrorism strategy, while seeking an answer for the question of whether counter-terrorism strategy is a new area of integration within the EU on the other hand. In this study, the concept of integration is referred as the process of delegation of authority in a particular policy-area to a higher authority by the states of a specific geographical region. Methodology of the study is based on the critical analysis of the strategy documents that have been adopted within the EU and*

\* Yrd.Doç.Dr., Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Ankara

\*\* Gelir Uzmanı, Gelir İdaresi Başkanlığı.

*well as the academic literature on the subject matter. In terms of determining the limits of the scope of the subject, the attention will be focused specifically on the area of internal security among various policy-areas.*

**Key Words:** *Terrorism, the EU Counter-Terrorism Strategy, the EU Internal Security Strategy in Action, the Action Plan on Combating Terrorism, the Stockholm Programme*

### Giriş

11 Eylül 2001 tarihli terör saldırıları, Avrupa Birliği'nin güvenlik yaklaşımını etkilemiş ve terörizmle mücadele, Avrupa Birliği (AB) için öncelikli stratejik hedeflerden birisi hâline gelmiştir. Sonrasında gerçekleşen 11 Mart 2004 tarihli Madrid ve 7 Temmuz 2005 tarihli Londra terör eylemleri de Birlik içinde terörizmle mücadele konusuna verilen önem ve önceliği artırmıştır. Argomaniz'e göre de, 11 Eylül öncesinde terörizmle mücadelede bir aktör olmayan AB; 11 Eylül sonrası kurumsallaşma sürecinde ilk adımı atmıştır. 192 kişinin yaşamını yitirdiği 11 Mart 2004 tarihindeki Madrid bombalamaları sonrasında terörizmle mücadele konusu, AB'de müstakil bir politika alanı hâline gelmeye başlamıştır.<sup>1</sup>

Terörizmle mücadele, bütünsel bir anlayış ile ele alınması durumunda çok sayıda politika alanını içerir bir nitelik taşımaktadır. Temelde bir suç olarak görülmesi durumunda öncelikle polisiye ve adli tedbirleri içerecektir. Buna göre, adalet ve içişleri alanlarındaki politikalar terörizmle mücadele bakımından belirleyici olmaktadır. Ancak bunun ötesinde, örneğin önemli bir altyapı tesisine ya da enerji santraline yönelik bir eylem sonucu veya kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer silahlar kullanılmak suretiyle verilebilecek olası zararlar, bayındırlık politikasından enerji politikasına, sivil savunma politikasından sağlık politikasına çeşitli alanları da terörizmle mücadele stratejisinin parçası hâline getirmektedir. Terörizmin bir savaş olarak değerlendirilmesi askeri önlemleri, dolayısıyla güvenlik ve savunma politikalarını öne taşımaktadır. Bir hastalık olarak ele alınması durumunda ise terörizmle mücadele, ekonomik ve sosyal politikalarından, eğitim ve kültür politikalarına dek çok sayıda "iyileştirici" politika alanını kapsayacak biçimde yapılacaktır. Terörizmin ne şekilde değerlendirildiğine bağlı olarak belirli tedbirlere ağırlık verilmekle birlikte diğer tedbirler de göz ardı edilmemektedir. Esas olan terörizme karşı topyekûn bir mücadele sürdürülmesidir.

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nda iki özel yetki alanı şeklinde sınıflandırılan AB yetkilerinin<sup>2</sup> kapsadığı çeşitli politika alanları, terörizmle

<sup>1</sup> Javier Argomaniz, "Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia", **European Security**, Cilt 18, Sayı 2, June 2009, s. 152-164.

<sup>2</sup> Lizbon Antlaşması ile bir yetki kataloğu oluşturulmuştur. Yetki kataloğunda yer alan "münhasır yetkiler", "paylaşılan yetkiler", "destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı eylem alanları", "ekonomi ve istihdam politikalarının koordinasyonu" ile "Ortak Dış ve Güvenlik Politikası" hakkında bilgi için bkz. Sanem Baykal, "Avrupa Birliğinde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması",

mücadele stratejisinin unsurlarını oluşturmaktadır. AB'nin terörizmle mücadele stratejisi; önleme, koruma, izleme ve karşılık vermeden oluşan dört temel amaç çerçevesinde yürütülmektedir. Bu kapsamda, AB'deki çeşitli kurumlar tarafından yürütülen terörizmle mücadele çalışmaları, radikalleşmenin önüne geçilerek terör örgütlerinin insan kaynağının kesilmesinden, bir terör eylemi ile karşılaşılması durumunda ortaya çıkabilecek zararların asgariye indirilmesine kadar bütünsel bir anlayış ile ele alınmaktadır.

Terörizmle mücadele, bir devletin güvenliği ve egemenliği ile ilgili yüksek hassasiyetteki bir durumdur.<sup>3</sup> Zira terör örgütleri, söylem bazında silahlı mücadeleyi araç olarak kullandıklarını ve devletten siyasal, sosyal, kültürel ve benzeri alanlarda adım atmasını beklediklerini iddia etseler de, sürekli olarak şiddetten beslenmekte ve devletleri, kendi şiddet ortamlarına çekmeye çalışarak devletin meşruiyetini sorguların hâle getirmek istemektedirler.<sup>4</sup> Bu nedenle, siyasal bir olgu olsa da, terörizme karşı mücadelenin demokratik bir düzen içerisinde hukuki yöntemlerle yürütülmesi gerekmektedir.<sup>5</sup> Çünkü "hukukun üstünlüğü" ve "insan hakları" gibi evrensel ilkelerden uzaklaşılması durumunda yapılan yanlış uygulamalar, terör örgütlerinin istismar alanlarını genişleterek, uzun vadede terörizmle mücadeleyi olumsuz etkilemektedir.<sup>6</sup> Bu bağlamda AB, terörizmle mücadele stratejisinin temeline hukuk devleti ve insan haklarına saygı ilkelerini yerleştirmiştir.

Bu çalışmada, bir yandan Avrupa Birliği'nin terörizmle mücadele stratejisi anlaşılmasına çalışılırken, bir yandan da terörizmle mücadele stratejisinin AB içerisinde yeni bir bütünleşme alanı olup olmadığı sorusuna yanıt aranılmıştır. Bütünleşme, belirli bir coğrafi bölgedeki devletlerin daha üst bir otoriteye belli bir alanda yetki aktarma süreci anlamında kullanılmıştır. Yöntem olarak, AB bünyesinde benimsenen strateji belgelerinin ve konuya ilişkin akademik yazının kritik bir analizi yapılmıştır. Konunun sınırlılığını belirleyebilmek adına, terörizmle mücadele stratejisinin içerdiği çeşitli politika alanlarından iç güvenlik alanına odaklanılırken, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası bakımından ise güvenlik ve savunma politikalarına yol gösterici nitelikteki Avrupa Güvenlik Stratejisi ile yetinilmiş; Avrupa Birliği'nin terörizme karşı aldığı askeri tedbirler ele alınmamıştır. Bundan başka iç güvenlik kapsamı içinde özgürlük ve güvenlik dengesinin kurulması ve korunması sorunu da çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.<sup>7</sup>

---

Belgin Akçay et. al (Ed.), **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 260-266.

<sup>3</sup> Argomaniz, **op.cit.**, s. 152.

<sup>4</sup> Sedat Laçiner, "Terörle Mücadele Nasıl Olmalı?", **İdarecinin Sesi**, Sayı 130, Kasım-Aralık 2008, s. 8-9.

<sup>5</sup> Sezgin Kaya, "Interpol, Europol ve Uluslararası Terörizm", **Güvenlik Stratejileri Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Aralık 2005, s. 32.

<sup>6</sup> Laçiner, **op.cit.**, s. 12.

<sup>7</sup> Bu nedenle, Avrupa Birliği ile Amerika Birleşik Devletleri arasında yapılan Yolcu İsmi Kaydı Anlaşmasına istinaden transatlantik yolculuk yapanlara ait çeşitli kişisel bilgilerin tutulup aktarılması ve bu aktarıma ilişkin olarak özgürlüklere zarar verildiği yönündeki eleştiriler de ele alınmamıştır. Bkz. Agreement between the European Union and the United States of America on

Her geçen gün iletişim, ulaşım, finansman, eğitim kaynaklarını artırıp çeşitlendirerek eylem yapma güçlerini ve etki alanlarını büyüten terör örgütleri karşısında AB, hukuk devleti ve insan haklarına saygı ilkelerini gözeterek, terörizmle mücadele stratejisini sürekli olarak geliştirmektedir. Gereksinimler ve yeni koşullar doğrultusunda sürekli geliştirilen terörizmle mücadele stratejisine ilişkin hazırlanan çeşitli belgeler ile de gerek üye devletlerin, gerekse Birliğin ilgili kurumlarının çalışmalarına rehber olunmaktadır. Bu kapsamda sırasıyla Terörizmle Mücadele Eylem Planı, Avrupa Güvenlik Stratejisi, AB Terörizmle Mücadele Stratejisi ile Stockholm Programı ve Eylem Hâlindeki AB İç Güvenlik Stratejisinin terörizme ayrılmış bölümlerinde yapılması öngörülenler analiz edilecektir. Sonrasında ise, terörizmin finansmanının önlenmesi stratejisi üzerinde durulacaktır. Son olarak, AB terörizmle mücadele stratejisinin bütünleşme bağlamında değerlendirilerek, işbirliğini aşan bir niteliğine sahip olup olmadığı tartışılacaktır.

### Terörizmle Mücadele Eylem Planı

Amerikalı yetkililerin aksine Avrupalı yetkililer, yaklaşımlarını, “teröre karşı savaş” (*war on terror*) ifadesi yerine, “terörizmle mücadele” (*fight against terrorism*) ifadesi ile tarif etmeyi tercih etmektedirler.<sup>8</sup> Terörizmi bir son olmaktan çok, bir araç olarak ele alan AB üye devletleri, teröristlerin yapmaya niyetlendiği eylem türlerine odaklanmakla kalmamış, aynı zamanda, neden bu insanların terörist olduklarına ve neden toplumun bazı kesimlerince desteklendiklerine odaklanarak; genel olarak, ancak uzun dönemli bir yaklaşımla terörizmle mücadele edilebileceği üzerinde anlaşmışlardır.<sup>9</sup>

2000’li yıllarda yaşanan gelişmeler, olaya dayalı bir terörizmle mücadele gündemi ortaya çıkarmıştır.<sup>10</sup> 11 Eylül 2001 tarihinde ABD’nin New York kentindeki Dünya Ticaret Merkezine ve başkent Washington yakınlarındaki Pentagon’a yapılan saldırılar terörizmle mücadele konusunu gündemin üst sıralarına taşımıştır. Avrupa Birliği ilk tepkisini, 21 Eylül 2001 tarihinde yapılan olağanüstü Konsey toplantısında, terörizmin dünyaya ve Avrupa’ya karşı gerçek bir meydan okuma olduğuna ve terörizmle mücadelenin her zamankinden daha fazla öncelikli bir amaç olması hakkında karar verildiğine vurgu yapılan Terörizmle Mücadele Eylem Planı<sup>11</sup> ile göstermiştir.<sup>12</sup> Terörizmle Mücadele Eylem Planında beş temel amaç sayılmıştır:

---

the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement), **Official Journal of the European Union**, L 204/18, 4 August 2007.

<sup>8</sup> Daniel Keohane, **The EU and Counter-Terrorism**, London, Centre for European Reform, 2005, s. 9.

<sup>9</sup> Keohane, **Ibid.**, s. 8.

<sup>10</sup> Rik Coolsaet, “EU Counterterrorism Strategy: Value Added or Chimera?”, **International Affairs**, Cilt 86, Sayı 4, 2010, s. 858.

<sup>11</sup> Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, **EU Council document SN 140/01**, 2001.

<sup>12</sup> Terörizmle Mücadele Eylem Planı ve eylem planının kabul edilmesinden sonraki gelişmeler hakkında bilgi için bkz. Raphael Bossong, “The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s. 34-40. Eylem planlarının AB içinde belirlenmiş bir biçimi ya da işlevi bulunmamaktadır.

- i) Polis ve adli işbirliğini artırmak,
- ii) Uluslararası hukuk araçlarını geliştirmek,
- iii) Terörizmin finansmanını sonlandırmak,
- iv) Hava güvenliğini güçlendirmek,
- v) AB'nin küresel eylemlerinin eşgüdümünü sağlamak

Avrupa Birliği, Terörizmle Mücadele Eylem Planında da duyurduğu üzere öncelikli saydığı terörizmle mücadele alanında, 11 Eylül 2001 saldırılarının yanı sıra, 11 Mart 2004 tarihinde Madrid'de ve 7 Temmuz 2005'te Londra'da yaşanan bombalamalara da paralel olarak çeşitli stratejiler geliştirmiştir.

### Avrupa Güvenlik Stratejisi

12 Aralık 2003'te yapılan Brüksel Zirvesi'nde, AB Konseyi tarafından "Daha İyi Bir Dünyada Güvenli Bir Avrupa" başlığını taşıyan Avrupa Güvenlik Stratejisi (*A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy*) kabul edilmiştir.<sup>13</sup> O dönemin ODGP Yüksek Temsilcisi Javier Solana tarafından hazırlanması nedeniyle "Solana Belgesi" olarak da adlandırılan bu belge, o zamana kadar AB kapsamında kabul edilen ilk güvenlik stratejisidir.<sup>14</sup> Stratejide AB'nin, kaçınılmaz bir şekilde küresel bir aktör olduğu ve küresel güvenlik sorumluluğuna ve daha iyi bir dünyanın inşasına katılmaya hazır olması gerektiği vurgulanmıştır.<sup>15</sup>

Avrupa Güvenlik Stratejisinde; terörizm, kitle imha silahlarının yaygınlaşması, bölgesel çatışmalar, başarısız devletler (*state failure*) ve organize suç başlıca tehditler olarak sayılmıştır. Belgede, terörizm tehdidine ilişkin olarak; terörizmin Avrupa toplumunun açıklığına ve hoşgörüsüne zarar verdiği, karmaşık nedenlerinden birisinin de yabancı ülkelerde yaşayan gençlerin yabancılaşması olduğu, Avrupa ülkelerinin terörizm için hedef ve üs olduğu<sup>16</sup> ve terörizme karşı ortak bir Avrupa tutumunun

---

Ancak, eylem planları, tek bir amacın uzun süreli/sürekli uygulama süreci üzerine uzmanlaşarak bu süreci yürütmek için kullanılmaktadır. Bkz. Bossong, *Ibid.*, s. 29.

<sup>13</sup> Council of the European Union, **A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy**, Brussels, 12 December 2003. Avrupa Güvenlik Stratejisinin kabul edilmesinden önce yaşanan süreç hakkında bkz. Ömer Göksel İşyar, "Günümüzde Uluslararası Güvenlik Stratejileri: Kavramsal Çerçeve ve Uygulama", **Gazi Akademik Bakış**, Cilt 2, Sayı 3, Kış 2008, s. 31.

<sup>14</sup> Daha İyi Bir Dünyada Güvenli Bir Avrupa - Avrupa Güvenlik Stratejisi hakkında bilgi için bkz. Hakkı Büyükbaş, "Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 61, Sayı 1, 2006, s. 48-60.

<sup>15</sup> Council of the European Union, **op.cit.**, s. 1.

<sup>16</sup> Alman basınında son dönemde 200'den fazla Alman vatandaşının yakın zamanda Afganistan ve Pakistan'da terör eğitimi aldığı haberleri çıkmıştır. Bunların 100'den fazlasının Almanya'ya geri döndüğü düşünülmektedir. İngiliz yetkililer Afganistan-Pakistan Bölgesine birçok radikal eğilimli gencin gittiğini bildirirken, bir Fransız yetkili de Fransa'da yaşayan 15-20 kişinin son iki yıl içinde benzer yolculuklar yaptığını söylemiştir. Bkz. Bruce Crumley, "How Serious is the Terror Threat in Europe?", **Time**, 22 Ekim 2010, (<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2027158,00.html>) (24 Ekim 2010). İngiliz İç İstihbarat Servisi (Military Intelligence Section 5 - MI5) Başkanı Jonathan Evans ise üç yıl önce İngiltere'nin güvenliğine yönelik tehditlerin dörtte üçünün Pakistan'da planlandığını, bu oranın şimdi dörtte ikiye gerilediğini, diğer yandan, Somali ve Yemen'de eğitim görmüş aşırı

zorunlu olduğu yönünde saptamalar yapılmıştır.<sup>17</sup> Kitle imha silahlarının terörist gruplar tarafından elde edilmesinin en korkutucu senaryo olduğu ve böyle bir durumda, küçük bir grubun, daha önceleri yalnızca devletlerin ve orduların meydana getirebileceği düzeyde zarara neden olabileceği vurgulanmıştır. Bölgesel çatışmaların aşırılığa, terörizme, başarısız devletlere yol açabileceği ve organize suça imkân tanıdığı belirtilmiştir. Başarısız devletlerin, organize suç ve terörizm gibi açık tehditlerle bağlantılı olduğu; bir iç tehdit olan organize suçun sınır ötesi uyuşturucu kaçakçılığı, kadın ticareti, yasadışı göç, insan kaçakçılığı, silah kaçakçılığı gibi dışsal boyutları olduğu, terörizmle bağlantılı olabileceği ve deniz korsanlığının da organize suçun yeni bir boyutu olduğu yönünde saptamalarda bulunulmuştur.<sup>18</sup>

Avrupa Güvenlik Stratejisi Belgesinde AB'nin üç stratejik amacı olduğu belirtilmiştir:

- i) Tehditlerin tespit edilmesi,
- ii) Komşularda güvenliğin inşa edilmesi,
- iii) Çok-taraflılığa dayanan bir uluslararası düzenin etkin kılınması

Tehditlerin tespit edilmesi amacına ilişkin olarak küreselleşme çağında uzak tehditlerle yakın tehditlerin aynı derecede kaygı verici olduğu saptamasında bulunulmuştur. Teröristlerin ve suçluların artık dünya çapında eylem yapabileceği, bir kriz meydana çıkmadan önce hazır olunması gerektiğinin önemine dikkat çekilmiştir. Bunlardan başka, yeni tehditlerin hiçbirinin salt askeri nitelikte olmaması nedeniyle bunlarla salt askeri araçlarla mücadele edilemeyeceği, terörizmle mücadelenin istihbarat, polisiye, adli, askeri ve diğer araçların karışımı ile olabileceği belirtilmiştir.<sup>19</sup>

Komşularda güvenliğin inşa edilmesi amacına ilişkin olarak; AB'ye katılan devletlerin bütünleşmesinin güvenliği artırırken AB'yi de sorunlu bölgelere yaklaştırdığı, genişlemenin Avrupa'da yeni bölünme çizgileri yaratmasının AB'nin çıkarına olmayacağı, ekonomik ve politik işbirliğinden kaynaklanan yararların Doğu'daki komşulara yayılması sağlanırken, oradaki politik sorunlarla da mücadele edilmesi gerektiği yönünde saptamalarda bulunulmuştur. Bu amaç kapsamında, Balkanlar'a, Güney Kafkasya'ya, İsrail-Arap çatışmasının çözüme kavuşturulmasına

---

eğilimlilerin olası terör eylemlerinden endişe duyulduğunu belirtmiştir. Bkz. "Terör Saldırısı An Meselesi," 17 Eylül 2010, <<http://www.ntvmsnbc.com/id/25132558/>> (17 Eylül 2010).

<sup>17</sup> Council of the European Union, **op.cit.**, s. 3.

<sup>18</sup> **Ibid.**, s. 3-5.

<sup>19</sup> **Ibid.**, s. 6-7.

verilen önceliğe ve Akdeniz ülkeleriyle Barcelona Süreci<sup>20</sup> çerçevesindeki işbirliğinin devam ettirilmesine de değinilmiştir.<sup>21</sup>

Çok-teraflılığa dayanan bir uluslararası düzenin etkin kılınması amacı ile ilgili olarak ise; küresel tehditlerin, küresel piyasaların ve küresel medyanın dünyasında AB'nin güvenliğinin ve refahının artan biçimde etkili bir uluslararası sisteme dayandığı vurgulanmıştır. Uluslararası ilişkilerin temel çerçevesinin Birleşmiş Milletler Şartı olduğu, uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında asıl sorumluluğun BM Güvenlik Konseyi'nde olduğu belirtilmiştir. AB'nin güvenliği için en iyi korunmanın, iyi yönetilen demokratik devletlerin dünyası olduğu tespiti yapıldıktan sonra iyi yönetişimi yayma hedeflenmiştir. Bunun için, sosyal ve politik reformu desteklemenin, çürüme ve gücün kötü kullanımı ile mücadele etmenin, hukuk devleti oluşturmamanın ve insan haklarını korumanın uluslararası düzeni güçlendirmenin araçları olduğu saptaması yapılmıştır. Sonuç olarak, herkes için adalet ve fırsat sunar görünen bir dünyanın AB ve vatandaşları için daha güvenli olacağı vurgulanmıştır.<sup>22</sup>

Belgede Avrupa için politik çıkarımlar da yapılmıştır. Buna göre, AB'nin daha etkin, daha yetenekli, daha uyumlu olması ve ortaklarıyla birlikte çalışması gerektiği ifade edilmiştir. Ortak tehdit değerlendirmeleri için AB üye devletleri ve ortakları arasında istihbarat paylaşımının geliştirilmesine ihtiyaç duyulduğu saptamasında bulunulmuştur. Güvenliğin gelişmenin ilk koşulu olduğu kabul edilmiştir. Terörizmle ve organize suçla mücadelede dış eylemlerle Adalet ve İçişlerinde İşbirliği politikaları (Lizbon Antlaşması'ndaki Özgürlük, Adalet ve Güvenlik Alanı) arasında daha iyi bir eşgüdümün çok önemli olduğu vurgulanmıştır. Uluslararası işbirliğinin gerektiği, transatlantik işbirliğinin yerinin doldurulamayacağı, ABD ile etkili ve dengeli bir ortaklığın hedeflendiği yönünde belirlemelere yer verilmiştir.<sup>23</sup>

Avrupa Güvenlik Stratejisinin kabul edilmesinden beş yıl sonra, 11 Aralık 2008 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, AB Konseyi tarafından onaylanan "Değişen Dünyada Güvenliği Sağlamak" alt başlıklı Avrupa Güvenlik Stratejisinin Uygulanmasına Dair Rapor (*Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*) ile bir değerlendirme yapılmıştır.<sup>24</sup> Bu raporda; her zamankinden daha büyük sorumlulukları olan AB'nin bir istikrar çapası olarak durduğu, genişlemenin tüm kıtaya demokrasi ve refah yaydığı, Balkanlar'ın daha iyiye doğru

<sup>20</sup> AB ve AB üyesi olmayan Akdeniz ülkeleri arasında kalıcı ve kurumsal bir işbirliği çerçevesinin oluşturulması amacıyla 1995 yılında hayata geçirilen Barcelona Süreci, Avrupa-Akdeniz Süreci (Euro-Med) olarak da adlandırılmaktadır. 13 Temmuz 2008 tarihli Paris Zirvesi ile yerini "Akdeniz için Birlik"e (AİB) bırakmıştır. AİB, politik, ekonomik, sosyal, kültürel alanlarda işbirliği öngörmektedir. AİB sürecine 27 AB üyesi ile Türkiye, İsrail, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Arnavutluk, Monako, Karadağ, Cezayir, Mısır, Ürdün, Lübnan, Moritanya, Fas, Filistin, Suriye ve Tunus katılmaktadır.

<sup>21</sup> Council of the European Union, **op.cit.**, s. 8.

<sup>22</sup> **Ibid.**, s. 9-10.

<sup>23</sup> **Ibid.**, s. 11-14.

<sup>24</sup> Council of the European Union, **Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World**, S407/08, Brussels, 11 December 2008.



değiştirdiği, Avrupa Komşuluk Politikasının<sup>25</sup> Doğu'daki ve Güney'deki ortaklarla olan ilişkilerde güçlü bir çerçeve oluşturduğu belirtilmiştir. 2003'ten bu yana Afganistan, Gürcistan gibi yerlerdeki krizlerde ve çatışmalarda AB'nin artan biçimde fark yarattığı, küreselleşmenin tehditleri daha karmaşık ve bağlantılı hâle getirdiği, güvenliği temin etmek ve vatandaşlarının beklentilerini karşılamak için AB'nin olayları şekillendirmesi, düşüncede daha stratejik olması, dünya çapında daha etkili ve görünür olması gerektiği ifade edilmiştir.<sup>26</sup>

Raporda, Avrupa Güvenlik Stratejisinin kabulünün üzerinden geçen beş yıllık sürenin ardından başlıca tehditlere siber güvenlik, enerji güvenliği ve "tehdit çoğaltıcı" (*threat multiplier*) olarak adlandırılan iklim değişikliği eklenmiştir. Terörizm ve organize suç tehdidinde ilişkin olarak, Avrupa toplumlarını terörizme karşı korumak amacıyla çok şey yapıldığı belirtilirken bu alanda üstesinden gelmesi gereken sorunlara da değinilmiştir. Bu bağlamda terörizm ve organize suçla mücadelede iç ve dış boyutların bir araya getirilmesi gerektiği, gerek ulusal düzeyde gerekse AB düzeyinde farklı kurumlar arasında daha iyi bir eşgüdüm, şeffaflığa ve esnekliğe ihtiyaç duyulduğu saptamasında bulunulmuştur. Bu alanda sürecin yavaş işlediği ve tamamlanmadığı belirtilmiştir.<sup>27</sup>

Çalışmamız kapsamında Avrupa Güvenlik Stratejisinin önemi, terörizmin bir güvenlik tehdidi olarak kapsamlı ilk ortak tanımının bu belgede yer almasından kaynaklanmaktadır. Stratejide, başlıca tehditlerden birisi olarak gösterilen terörizmin diğer tehditlerle nasıl iç içe geçtiği, Avrupa toplumunun açıklığından ve hoşgörüsünden yararlanarak Avrupa ülkelerini bir yandan üs olarak kullanıp diğer yandan hedef hâline getiren terörizmle mücadele etmek için çeşitli araçlar kullanılması ve ortak hareket edilmesi gerektiği hususları üzerinde durulmuştur. Güvenliğin iyi yönetilen devletlerin dünyasında sağlanabileceği anlayışıyla hukuk egemenliğinin kurulması, insan haklarının korunması, demokratik ilkelere bağlılığın sağlanmasına öncelik vermiştir. Bu doğrultuda siyasal ve sosyal reformların desteklenip iyi yönetişimin yayılması şeklinde normatif görüşler ortaya koymaktadır. Güvenlik Stratejisi, sözü edilen bu yönleriyle daha sonra kabul edilen Terörizmle Mücadele Stratejisi ile bağlantılı bulunmaktadır.

### **AB Terörizmle Mücadele Stratejisi**

Avrupa Güvenlik Stratejisinin sağladığı kapsamlı kavramsal çerçeveden yararlanılarak AB Terörizmle Mücadele Stratejisi (*The EU Counter-Terrorism*

<sup>25</sup> Avrupa Komşuluk Politikası, komşularla kurulan ayrıcalıklı ilişkiler yoluyla AB'nin benimsediği demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, pazar ekonomisi, iyi yönetim, sürdürülebilir kalkınma gibi ortak değerlerin çevre ülkelere yayılmasını, böylece, bu ülkelerin istikrarlı ve güvenli alanlar hâline gelmesini hedefleyen politikadır. Avrupa Komşuluk Politikası hakkında bir çalışma için bkz. Sevilay Kahraman, "Avrupa Birliği'nin Yeni Komşuluk Politikası", Belgin Akçay et. al (Ed.), **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 451-478.

<sup>26</sup> Council of the European Union, **loc. cit.**, s. 1-2.

<sup>27</sup> **Ibid.**, s. 4.



*Strategy*), 30 Kasım 2005 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>28</sup> Sözü edilen ikinci belgede, insan haklarına saygı duyarak küresel düzeyde terörizmle mücadele etmek taahhüdünde bulunulmuştur. Ayrıca, AB vatandaşlarının özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içinde yaşamalarına imkân vererek Avrupa'yı daha güvenilir kılmak sözü verilmiştir. Bütün devletlere ve bütün insanlara karşı bir tehdit olan terörizmle mücadelenin, ulusal düzeyde, Avrupa düzeyinde ve uluslararası düzeyde çalışma gerektirdiği tespiti yapılmıştır.<sup>29</sup>

AB Terörizmle Mücadele Stratejisinde, Avrupa Güvenlik Stratejisinde de belirtildiği üzere küresel güvenliğe katkı sağlama ve daha güvenilir bir dünya inşa etme sorumluluğu üstlenen AB'nin, BM ve diğer uluslararası ya da bölgesel örgütlerle, ABD dâhil ortak ülkelerle işbirliği içinde bulunması gerektiği belirtilmiştir. Terörizm tehdidinin dünyanın birçok yerinde etkilere ve köklere sahip olduğu hususu da göz önünde bulundurularak Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Güneydoğu Asya'da bulunanlar dahil üçüncü ülkelerle diyalog ve işbirliğinin geliştirilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir. Radikalleşmeyi alttan destekleyen çeşitli etkenleri göstermek için kültürler, inançlar ve uygarlıklar arasında diyalog için çalışılması çağrısında bulunulmuştur. Bunlardan başka, çatışmaları çözüme kavuşturmak, iyi yönetimi ve demokrasiyi desteklemek de Stratejinin temel unsurları olarak sıralanmıştır.<sup>30</sup> AB Terörizmle Mücadele Stratejisi, önleme (*prevent*), koruma (*protect*), izleme (*pursue*) ve karşılık verme (*respond*) başlığı altında dört strateji çerçevesinde irdelenmiştir.

### **Önleme**

AB Terörizmle Mücadele Stratejisinin önleme bölümünde; Birliğin bütününe yönelik asıl tehdit olarak tanımlanan El-Kaide ve El-Kaide'den esinlenen terörist gruplara katılımı ve radikalleşmeyle mücadele edilmesine odaklanılmıştır. İnsanların terörizme katılmasına neden olan koşulların, yöntem ve propagandanın tespit edilerek bunlarla mücadele edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Terörist gruplara katılımı ve radikalleşmeyle mücadele ile ilgili olarak bilgi paylaşımı ve iyi uygulama belirlemede AB'nin, üye devletlerin ulusal politikalarının eşgüdümüne yardım edebileceği belirtilmiştir. Küreselleşmeyle birlikte fikirleri eyleme geçirme yeteneğinin çok arttığı da dikkate alınarak, gelişen seyahat, finansman, iletişim olanaklarının terörizmi teşvik etmesinin engellenmesine gereksinim duyulduğu saptaması yapılmıştır. Batı dünyası ile İslam dünyası arasında bir çatışma olduğu yönündeki propaganda başta olmak üzere aşırı düşüncelerin yayılmasının engellenmesi ve yürütülen politikaların bölünmeyi artırıcı nitelikte olmaması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Kişilerin daha kolay radikalleşmesine neden olabilecek bir çevrenin önlenmesi bakımından Birlik dışında daha güçlü iyi yönetimin, insan haklarının, demokrasinin, eğitimin, ekonomik refahın desteklenmesi ve çatışmaların çözümüne katılımı gerektiğinin altı çizilmiştir. Uluslararası örgütlerle çalışarak ve üçüncü ülkelerle işbirliği ve yardım programları

<sup>28</sup> Council of the European Union, **The European Union Counter-Terrorism Strategy**, 14469/4/05 REV 4, Brussels, 30 November 2005.

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 6.

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 6-7.

yürüterek<sup>31</sup> deniz ötesindeki ortaklara radikalleşmeyle mücadele konusunda yardım edilebileceği belirtilmiştir.<sup>32</sup>

Stratejide, önlemeye ilişkin temel öncelikler ise şu şekilde tespit edilmiştir:<sup>33</sup>

- i) Sorunlu davranışı, özellikle internetin kötüye kullanımını, ayırt etmek ve sorunlu davranışla mücadele etmek için ortak yaklaşımlar geliştirmek;
- ii) Özellikle hapishaneler, dini eğitim ve ibadet yerleri gibi kilit yerlerdeki kısırtmayı ve terörizme katılımı, bu davranışları suç sayan hukuki uygulamalarla açıkça göstermek;
- iii) AB politikalarını daha iyi açıklamak için bir medya ve iletişim stratejisi geliştirmek;
- iv) Topluluğun ve üye devletlerin yardım programları aracılığıyla iyi yönetişimi, demokrasiyi, eğitimi ve ekonomik refahı desteklemek;
- v) Birlik içinde ve dışında kültürlerarası diyalogu geliştirmek;
- vi) Konuları tartışmak için duygusal olmayan bir sözlük geliştirmek;
- vii) Olayları anlamayı ilerletmek ve politika karşılıkları geliştirmek için araştırmaya devam etmek, analiz ve deneyimleri paylaşmak.

Terörizmle mücadelenin önleme ayağında, radikalleşmenin ve terörizme katılımın<sup>34</sup> önüne geçilmesi üzerinde durulmuştur. Terörizmle Mücadele Stratejisinin

<sup>31</sup> Yardım yapılacak üçüncü ülkeler AB'nin tehdit analizlerine ve ilgi alanlarına bağlı olarak seçilmekte olup yardımların büyük kısmı, Pakistan'daki terörist gruplarla Avrupa'daki Pakistan doğumlu radikaller arasındaki bağlar nedeniyle Pakistan'a, El-Kaide'nin varlığı nedeniyle Sahra ülkelerine ve Yemen'e, El-Şebab'ın varlığı nedeniyle Somali'ye yapılmaktadır. Bkz. Coolsaet, **op.cit.**, s. 872. Para yardımının dışında eğitim yardımı da verilmektedir. Örneğin, İngiltere tarafından Pakistanlı güvenlik güçlerine terörizmle mücadele teknikleri konusunda eğitim verilmektedir. Eğitim programları yoluyla üçüncü ülkelerin adli ve güvenlik uygulamalarını yeniden düzenlemesi sağlanırken, terörizmle mücadele alanında Pakistan gibi kilit ülkelerle istihbarat eşgüdümü de derinleştirilmektedir. Bkz. Daniel Keohane, "The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s. 141. İşbirliği faaliyetleri bakımından ise, bazı üye devletlerin üçüncü ülkelerle ve ortak ülkelerle işbirliği faaliyetlerinin AB'den daha ileri düzeyde olduğu görülmektedir. Örneğin, AB'ye nazaran, İngiltere'nin Pakistan'la, Fransa'nın Cezayir'le daha yakın işbirliği bulunmaktadır. Almanya'da ise bir Alman federal savcı ile birlikte ABD'li bir savcının ve bazı Federal Soruşturma Bürosu (*Federal Bureau of Investigation* - FBI) ajanlarının soruşturma yürütmesine izin verilmiştir. Bkz. **Ibid.**, s. 129.

<sup>32</sup> Council of the European Union, **op. cit.**, s. 7-9.

<sup>33</sup> **Ibid.**, s. 9.

<sup>34</sup> Terörizme katılımın nedenleri hakkında Terörizm Üzerine Çalışma Grubu (the Working Party on Terrorism – COTER) ve Terörizm Çalışma Grubu (the Terrorism Working Group – TWG) tarafından Mayıs 2004'te yapılan bir çalışmada temel nedenler olarak; radikalleşme, dinsel çatışmalar, başarısız devletler, küreselleşme ve sosyo-ekonomik faktörler, yabancılaşma, aşırı dünya görüşlerinin propagandası ve eğitim sistemleri sayılmıştır. Ancak, zamanla radikalleşme terörizmle mücadelenin odağına yerleştirilmiştir. Bkz. Coolsaet, **op.cit.**, s. 867.

kabul edilmesinden bir hafta önce 24 Kasım 2005 tarihinde benimsenen Radikalleşmeyle ve Terörizme Katılımla Mücadele Stratejisi (*the Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism*)<sup>35</sup> ile terörizme katılımı sağlayan kolaylaştırıcı etmenler gösterilerek üç kısımlı bir strateji geliştirilmiştir. Buna göre, belirleme ve hedefler; ilk olarak, insanları terörizme çeken ağların ve kişilerin etkinliklerini bozmaktır. İkincisi, kişileri radikalleşmeye götüren güdüleyici etmenleri göstererek aşırılığa karşı ana görüş seslerinin galip gelmesini temin etmek gerekmektedir. Üçüncüsü ise, radikal mesajları çekici kılan sosyo-ekonomik çevreyi yaratan yapısal faktörleri göstererek herkes için güvenlik, adalet, demokrasi ve fırsatları daha fazla gayretle desteklemektir.<sup>36</sup> Radikalleşmeyle ve Terörizme Katılımla Mücadele Stratejisi, Terörizmle Mücadele Stratejisine paralel biçimde, Birliğe yönelik asıl terörizm tehdidinin El-Kaide ve El-Kaide'den esinlenen terörist gruplardan kaynaklandığını vurgulamıştır.

AB, terörizmle mücadelede teröre kaynaklık eden ortamın kurutulması stratejisini benimsemiştir. Bu çerçevede istihbarat, propaganda ve psikolojik savunma unsurlarına ağırlık verildiği gözlenmektedir. İnternet başta olmak üzere enformasyon ağlarının denetimi, ibadethaneler ve okulların yakın gözetimi gibi istihbaratın etkin kılınması suretiyle terör örgütlerinin eleman kazanmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Kamuoyunun rızasının sağlanmasına yönelik olarak medya ve iletişim stratejisi belirlenmesi, propaganda ve psikolojik savunmanın en önemli ayağını oluşturmaktadır. Bunlardan başka önleme araçları olarak kültürlerarası diyalog, duygusal olmayan sözlük geliştirmek, iyi yönetim, refah vb. toplumdaki sosyal, kültürel ve ekonomik sıkıntıların giderilmesine yönelik tedbirler sıralanarak teröre ortam hazırlama potansiyelini haiz etmenlerin ortadan kaldırılması anlayışı hakim kılınmıştır. Son olarak, bilimsel araştırmaların teşvik edilmesiyle terörizm hakkında bilgi edinilmesi, paylaşılması ve yaygınlaştırılması yoluyla terörizmle mücadelenin bilimsel temelde yürütülmesi düşüncesi bulunmaktadır. AB'nin terörizmle mücadele stratejisinin önleme boyutunda istihbarat, propaganda, psikolojik savunma, örgün eğitim, kamu diplomasisi ve iyi yönetim araçları ön plana çıkarılmıştır.

### ***Koruma***

AB Terörizmle Mücadele Stratejisinin koruma bölümünde kilit hedeflerin saldırılara karşı hassasiyetinin azaltılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Kilit hedeflerin korunmasından öncelikle üye devletler sorumlu olmakla birlikte sınır güvenliğinin, ulaşımın ve diğer sınır ötesi altyapıların karşılıklı bağımlılığı nedeniyle etkili bir AB ortak eylemine ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Yolcu bilgilerinin tutulması ve değiştirilmesi<sup>37</sup> ile kimliklere ve yolculuk belgelerine biyometrik bilgilerin

<sup>35</sup> Council of the European Union, **The Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism**, 14781/1/05 REV 1, Brussels, 24 November 2005.

<sup>36</sup> Council of the European Union, **Press Release**, 14390/05 (Presse 296), Brussels, 1-2 December 2005.

<sup>37</sup> 2007 yılında AB ile ABD arasında yapılan Yolcu İsmi Kaydı Anlaşması (The Passenger Name Record Agreement) uyarınca ABD'ye giden yolcular hakkındaki bilgiler ABD'ye aktarılmaktadır. Anlaşma ve uygulamaya yönelik eleştiriler hakkında bilgi için bkz. Thierry Balzacq, "The Policy

eklenmesinin sınır kontrollerinin etkinliğini artıracığı saptaması yapılmıştır. Hava ve deniz güvenliği ile kara ve demiryolu güvenliğini sağlamak için birlikte çalışılması gerektiği vurgulanmıştır. Avrupa çapındaki hassas altyapının fiziksel ve elektronik saldırılar karşısındaki hassasiyetinin azaltılması için birlikte çalışılacağı; kalabalık yerleri ve hassas hedefleri korumak için yöntemler geliştirilmesine katkı sağlanacağı; silahların yaygınlaşmaması ve ulaşım güvenliği bakımından teknik yardım programlarının birer parçası olarak üçüncü ülkelerle, ortak ülkelerle ve uluslararası örgütlerle çalışılması gerektiği yönünde tespitler yapılmıştır.<sup>38</sup>

Stratejide, vatandaşları ve altyapıyı korumak üzerinde duran korumaya ilişkin temel öncelikler ise şu şekilde tespit edilmiştir:<sup>39</sup>

- i) Biyometriklerin girişi yoluyla AB pasaportlarının güvenliğinde gelişmeleri temin etmek;
- ii) Vize Bilgi Sistemini<sup>40</sup> ve İkinci Kuşak Schengen Bilgi Sistemini<sup>41</sup> kurmak;
- iii) Frontex aracılığıyla AB'nin dış sınırlarının etkili risk analizini geliştirmek<sup>42</sup>;

---

Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s. 91-92; M Marie Mcginley ve Roderick Parkes, “Rights vs. Effectiveness? The Autonomy Thesis in EU Internal Security Cooperation”, **European Security**, Cilt 16, Sayı 3-4, September-December 2007, s. 257-261.

<sup>38</sup> Council of the European Union, **op.cit.**, s. 10-11.

<sup>39</sup> **Ibid.**, s. 11.

<sup>40</sup> Vize Bilgi Sistemi (the Visa Information System - VIS) 2011 yılının Ekim ayından itibaren faaliyetlerine başlamıştır. VIS'te vize başvurusunda bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının parmak izleri ve diğer biyometrik bilgileri ile alfanumetik bilgilerinin toplanması ve saklanması öngörülmektedir. VIS'in kurulmasına ilişkin Konsey Kararı için bkz. Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC), **Official Journal of the European Union**, L 213/5, 15 June 2004. VIS'in operasyonlarının başlayacağı ilk bölgeleri belirleyen C(2009) 8542 sayılı belgeyle onaylanmış 30 Kasım 2009 tarihli Komisyon Kararı ile birinci bölge olarak adlandırılan Kuzey Afrika'dan (Cezayir, Mısır, Libya, Moritanya, Fas, Tunus), ikinci bölge olarak adlandırılan Orta Doğu'dan (İsrail, Ürdün, Lübnan, Suriye) ve üçüncü bölge olarak adlandırılan Körfez Bölgesi'nden (Afganistan, Bahreyn, İran, Irak, Kuveyt, Umman, Katar, Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri, Yemen) yapılan tüm vize başvurularında toplanan bilgilerin VIS'e aktarılmasına karar verilmiştir. Bkz. Commission Decision of 30 November 2009 determining the first regions for the start of operations of the Visa Information System (VIS) (notified under document C(2009) 8542), **Official Journal of the European Union**, L 23/62, 27 January 2010.

<sup>41</sup> İkinci Kuşak Schengen Bilgi Sistemine (the second generation Schengen Information System - SIS II) geçilmesine ilişkin düzenlemeler için bkz. Regulation (EC) No 1987/2006 of The European Parliament and of The Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), **Official Journal of the European Union**, L 381/4, 28 December 2006; Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), **Official Journal of the European Union**, L 205/63, 7 August 2007. SIS II'nin 2013 yılının ilk çeyreğinde çalışır hâle gelmesi öngörülmektedir.

<sup>42</sup> Avrupa Dış Sınırlar Ajansı (European External Borders Agency – Frontex), 2005 yılında kurulmuştur. Kuruluş Tüzüğü için bkz. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the

iv) Sivil havacılık, liman ve denizcilik güvenliğine ilişkin kabul edilmiş ortak standartları uygulamak;

v) Hassas altyapının korunması için bir Avrupa programı kabul etmek;

vi) AB ve Topluluk düzeyinde araştırma etkinliğini en iyi şekilde kullanmak.

Avrupa Birliği, terörizmle mücadelenin koruma boyutunda güvenlik tedbirlerine ağırlık vermiş ve bu çerçevede AB sınırlarına giriş ve çıkışın takibini öncelikli tedbir olarak belirlemiştir. Hassas altyapının korunması, yine bir güvenlik tedbiri olarak öncelikli kılınmıştır. Kuşkusuz her olası hedefi korumak mümkün değildir. Güvenliğin artırılması doğal olarak maliyetleri artıracaktır. Fiziki güvenliğe harcanan paranın sürdürülebilirliğini sağlamak ekonomileri zorlayacaktır.

### *İzleme*

AB Terörizmle Mücadele Stratejisinin izleme bölümünde teröristlerin eylemlerine engel olunması amaçlanmıştır. AB'nin, üye devletlerin bilgi ve istihbarat paylaşımını, ortak tehdit analizlerini ve operasyonel işbirliği çabalarını teşvik edeceğinin altı çizilmiştir. Üye devletlerin AB'nin tavsiye kararları ışığında oluşturulan ulusal yeteneklerinin ve makinelerinin izleneceği belirtilmiştir. SitCen<sup>43</sup> tarafından yapılan değerlendirmelerin AB politikaları çerçevesindeki kararlara bilgi sağlamaya devam edeceği açıklanmıştır. Önemi anlaşılan Avrupa Tutuklama Emrine<sup>44</sup> ek olarak yargı kararlarının karşılıklı tanınması ile üye devletlerin AB'nin herhangi bir yerinden kanıt sağlamasını mümkün kılacak Avrupa Kanıt Emrinin<sup>45</sup> hayata geçirilmesine öncelik

---

External Borders of the Member States of the European Union, **Official Journal of the European Union**, L 349/1, 25 November 2004. Frontex'in görevleri hakkında bilgi için bkz. Jörg Monar, "Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress", **European Integration**, Cilt 28; Sayı 5, 2006, s. 504; Sarah Léonard, "EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation through Practices", **European Security**, Cilt 19, Sayı 2, June 2010, s. 238-248.

<sup>43</sup> 11 Eylül saldırılarının ardından istihbarat konularında çalışmak üzere kurulan AB Durum Merkezi (EU's Situation Centre – SitCen), AB bölgesinin içinden ve dışından kaynaklanan terörizm tehdidi hakkında üye devletlere ve çeşitli AB organlarına bilgi sağlamakta, Yüksek Temsilciye ve AB Konseyi Genel Sekreterine düzenli olarak rapor sunmaktadır. Bkz. Monica den Boer et. al., "Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s. 114.

<sup>44</sup> Konsey Çerçeve Kararı ile yapılan düzenleme için bkz. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA), **Official Journal of the European Communities**, L 190/1, 18 July 2002. Çerçeve kararlar, doğrudan etkili değildir. Çerçeve kararlar ulaşılmak istenilen amaç tüm üye devletler için bağlayıcıdır. Ancak, üye devletler, belirlenen amaca ulaşmak için gerekli araçların seçiminde serbesttir. Öngörülen sürenin sonunda üye devletlerin çerçeve kararı iç hukuklarına aktarmaları zorunludur. Bkz. Ece Göztepe, **Avrupa Birliği'nin Siyasal Bütünleşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 125.

<sup>45</sup> 19 Ocak 2011 tarihinde uygulanmaya başlamıştır. Bkz. Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, **Official Journal of the European Union**, L 350/72, 30 December 2008.

tanınacağı ve Europol<sup>46</sup> ve Eurojust<sup>47</sup> kapsamındaki işbirliğinin geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bir yandan veriler korunurken, bir yandan da Vize Bilgi Sistemi, İkinci Kuşak Schengen Bilgi Sistemi gibi bilgi ve teknoloji sistemlerine iç güvenlikten sorumlu idarelerin erişimlerinin sağlanması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Teröristlerin silahlar ve patlayıcılar gibi doğrudan araçlarla sahte yolculuk ve ikamet belgeleri gibi dolaylı araçlardan ve iletişim olanaklarından mahrum bırakılmasına gereksinim duyulduğu saptaması yapılmıştır. Mali Eylem Görev Gücünün (Financial Action Task Force – FATF) tavsiyeleri de dikkate alınarak terörizmin finansmanı ile mücadele edileceği açıklanmıştır. Avrupa’ya yönelik terörizm tehdidinin büyük kısmının AB’nin dışından kaynaklanması nedeniyle terörizme karşı kapsamlı bir BM sözleşmesinin kabul edilmesi için çalışılacağı hususlarına değinilmiştir.<sup>48</sup>

Stratejide, sınırlar dâhilinde ve küresel olarak teröristleri izlemek ve araştırmak üzerine odaklanılan izlemeye ilişkin temel öncelikler ise şu şekilde tespit edilmiştir:<sup>49</sup>

- i) Ulusal anti-terörizm düzenlemelerinin eş değerlendirmesine dair tavsiyelerin ışığında terörizmle mücadele için ulusal yetenekleri kuvvetlendirmek;
- ii) Polis ve yargı işbirliğini kolaylaştırmak için Europol ve Eurojust’ı tam kullanmak ve terörizmle mücadele politikalarının oluşumuna SitCen’in tehdit değerlendirmelerini eklemeye devam etmek;
- iii) Avrupa Kanıt Emrinin kabul edilmesi dahil olmak üzere yargı kararlarının karşılıklı tanınmasının geliştirilmesini iletirmek;
- iv) Mevcut mevzuatın tam olarak uygulanması ve değerlendirilmesinin yanı sıra bağlantılı uluslararası antlaşma ve sözleşmelerin onaylanmasını sağlamak;
- v) Yürütme bilgisinin kullanılabilirliği ilkesini geliştirmek;

<sup>46</sup> Avrupa Polis Ofisinin (the European Police Office - Europol) kuruluşu, hukuki yapısı, çalışma usulleri ve görevleri hakkında bilgi için bkz. Kaya, **op.cit.** s. 38-44. Kuruluş sözleşmesi için bkz. Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), **Official Journal**, C 316 , 27 November 1995. Sözleşme yerini 1 Ocak 2010 tarihi itibarıyla bir Konsey kararına bırakmıştır. Bkz. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA), **Official Journal of the European Union**, L 121/37, 15 May 2009.

<sup>47</sup> Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimini (The European Union’s Judicial Cooperation Unit – Eurojust) kuran Konsey Kararı için bkz. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA), **Official Journal of the European Communities**, L 63/1, 6 March 2002. Eurojust’ı kuvvetlendirmek için alınan yeni karar için bkz. Council Decision of 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, **Official Journal of the European Union**, L 138/14, 4 June 2009. Eurojust’ın görevleriyle ilgili bilgi için bkz. Mehmet Özcan, “Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (Eurojust): Gelişim ve Perspektifler”, **Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1-2, 2005, s. 253-258.

<sup>48</sup> Council of the European Union, **op.cit.**, s. 12-14.

<sup>49</sup> **Ibid.**, s. 14-15.



vi) Teröristlerin ev yapımı patlayıcı maddelerden, kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer materyale kadar, silah ve patlayıcılara erişiminin üstesinden gelmek;

vii) Kabul edilen yasaların uygulanması, kâr getirmeyen sektörlerin kötüye kullanımının önlenmeye çalışılması, AB'nin bu alandaki tüm performansının gözden geçirilmesi yollarını da kullanarak terörist finansmanının önünü almak;

viii) Üçüncü ülkelere öncelikle kapasitelerini artıracak teknik yardım ulaştırmak.

Avrupa Birliği, terörizmle mücadelenin izleme boyutunda polisiye ve yargısal araçlar öncelikli kılınmıştır. Bu doğrultuda AB üye devletleri arasında polisiye ve yargısal işbirliğinin gerekliliğine dikkat çekilmiştir. İstihbarat paylaşımının terörizmle mücadeledeki önemi vurgulanmıştır. AB üye devletlerinin işbirliği içinde hareket ederek yasa egemenliğinin sağlanmasıyla terörizmin finansmanının engellenebileceği öngörülmüştür. Terörizmin sınır-aşan niteliği göz önüne alınarak üçüncü ülkelere de teknik yardımda bulunulmasının terör eylemlerinin AB ülkelerinde gerçekleşmesinin önüne geçileceği varsayılmıştır. Sonuç olarak AB, terörizmle mücadeleyi polisiye ve yargısal tedbirler temelinde yürütmeyi benimsemiştir.

### ***Karşılık Verme***

AB Terörizmle Mücadele Stratejisinin karşılık verme bölümünde doğal, teknolojik ya da insan yapımı olaylara verilecek karşılığın sıklıkla benzer olması nedeniyle doğal afetlerde kullanılan sistemlerin bir terörist saldırı sonrası vatandaşlar üzerinde oluşacak etkileri hafifletmekte kullanılabileceği belirtilmiştir. AB'nin uyumlu ve ortak eyleme geçme yeteneğinin etkili ve verimli bir karşılığın temeli olacağına altı çizilmiştir. Bir terörist saldırı olması durumunda kendi topraklarındaki başrolün üye devletlere ait olmasına rağmen, tek bir üye devletin kaynaklarını aşacak aşırı durumlarda, AB'nin dayanışma içinde karşılık verme yeteneğinin sağlanması gerektiği saptaması yapılmıştır. Yetenek değerlendirmesine yönelik risk temelli bir yaklaşım geliştirmenin üye devletlerin karşılık verme kapasitesini geliştireceği öngörülmüştür. AB düzeyinde ve üye devletler düzeyinde terörizm kurbanları ve ailelerinin tazmininin garanti edilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir. Üçüncü ülkelerdeki vatandaşların, askeri ve sivil varlıkların korunmasının lüzumlu olduğu vurgulanmıştır. BM ve diğer uluslararası örgütlerle eşgüdümlü bir çalışmanın temin edilmesi gerektiği ve üçüncü ülkelere yapılan teknik yardım ile terörist saldırıların sonuç yönetimine katkı sağlanacağı ifade edilmiştir.<sup>50</sup>

Stratejide, bir terör eyleminin sonuçlarını asgariye indirmek ve krizleri iyi yönetmek ile ilgili karşılık vermeye ilişkin temel öncelikler ise şu şekilde tespit edilmiştir:<sup>51</sup>

i) AB kriz eşgüdümü düzenlemelerini ve bu düzenlemelerin yardımcı operasyonel usullerini kabul etmek;

ii) Birliğin sivil savunma mekanizmasına dair mevzuatını gözden geçirmek;

<sup>50</sup> **Ibid.**, s. 15-16.

<sup>51</sup> **Ibid.**, s. 16.



iii) Bir saldırıya karşılık verme yeteneklerinin inşasını bilgilendiren bir araç olarak risk değerlendirmesi geliştirmek;

iv) Terörist saldırılara ve diğer felaketslere verilen karşılığın yönetiminde uluslararası örgütlerle eşgüdüm geliştirmek;

v) Terörizm kurbanlarına ve ailelerine yardım hükmü için en iyi uygulamaları paylaşmak ve yaklaşımlar geliştirmek.

Avrupa Birliği, terörizmle mücadelede kriz yönetimi unsurlarını benimsemiştir. Bu yöntemle olası toplumsal ve ekonomik sıkıntılarının en kısa sürede telafi edilmesi hedeflenmiştir. Terörist saldırılara karşı askeri seçeneklerin kullanılıp kullanılmayacağına ilişkin bir açıklık yoktur. Ancak, uluslararası örgütlerle işbirliği yapılacak ifadesinden kuvvet kullanımı için meşruiyetin gözetileceği söylenebilir. Meşruiyet kaygısına paralel olarak karşılık verme boyutunda oluşabilecek mağduriyetlerin tazmin edilmesine yönelik hassasiyet gösterilmesi terörizmle mücadelede kamuoyu desteğinin sağlanmasının gerekliliğine işaret etmektedir. Kısacası, AB karşılık verme stratejisinde meşruiyet ve kamuoyu desteğinin sağlanmasına önem vermektedir.

Monar'a göre, Avrupa Güvenlik Stratejisi ve AB Terörizmle Mücadele Stratejisi ışığında AB'nin ortak terörist tehdidi tanımı yedi temel unsur barındırmaktadır. Bu unsurlar şunlardır:<sup>52</sup>

i) 11 Eylül sonrası terörist tehdidi yalnızca vatandaşların yaşamına karşı değildir. Aynı zamanda, AB ve üye devletlerin kurumlarına ve politik ve sosyo-ekonomik yapılarıyla birlikte değerlerine yönelmiştir.

ii) Bu tehdit, teröristlerin artan kaynakları ve büyük zararlara neden olan büyük şiddet kullanımına yönelik artan istekleri ile belgindir.

iii) Tehdit, yalnızca El-Kaide'nin kendisi ve AB çapında faaliyet göstermekte olan El-Kaide'den esinlenen / etkilenenlerden değildir. Aynı zamanda, içsel terörizm biçimleri de tehdit oluşturmaya devam etmektedir. Tehdidin küresel (dışsal) ve içsel güvenlik boyutu vardır.

iv) Tehdidin küresel güvenlik boyutu, kitle imha silahlarının yaygınlaşması, başarısız devletler ve organize suç gibi diğer uluslararası tehditlerle ilişki içinde görülmek zorundadır. Bu yüzden, çeşitli dışsal enstrümanların kullanımına ihtiyaç duyulmaktadır.

v) Tehdit; politik, dinsel, kültürel, sosyal ve benzeri karmaşık bir neden dizisinden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden, hem içsel, hem dışsal çeşitli enstrümanların kullanımına ihtiyaç duyulmaktadır.

---

<sup>52</sup> Jörg Monar, "Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems", **Government and Opposition**, Cilt 42, Sayı 3, 2007, s. 298.

vi) Dinsel faktörlerin rolü bulunmakla birlikte tehdit, özellikle bir “İslam” tehdidi değildir. İslam dini ya da Müslüman dünyası arasında uyumsuzluk şeklindeki herhangi bir terörizm düşüncesi reddedilmelidir.

vii) Avrupa Birliği, özellikle bu tehdit karşısında, iç sınırları olmayan bir bölge olarak “açıklığı” nedeniyle kırılmıştır.

Terörizmle Mücadele Stratejisi, radikalleşmenin önüne geçilmesi yoluyla terör örgütlerinin insan kaynağının eritilmesinden başlayarak, bir terör eylemi yapılmasının ardından ne şekilde hareket edileceğine kadarki bir bütünsel süreç olarak ortaya koyduğu kapsamlı yaklaşımla Avrupa Birliği'nin terörizmle mücadele yol haritasını oluşturmaktadır. Öte yandan, AB'de 2010–2014 döneminde adalet ve içişleri konularında uygulanacaklar Stockholm Programı ile tespit edilmiş, programın bir bölümü de terörizme ayrılmıştır.

### Stockholm Programı

2010 yılında kabul edilen “Stockholm Programı–Vatandaşlarına hizmet eden ve onları koruyan açık ve güvenli Avrupa” belgesinde adalet ve içişleri konularını düzenlenmektedir. Stockholm Programı'nda teröristlerden kaynaklanan tehlikenin açık biçimde devam ettiği belirtilmiştir. Uluslararası toplumun mücadele çabalarına ve kendilerine sunulan yeni fırsatlara cevaben terörizmin sürekli olarak evrim geçirdiğini düşünen AB Konseyi, terörizmle mücadele alanında alınan tedbirlerin temel hak ve özgürlüklere ve hukuk devletine uygun olması gerektiğine dikkat çekmiştir. Bu bağlamda tarafların, belirli grupları küçük düşürmekten kaçınması ve kültürlerarası farkındalık ve anlayışın desteklenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Konsey; önleme, koruma, izleme, karşılık vermeden oluşan Terörizmle Mücadele Stratejisini teyit etmiş ve önleme ayağının kuvvetlendirilmesi çağrısında bulunmuştur.<sup>53</sup>

AB Konseyi, AB Terörizmle Mücadele Koordinatörünün<sup>54</sup>, Terörizmle Mücadele Stratejisinin uygulanması ve değerlendirilmesindeki, Birlik bünyesindeki çalışmaların eşgüdümlemesindeki ve Birlik ile üçüncü ülkeler arasında daha iyi bir iletişimin teşvik edilmesindeki rolünün önemini teyit etmiştir. Konsey;

i) Üye devletlerden, özellikle şiddet içerikli, militan aşırılık da dâhil olmak üzere, radikalleşme işaretlerinin veya tehlikelerin erken ortaya çıkarılmasına izin verecek önleme mekanizmaları geliştirmelerini istemiştir.

<sup>53</sup> Stockholm Programı, vatandaşlığı ve temel hakları desteklemek; hukuk ve adalet Avrupası; koruyan Avrupa; küreselleşen dünyada Avrupa'ya giriş; göç ve iltica konularında sorumluluk, dayanışma ve ortaklık Avrupası ve küreselleşen dünyada Avrupa'nın rolü olarak belirlenen öncelikleri gerçekleştirmek üzere hazırlanmıştır. Bkz. Council of the European Union, **The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting citizens**, 5731/10, Brussels, 3 March 2010, s. 84-85.

<sup>54</sup> 11 Mart 2004 tarihinde Madrid'teki terör saldırılarının ardından yayımlanan Terörizmle Mücadele Deklarasyonu ile Terörizmle Mücadele Koordinatörlüğü (the Position of a Counter-Terrorism Coordinator) oluşturulmuştur. Bkz. European Council, **Declaration on Combating Terrorism**, Brussels, 25 March 2004, s. 13.

ii) Komisyon, Konsey ve üye devletlerden, ulusal politikaların etkinliğini değerlendirme temelinde bütün hassas topluluklarda radikalleşmeyle mücadele öncelikleri geliştirmelerini istemiştir. Üye devletlerin diğer üye devletlerle paylaşılacak en iyi uygulamaları ve özellikli operasyonel araçları belirlemesi gerekmektedir. Yeni çalışma alanları bütünleşmeyi ve ayrımcılıkla mücadeleyi içermelidir.

iii) Sivil toplumla birlikte üye devletlerden, hükümet kurumlarından ve Komisyondan terörizmin altında bulunan bütün etmenleri anlamak ve insanların terörizmi bırakmasını cesaretlendirecek stratejileri desteklemek için, özellikle yerel seviyede, çabalarını kuvvetlendirmelerini ve daha yakın işbirliği içinde olmalarını istemiştir. Bunun için yerel profesyonellerden oluşan bir ağ kurulmalı ve önleme ile ilgili uygulamaların değişimi için ağlar geliştirilmelidir.<sup>55</sup>

AB Konseyi, internet de dâhil olmak üzere, terörist propagandanın yayımı için kullanılan yöntemleri daha iyi anlamının önemini vurgulamamıştır. Bunun için daha iyi teknik kaynaklara ve know-how'a ihtiyaç vardır. Seyahat eden halk üzerindeki etkiyi hafifletmek için ulaşım operatörleri ile yakın işbirliği içinde, tehdit analizi ile birlikte, havacılık ve denizcilik güvenliği üzerine yapılan çalışmaların geliştirilmesi gerekmektedir. Toplu taşıma, yüksek hızlı tren hatları, enerji ve su altyapıları gibi potansiyel hedeflere daha fazla dikkat gösterilmesi gerekmektedir.<sup>56</sup>

AB Konseyi, terörizmin finansmanı ile mücadele araçlarına adapte edilmesi gereken nakit para kaçakçılığı ve parasal hizmetlerin kötüye kullanımı gibi mali sistemin yeni potansiyel hassasiyetlerini ve teröristler tarafından kullanılan yeni ödeme yöntemlerini dikkate almıştır. AB Konseyi, Komisyondan;

i) Mali Eylem Görev Gücünün VIII numaralı Özel Tavsiyesi ile uyum sağlayarak hayır kurumları için artan şeffaflık ve sorumluluğu teşvik etmesini,

ii) Terörizmin finansmanı ile mücadele yöntemlerini hazırlamada ve güncellemede yeni ödeme yöntemlerini dikkate almasını,

iii) Birlik bünyesinde terörist finansmanının izinin sürülmesi için olasılıkları incelemesini,

iv) Terörizmin finansmanı ile mücadele alanında işbirliklerinin sonucunu görmeleri için mali kurumlara geri bildirim geliştirecek tedbirler sunmasını istemiştir.<sup>57</sup>

Programda, Birliğin; politikalarının uluslararası hukuk ile özellikle de insan hakları hukuku ile tam bir uyum içinde olmasını temin etmek zorunda olduğu vurgulanmıştır. Değişik çok taraflı forumlarda terörizmle mücadele alanında etkin rol oynayacağı; özellikle BM nezdinde kapsamlı bir Terörizmle Mücadele Sözleşmesi aracılığıyla ortaklarıyla çalışmaya; temel hak ve özgürlükleri koruma ve adil ve açık prosedürleri temin etme bakışıyla BM Güvenlik Konseyi ile yaptırımların belirlenmesi, uygulanması ve etkinliğini geliştirmeye devam edeceği; genel olarak üçüncü ülkelerle

<sup>55</sup> Council of the European Union, *op.cit.*, s. 85-86.

<sup>56</sup> *Ibid.*, s. 86.

<sup>57</sup> *Ibid.*, s. 87

ve uluslararası örgütler nezdinde işbirliğini kuvvetlendirmesi gerektiği belirtilmiştir. Avrupa düzeyinde tehditleri analiz etmek için ortak parametrelere dayalı bir yöntem benimsenmesi ve terörizmle mücadele alanında Europol'ün, SitCen'in, Eurojust'ın tam kullanımının sağlanması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Bunun yanı sıra; patlayıcıların güvenliğini artırmak üzere AB Eylem Planının uygulanması, patlayıcıların güvenliği hakkında daha iyi bilgi sağlanması ve önceki görevlilerle birlikte tehlikeleri göstermek için yasal bir çerçeve geliştirilmesi gerektiği yönünde saptamalar da yapılmıştır.<sup>58</sup>

AB, Program çerçevesinde terörizmle mücadelede finansmanın önlenmesine konusuna ağırlık vermiştir. Bundan başka istihbarat ve psikolojik savunma unsurlarının önemine istinaden kamu diplomasisi araçlarını ön plana çıkarmış, kamuoyu desteğinin sağlanması gerekliliğini vurgulamıştır. Terörizmle mücadele ederken hukukun üstünlüğü ilkesinden, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı ya da zedeleyici uygulamalardan mümkün olduğunca kaçınılması istenmiştir. Stockholm Programı ile 2014 yılına kadar Avrupa Birliği'nin yapmayı planladıkları ortaya konulmakla birlikte, Avrupa Güvenlik Stratejisi ve AB Terörizmle Mücadele Stratejisinin tam olarak uygulanabilmesi için bu stratejilerin birer devamı ve tamamlayıcısı olarak 2014 yılına kadar yapılacak eylemler hazırlanan bir strateji çerçevesinde belirlenmiştir.

### Eylem Hâlindeki AB İç Güvenlik Stratejisi

Lizbon Antlaşmasının Aralık 2009'da yürürlüğe girmesini ve Stockholm Programı ile "Terörizm" başlığı altında yapılması öngörülen eylemlere ilişkin çizelgesi EK 1'de gösterilen Stockholm Programı Eylem Planının<sup>59</sup> uygulanmaya başlanılmasını müteakip 2010 yılında İspanya'nın dönem başkanlığı sırasında İç Güvenlik Stratejisi<sup>60</sup> benimsenerek stratejinin uygulanması için Komisyona eylem önerilerinde bulunması görevi verilmiştir. Bu çerçevede, 2011'den 2014'e kadar ciddi ve organize suç, terörizm ve siber suçla daha etkili mücadele etmek amaçlanmıştır. Bu suçları önlemek, dış sınırların yönetimini güçlendirmek, doğal ve insan yapımı afetlere karşı direnç geliştirmek için Komisyon tarafından Eylem Hâlindeki AB İç Güvenlik Stratejisi: Daha güvenli bir Avrupa'ya doğru beş adım (*The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*)<sup>61</sup> hazırlanmıştır.

Eylem Hâlindeki AB İç Güvenlik Stratejisinde, AB'nin iç güvenlikteki rolünün polis ve adli işbirliği, sınır yönetimi ve kriz yönetimi alanlarındaki ortak politikaları, yasal düzenlemeleri ve pratik işbirliğini içerdiği saptanmıştır. Stratejinin hukuk devletine ve AB Temel Haklar Şartında<sup>62</sup> belirlenen şekilde temel haklara saygı gibi

<sup>58</sup> *Ibid.*, s. 87- 88.

<sup>59</sup> European Commission, **Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens: Action Plan Implementing the Stockholm Programme**, COM(2010) 171, Brussels, 20 April 2010.

<sup>60</sup> Council Document, 5842/2/2010, **Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model**, 2010.

<sup>61</sup> European Commission, **The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe**, COM(2010) 673, Brussels, 22 November 2010.

<sup>62</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02), **Official Journal of the European Union**, C 83/389, 30 March 2010.

ortak değerlere dayanması gerektiği vurgulanmıştır. İç güvenliğin dünyanın geri kalanından ayrı biçimde başarılamayacağı, bu yüzden AB güvenliğinin iç ve dış yönleri arasında uyum ve tamamlayıcılık sağlamanın önem taşıdığı altı çizilmiştir. AB'nin komşularında ve daha ötedeki bölgelerde demokrasiyi, insan haklarını, barış ve istikrarı destekleme taahhüdü de dâhil olmak üzere İç Güvenlik Stratejisinde yer alan değer ve önceliklerin Avrupa Güvenlik Stratejisinin belirlediği yaklaşımın bütünleyici parçası olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, ciddi ve organize suç ve terörizme karşı mücadelede AB'nin ortaklarıyla, özellikle ABD'yle olan ilişkilerinin temel önemde olduğu vurgulanmıştır.<sup>63</sup>

AB İç Güvenlik Stratejisinde beş amaç tespit edilmiş ve bu amaçlara ulaşmak için yapılacak eylemler sıralanmıştır. Tespit edilen amaçlar şunlardır:

- i) Uluslararası suç ağlarını dağıtmak,
- ii) Terörizmi önlemek ve radikalleşme ve katılımın üzerine gitmek,
- iii) Sanal ortamda vatandaşların ve işletmelerin güvenlik seviyelerini yükseltmek,
- iv) Sınır yönetimi aracılığıyla güvenliği güçlendirmek,
- v) Kriz ve afetlere karşı Avrupa'nın direncini artırmak

Terörizm ile ilgili olarak; terörizm tehdidinin önemini koruduğu ve sürekli olarak geliştiği, 2008 yılında Bombay'da yaşanan olayların<sup>64</sup> da gösterdiği gibi terörist örgütlerin değiştiği ve yenilendiği belirtilmiştir. Tehditlerin artık hem örgütlü teröristlerden hem de radikal inançlarını aşırı propaganda temelinde geliştirebilecek ve internette eğitim malzemeleri bulabilecek “yalnız kurtlar” olarak adlandırılan teröristlerden geldiği yönünde saptamalar yapılmıştır. Terörizmi önlemek ve radikalleşme ve katılımın üzerine gitmek amacını gerçekleştirebilmek için; radikalleşme ve katılımı önlemek için toplulukları güçlendirmek, teröristlerin fonlara ve materyallere erişimini kesmek ve işlemlerini takip etmek, ulaşımı korumak olarak belirlenen üç eylemin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir.<sup>65</sup> Yapılması öngörülen eylemlerin sorumlu taraflarına ve takvimine ilişkin çizelge EK 2'de gösterilmiştir.

Radikalleşme ve katılımı önlemek için toplulukları güçlendirmek eyleminin yerel yetkililerle ve sivil toplumla yakın işbirliğini ve hassas topluluklardaki kilit grupların güçlendirilmesini gerektirdiği saptaması yapılmıştır. Bu eylemin esas olarak ulusal seviyede olması gerektiği belirtilmiştir. İlk olarak 2011 yılında radikalleşme bilinci ile teröristlerin açıklamalarını sorgulayacak iletişim tekniklerini geliştirmek için deneyim, bilgi ve iyi uygulamaları bir araya getirecek ve çevrimiçi bir forum ve AB çapında konferanslarla desteklenecek bir “AB radikalleşme bilinci ağı” kurulacağı ve bu ağa her kesimden katılım sağlanacağı açıklanmıştır. Bu doğrultuda teröristlerin açıklamalarına karşı rol modellerinin ve kanaat önderlerinin olumlu mesajlarından yararlanılacağı; internetteki şiddet içerikli aşırı propagandayı ortaya çıkarıp buna karşı koyan sivil toplum örgütlerinin destekleneceği bildirilmiştir. İkinci olarak 2012 yılında üye

<sup>63</sup> European Commission, **op. cit.**, s. 2-3.

<sup>64</sup> 26 - 29 Kasım 2008 tarihlerinde Hindistan'ın Bombay (Mumbai) kentinde gerçekleştirilen eşgüdümlü terör eylemlerinde 174 kişi yaşamını yitirmiştir.

<sup>65</sup> European Commission, **op. cit.**, s.7.

ülkelerin deneyimlerinin paylaşılacağı bakanlar düzeyinde bir konferans düzenleneceği; üçüncü olarak üye devletlerin desteklenmesi amacıyla Komisyon tarafından bir “eylemler ve deneyimler el kitabı” hazırlanacağı belirtilmiştir.<sup>66</sup>

Teröristlerin fonlara ve materyallere erişimini kesmek ve işlemlerini takip etmek eylemi başlığı altında; Lizbon Antlaşmasının 75. maddesi uyarınca Komisyon tarafından terörizmi ve bağlantılı eylemleri önlemek ve bu eylemlerle mücadele etmek için malvarlıklarını donduracak idari tedbirlerle ilgili bir çerçeve tasarlanmasının dikkate alınacağı belirtilmiştir. 2008 yılında kabul edilen patlayıcılara erişimin engellenmesi AB eylem planı<sup>67</sup> ile 2009 yılında kabul edilen kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer (CBRN) maddelere erişimin engellenmesi AB eylem planının<sup>68</sup> uygulamaya geçirilmesine öncelik verilerek patlayıcı yapımında kullanılan kimyasal öncüllere genel erişimin sınırlandırılacağı açıklanmıştır. CBRN üzerine uzmanlaşmış emniyet birimlerinden oluşan bir Avrupa ağı kurulması ve CBRN materyaline bağlı olaylar için Europol’de bir erken uyarı sistemi oluşturulması kararlaştırılmıştır. Patlayıcı ve kitle imha silahı yapımında kullanılacak bu türden malzemeye erişim riskini en aza indirmek için ikili kullanımı olan malzemenin ihracat kontrol sisteminin kuvvetlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Ayrıca, ABD’yle, Terörist Finansmanı İzleme Programı Anlaşmasının imzalanmasını müteakip Komisyon tarafından AB için kendi bölgesinde tutulan mali ileti bilgilerinin alınması ve analiz edilmesi için bir politika geliştirileceği hedefleri ortaya konulmuştur.<sup>69</sup>

Ulaşımı korumak eyleminde ise; Komisyonun güvenlik araştırma tekniklerindeki ve teknolojiadaki gelişmeleri de dikkate alarak devamlı yapılan tehdit ve risk değerlendirmelerine dayalı havacılık ve denizcilik güvenliği için bir AB rejimi geliştireceği belirtilmiştir. Mümkün olan en yüksek seviyede güvenlikle seyahat rahatlığı, maliyet kontrolü, mahremiyet ve sağlığın korunması arasında halkın kabul edeceği bir denge kurulması için çalışılacağı ve kargo işlemlerinin gözlenmesi dâhil incelemelerin kuvvetlendirilmesine devam edileceği vurgulanmıştır. Güvenlik standartlarının tüm dünyada sağlanması ve kaynakların etkili kullanımı ile güvenlik kontrollerinin gereksiz tekrarının sınırlandırılması için uluslararası işbirliğinin esas olduğu saptamasında bulunulmuştur. Kara ulaşımı güvenliği ve özellikle yolcuların güvenliği bakımından daha etkin bir Avrupa yaklaşımı benimsenmiştir. Komisyonun, kent ulaşımı güvenliği ile ilgili mevcut çalışmaları, bağlantılı altyapıları da dâhil olmak üzere yerel ve bölgesel demiryolları ile hızlı trenlere doğru genişletmek niyetinde olduğu açıklanmıştır. Komisyon bünyesinde kara ulaşımı konusunda sürekli bir komite ve hava ve deniz ulaşımındaki önceki deneyimleri de dikkate alarak kamusal ve özel paydaşlarla görüş alışverişinin yapılacağı bir forum kurulmasının yararlı olacağı

<sup>66</sup> **Ibid.**, s. 7-8.

<sup>67</sup> Council of the European Union, **EU Action Plan on Enhancing the Security of Explosives**, 8311/08, Brussels, 11 April 2008.

<sup>68</sup> Council of the European Union, **Council conclusions on strengthening chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) security in the European Union - an EU CBRN Action Plan – Adoption**, 15505/1/09 REV 1, Brussels, 12 November 2009.

<sup>69</sup> European Commission, **op.cit.**,s. 8.

öngörülmüştür. Bunlardan başka, üçüncü ülkelerden transit gelen hava kargolarının denetiminin kuvvetlendirilmesi çalışmalarının devam ettiği açıklanmıştır. Son olarak, Ulaşım Güvenliği Politikası bildirisiyle ulaşım güvenliği konularının ayrıntılı olarak ele alınacağı belirtilmiştir.<sup>70</sup>

Güvenli bir Avrupa yaratmak hedefini gerçekleştirebilmek için terörizmin finansmanı ile de mücadele etmek gerekmektedir. Çünkü terörizmle etkili biçimde mücadele etmek için terörizmin finansmanının engellenmesi gerekmektedir ki terör eylemlerinin yapılma olanakları azaltılabilsin. Bu bağlamda, terörizmin parasal kaynaklarının kesilmesi çalışmaları her geçen gün yeni yöntemler geliştiren ve teknolojik gelişmelerden faydalanmakta olan terörizmle etkili bir şekilde mücadele etmek için önemli olduğundan terörizmin finansmanının önlenmesi ayrı bir strateji olarak ele alınabilir.

### **Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Stratejisi**

Terörizmin finansmanının önlenmesi amacıyla yapılan çalışmalara BM ve Mali Eylem Görev Gücü yön vermekte, AB bünyesinde de terörizmin finansmanının önlenmesi için kabul edilen 17 Temmuz 2008 tarihli Terörist Finansmanı Hakkında Gözden Geçirilmiş Strateji<sup>71</sup> (*Revised Strategy on Terrorist Financing*) çerçevesinde kapsamlı çalışmalar yürütülmektedir. BM tarafından 15 Ekim 1999 tarihinde kabul edilen 1267 sayılı Karar ile Taliban'ın tüm malvarlığının dondurulmasına karar verilmiştir. 19 Aralık 2000 tarihli ve 1333 sayılı Kararla da 1267 sayılı Kararın uygulanacağı kişi ve kuruluşların sayısı artırılmış, malvarlığı dondurulacaklar arasına Usame bin Laden ve El-Kaide de dâhil olmak üzere bin Laden'e yardım eden kişi ve kuruluşlar eklenmiştir. 11 Eylül saldırılarının ardından 28 Eylül 2001 tarihinde kabul edilen 1373 sayılı Karar<sup>72</sup> gereğince de devletlerin terör örgütlerinin malvarlıklarını dondurmaya yönelik tedbirleri alması öngörülmüştür.

Avrupa Birliği'nde de bir yandan Birleşmiş Milletler'in anılan Kararlarında geçen kişi ve kuruluşlara karşı tedbir alınırken,<sup>73</sup> bir yandan da Birlik tarafından terörizmle mücadele etmek amacıyla bir liste hazırlanmakta ve listedeki kişi ve kuruluşlara karşı çeşitli tedbirler alınmaktadır.<sup>74</sup> Zorlayıcı doğaları ile terörizme karışan kişileri

<sup>70</sup> **Ibid.**, s. 8-9.

<sup>71</sup> Council of the European Union, **Revised Strategy on Terrorist Financing**, 11778/1/08 REV 1, Brussels, 17 July 2008.

<sup>72</sup> 1373 sayılı Karar hakkında bilgi için bkz. Mehmet Emin Çağırın, "Terörizm ve Uluslararası Hukuk", Haydar Çakmak (Ed.), **Terörizm**, Ankara, Platin Yayın, 2008, s. 69-71.

<sup>73</sup> Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, **Official Journal of the European Communities**, L 139/9, 29 May 2002. Tedbir alınması öngörülen kişi ve kuruluşların listesi 100 defadan fazla değişikliğe uğramıştır.

<sup>74</sup> Söz konusu liste sürekli olarak güncellenmektedir. Liste için bkz. Council Implementing Regulation (EU) No 1285/2009 of 22 December 2009 implementing Article 2(3) of Regulation



cezalandırmaya yönelik olan tedbirlerin<sup>75</sup> kime karşı uygulanacağını belirlenmesi, büyük ölçüde üye devletlerdeki istihbarat servislerinden gelen bilgilerle dayanmaktadır.<sup>76</sup>

Bir kişi ya da kuruluşun Avrupa Birliği'nce hazırlanan listeye eklenmesi ya da listeden çıkarılması işlemleri, Ortak Tutum 931 Çalışma Grubu (Working Party on implementation of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism–CP 931 Working Party) tarafından yürütülmektedir.<sup>77</sup> Listeye dâhil edilecek kişilerin tespit edilmesinde dört kategori kullanılmaktadır. Bu kategoriler şu şekildedir:

- i) Herhangi bir terör eyleminin işlenmesine dâhil olan ya da kolaylaştıran, terör eylemini işleyen ya da işlemeye teşebbüs eden gerçek kişiler;
- ii) Terör eylemi işleyen (şirketler gibi) tüzel kişiler, gruplar veya kuruluşlar;
- iii) İlk iki sırada sayılan gerçek veya tüzel kişiler, gruplar ya da kuruluşlardan birisi veya daha fazlası tarafından sahip olunan ya da kontrol edilen tüzel kişiler, gruplar veya kuruluşlar;
- iv) İlk üç sırada sayılanların namına ya da bunların yönetiminde hareket eden gerçek veya tüzel kişiler, gruplar ya da kuruluşlar.<sup>78</sup>

Ancak terörizmin finansmanının engellenmesi çalışmaları tedbir uygulanacak kişi ve kuruluşların belirlenmesi ile sınırlı kalmamaktadır.

1989 yılında G-7 ülkeleri<sup>79</sup> tarafından uluslararası alanda suç gelirlerinin aklanması ile mücadele etmek amacıyla Mali Eylem Görev Gücü (*Financial Action Task Force – FATF*)<sup>80</sup> kurulmuştur. 11 Eylül 2001 tarihli terör saldırılarından sonra terörizmin finansmanı ile mücadele konusu da görev alanına eklenen FATF tarafından çıkarılan 40 adet Tavsiye ve terörizmin finansmanının önlenmesine yönelik 9 adet Özel

---

(EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Regulation (EC) No 501/2009, **Official Journal of the European Union**, L 346/39, 23 December 2009. Listede; İslami Büyük Doğu Akıncılar Cephesi (İBDA-C), KADEK ya da KONGRA-GEL adlarıyla da bilinen PKK ve Devrimci Sol ya da Dev Sol adlarıyla da bilinen Devrimci Halk Kurtuluş Partisi-Cephesinin (DHKP/C) adları da yer almaktadır.

<sup>75</sup> Elspeth Guild, "The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the 'Terrorist Lists'", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s. 176.

<sup>76</sup> **Ibid.**, s. 174. Listelerin yapılması tarzı ve kişiler için doğurduğu sonuçlar insan haklarına uyum konusunda ciddi sorulara neden olmaktadır. Konu hakkında bilgi ve örnek olaylar için bkz. **Ibid.**, s. 182-189.

<sup>77</sup> AB tarafından terörizme mücadele kapsamında hazırlanan listeler hakkında bilgi için bkz. European Union Factsheet, **The EU list of persons, groups and entities subject to specific measures to combat terrorism**, 22 December 2009, <http://www.consilium.europa.eu>, (1 Mart 2011).

<sup>78</sup> E. Guild, **op.cit.**, s. 180.

<sup>79</sup> G-7 ülkeleri şunlardır: ABD, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Japonya ve Kanada.

<sup>80</sup> Türkiye'nin de üye olduğu FATF üyelerinin tam listesi için bkz. [http://www.fatf-gafi.org/document/52/0,3746,en\\_32250379\\_32236869\\_34027188\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/52/0,3746,en_32250379_32236869_34027188_1_1_1_1,00.html), (28 Şubat 2011).

Tavsiye Kararı ışığında hareket edilmektedir.<sup>81</sup> Söz konusu Kararlar, suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele edilmesi için hukuksal, mali, operasyonel ve uluslararası işbirliği konularında uyulması gereken standartları içermektedir.<sup>82</sup> Bu kararlar bağlayıcı bulunmamakla birlikte AB'nin çalışmaları bakımından yol göstericidir.

Avrupa Birliği'nce kabul edilen Üçüncü Direktif,<sup>83</sup> FATF tarafından çıkarılan 40 Tavsiyeyi birleştirerek, gerek mali sektördeki, gerekse noterler, muhasebeciler, emlakçılar ve kumarhanelerdeki işlemlerin denetimini kuvvetlendirmiştir. Para kuryeliğini önlemek için alınan Kararla<sup>84</sup> da 10.000 Euro veya daha yüksek tutarda para taşıyan kişilere Birlik sınırlarından girerken ya da çıkarken bildirim yükümlülüğü getirilmiş, yükümlülüğü yerine getirmeyen kişilere verilecek cezaların saptanması ise her üye devletin yapacağı yasal düzenlemelere bırakılmıştır.

Söz konusu düzenlemeler haricinde internet yoluyla para toplama, elektronik yöntemlerle para transferi ve her gün yenileri geliştirilen para havalesi yöntemlerinin terörizmin finansmanı için kullanımının engellenmesi amacıyla düzenlemeler de yapılmaktadır.<sup>85</sup> Bu kapsamda, 28 Haziran 2010 tarihinde AB ile ABD arasında imzalanan Terörist Finansmanın İzlenmesi Programı (*Terrorist Finance Tracking Programme – TFTP*) Anlaşması<sup>86</sup> ile sağlanan bilginin korunması da temin edilmek suretiyle, terörizmle mücadele soruşturmalarında hedeflenen aramalar için, ABD'nin, AB bünyesinde tutulan mali gönderim bilgilerini edinmesine izin verilmiştir. Bilgi aktarımını Eurojust yapacak olup bir kişi ya da kuruluşun terörizmle veya terörizmin finansmanı ile bağı olduğuna inanılması durumunda Eurojust da söz konusu Anlaşmaya istinaden ABD Hazinesi'nden bilgi talep edebilecektir; Eurojust uygulamaya yönelik uygun prosedürleri belirlemek amacıyla başta Europol olmak üzere ilgili paydaşlarla konu hakkında çalışmaya başlamıştır.<sup>87</sup> Gerek ABD'ye transfer edilecek kişisel

<sup>81</sup> Kararlar için bkz. [http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en\\_32250379\\_32235720\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html), (28 Şubat 2011).

<sup>82</sup> Güneş Gonca Yıldırım, **Örnek Olaylarla Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörün Finansmanı ile Mücadele El Kitabı**, Ankara, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Eğitim Yayınları No: 22, 2009, s. 6-7.

<sup>83</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, **Official Journal of the European Union**, L 309/15, 25 November 2005.

<sup>84</sup> Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on Controls of Cash Entering or Leaving the Community, **Official Journal of the European Union**, L 309/9, 25 November 2005.

<sup>85</sup> AB'nin terörizmin finansmanını önlemek için yaptığı çalışmalar hakkında kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Henri Labayle ve Nadja Long, **Overview of European and International Legislation on Terrorist Financing Study**, Brussels, European Parliament, 2009.

<sup>86</sup> Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, **Official Journal of the European Union**, L 195/5, 27 July 2010.

<sup>87</sup> Eurojust, **Annual Report 2010**, 2011, s. 36, <[http://www.eurojust.europa.eu/press\\_annual.htm](http://www.eurojust.europa.eu/press_annual.htm)> (31 Temmuz 2011).

bilgilerin miktarını sınırlamak, gerekse teröristlerin fonlara erişimini kesmek ve işlemlerini takip etmek için bir Avrupa Terörist Finansmanının İzlenmesi Sisteminin (*Terrorist Finance Tracking System*–TFTS) kurulması çalışmaları da devam etmektedir.<sup>88</sup>

Avrupa Birliği, terörizm tehdidine karşı alınması gereken tedbirleri belirlerken, hukuk devleti ilkesine ve temel hak ve özgürlüklere saygıdan ödün vermemektedir. BM başta olmak üzere uluslararası örgütlerle ve üçüncü ülkelerle kapsamlı bir işbirliğine gitme iradesi ortaya konmuştur. Avrupa Birliği'nin terörizmle mücadele stratejisi, bütünsel bir anlayış ile yürütülmekte ve terörizm tehdidindeki değişiklikler dikkate alınarak söz konusu strateji geliştirilmektedir.

### Sonuç

2000'li yıllarda terörizm, güvenliğin sağlanması ve sürdürülmesi için öncelikli bir tehdit olarak değerlendirilip ele alınmaya başlanmıştır. ABD'nin teröre karşı savaş perspektifinden farklı bir anlayış ile terörizm tehdidine yaklaşmayı tercih eden AB, "savaşmak" yerine "mücadele etmek" anlayışı üzerine kurulmuş bir strateji benimsemektedir. Terörizmle "mücadele etmek" anlayışı, temelde, terörizmin bir suç olarak görülmesine dayanmaktadır. Terörizm tehdidi AB için ne ilk defa 11 Eylül 2001 tarihinde görülen bir "suç"tur, ne de terörizm ile son defa 11 Eylül 2001 tarihinde karşılaşmıştır. 11 Mart 2004'te Madrid'de ve 7 Temmuz 2005'te Londra'da büyük boyutlu terör eylemlerine maruz kalmıştır. AB üyesi devletler etnik ve milliyetçi temeldeki ayrılıkçı terör örgütlerinden, sağ veya sol ideolojik ya da din motifli terör örgütlerine kadar çeşitli güdülerle harekete geçen çok sayıdaki örgütün sebep olduğu irili ufaklı terör eylemleri yaşamıştır ve yaşamaktadır.

Terör örgütleri gün geçtikçe diğer terör örgütleri ile olan işbirliklerini artırmakta ve organize suç örgütleri ile bağlantılar kurmaktadır. Günümüz dünyasının artan iletişim ve ulaşım olanakları ile birlikte hareketlilikleri artan, ulusallık boyutunu aşmış daha ziyade uluslararası hâle gelen, dünyanın her yerinde eylem yapabilir ya da saklanabilir olan terör örgütlerine karşı üye devletlerin uluslararası işbirliği mekanizmalarını geliştirme ihtiyacı da artmaktadır. Bu kapsamda, AB'nin terörizmle mücadele stratejisi, üye devletler bakımından yeni bir bütünleşme alanını değil ama artan işbirliği ve eşgüdüm çalışmalarını göstermektedir.

Avrupa Birliği'nin terörizmle mücadele stratejisine yön veren çeşitli belgelerde terörizm tehdidi hakkında değerlendirmeler yapılmakta, terörizmle mücadele alanındaki hedefler ile yapılması öngörülen eylemler ortaya konulmaktadır. Söz konusu belgeler, üye devletlerin ve Birlik kurumlarının terörizmle mücadele çalışmalarının eşgüdüm içinde yürütülmesine de katkı yapmaktadır. Bunlardan 12 Aralık 2003 tarihli Avrupa Güvenlik Stratejisi, küresel bir aktör olarak AB'nin, daha iyi bir dünyanın inşasına

---

<sup>88</sup> Komisyon tarafından TFTS'nin kurulması için seçenekler hazırlanmıştır. Söz konusu çalışma için bkz. European Commission, **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council a European terrorist finance tracking system: available options**, COM(2011) 429 final, Brussels, 13 July 2011.

katılmaya hazır olması gerektiğini vurgularken; başlıca tehditler olarak terörizm, kitle imha silahlarının yaygınlaşması, bölgesel çatışmalar, başarısız devletler ve organize suçu saymaktadır. 11 Aralık 2008 tarihli Avrupa Güvenlik Stratejisinin Uygulanmasına Dair Raporda da sayılan tehditler arasında terörizm bulunmaktadır. Avrupa Güvenlik Stratejisi, terörizm ile diğer tehditlerin birbirleri ile olan ilişkilerini ortaya koyarken, AB üyesi devletlerce benimsenen liberal demokrasi, hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlükler gibi değerlerin diğer ülkeler tarafından da benimsenmesi durumunda güvenliğin sağlanabileceğini öngörmektedir.

Avrupa Güvenlik Stratejisi ile bağlantılı başka bir belge ise 30 Kasım 2005 tarihinde kabul edilen AB Terörizmle Mücadele Stratejisidir. Avrupa Birliği'nin terörizmle mücadele alanındaki kapsayıcı yaklaşımını ortaya koyan belge, terörizmle mücadeleyi dört kısımda ele almaktadır. Birinci kısım, radikalleşmenin ve terörizme katılımın önüne geçilmesi için "önleme"dir. İkincisi, AB vatandaşlarını ve altyapıyı korumak konusuna odaklanan "koruma"dır. Üçüncüsü, Birlik içinde ve dışında teröristleri izleyip yakalamaya ve adalet önüne çıkarmaya ilişkin "izleme"dir. Son olarak dördüncü kısım, bir terör eyleminin sonuçlarını asgariye indirmek ve krizleri iyi yönetmek hakkındaki "karşılık verme"dir. AB Terörizmle Mücadele Stratejisi, Birlik bünyesinde terörizmle mücadele alanındaki işbirliği ve eşgüdüm çalışmalarına da ışık tutmaktadır.

Terörizmle mücadele amacıyla 2010 ila 2014 yılları arasında adalet ve içişleri konularında yapılması öngörülenler Stockholm Programında da belirlenmektedir. Avrupa Güvenlik Stratejisi ile Avrupa Birliği Terörizmle Mücadele Stratejisinin devamı niteliğindeki Eylem Hâlindeki Avrupa Birliği İç Güvenlik Stratejisinde ise söz konusu strateji belgesinin amaçlarından birisi olan "terörizmi önlemek ve radikalleşme ve katılımın üzerine gitmek" için 2011 yılından 2014 yılına kadar yapılacaklar tespit edilmektedir.

Terörizmin finansmanının önlenmesi amacıyla yapılan çalışmalarda da, gerek finansman kaynaklarındaki artan çeşitlilik, gerekse paranın artan dolaşım hızı karşısında Birleşmiş Milletler ve Mali Eylem Görev Gücünün kararları dikkate alınarak işbirliğine gidilmektedir. AB, yalnızca terörizmin finansmanının önlenmesi bakımından değil, terörizmle mücadelenin gerektirdiği her alanda Birleşmiş Milletler başta olmak üzere uluslararası örgütlerle ve üçüncü ülkelerle birlikte çalışmakta, işbirliği içinde hareket etmektedir. AB, ayrıca, üye devletler arasında ve üye devletler ile BM, ABD gibi diğer ilgili uluslararası aktörler arasında terörizmle mücadelede işbirliği ve eşgüdüm sağlama çabası içinde stratejiler geliştirmektedir.

Avrupa Birliği'nin gerek Birlik içinde, gerekse uluslararası alanda yürüttüğü terörizmle mücadele stratejisinin temel unsurlarını hukuk devleti ilkesine bağlılık ve temel hak ve özgürlüklere saygı oluşturmaktadır. Bu çerçevede, AB, radikalleşmenin önlenmesinden, bir terör eylemi ile karşılaşılması durumunda bu eylemin sonuçlarının asgariye indirilmesine kadar bir bütünsel süreç olarak ele aldığı terörizmle mücadele stratejisini, kapsamlı ve çok yönlü biçimde yürütmektedir.

AB terörizm tehdidine karşı adli, kurumsal ve teknik bir standartlaşma yöneliminde hareket etmektedir. Argomaniz'in de ifade ettiği gibi Madrid bombalamaları prensipte hiçbir ülkenin terörist şiddetten esirgenmediğini AB üyesi devletlere fark ettirirken, Londra'da yaşananlar ise bu şiddetin kaynağının gittikçe artan biçimde AB'nin içinden kaynaklandığını göstermiştir. O yüzden, mevcut eşgüdüm seviyelerini ve yaklaşık düzenlemeleri geliştirmek ve Avrupa çapında operasyonel boşlukları kapatmak ihtiyacı, üye devletleri oldukça doğal biçimde mevcut AB yapılarının kullanımı ve geliştirilmesine doğru yönlendirmiştir. AB'nin terörizmle mücadelesinin sütunları üye devletlerdir ve pratikte ulusal otoriteler terörizmle mücadelede başat role sahiptirler. AB'nin terörizmle mücadelesi bütünleşme yerine işbirliği ve eşgüdümüne odaklanmıştır.<sup>89</sup>

### Kaynakça

- Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement), **Official Journal of the European Union**, L 204/18, 4 August 2007.
- Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, **Official Journal of the European Union**, L 195/5, 27 July 2010.
- Javier Argomaniz, "Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia", **European Security**, Cilt 18, Sayı 2, June 2009, s. 151-172.
- Thierry Balzacq, "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s. 75-100.
- Sanem Baykal, "Avrupa Birliğinde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması", Belgin Akçay, Sevilay Kahraman, Sanem Baykal (Ed.), **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 15-48.
- Raphael Bossong, "The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s.27-48.
- Hakkı Büyükbaş, "Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 61, Sayı 1, 2006, s. 37-66.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02), **Official Journal of the European Union**, C 83/389, 30 March 2010.

---

<sup>89</sup> Argomaniz, *op.cit.*, s. 165-168.

- Commission Decision of 30 November 2009 determining the first regions for the start of operations of the Visa Information System (VIS) (notified under document C(2009) 8542), **Official Journal of the European Union**, L 23/62, 27 January 2010.
- Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), **Official Journal**, C 316, 27 November 1995.
- Rik Coolsaet, “EU Counterterrorism Strategy: Value Added or Chimera?”, **International Affairs**, Cilt 86, Sayı 4, 2010, s. 857-873.
- Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA), **Official Journal of the European Communities**, L 63/1, 6 March 2002.
- Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC), **Official Journal of the European Union**, L 213/5, 15 June 2004.
- Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), **Official Journal of the European Union**, L 205/63, 7 August 2007.
- Council Decision of 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, **Official Journal of the European Union**, L 138/14, 4 June 2009.
- Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA), **Official Journal of the European Union**, L 121/37, 15 May 2009.
- Council Document SN 140/01, **Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001**, 2001.
- Council Document 5842/2/2010, **Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model**, 2010.
- Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA), **Official Journal of the European Communities**, L 190/1, 18 July 2002.
- Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, **Official Journal of the European Union**, L 350/72, 30 December 2008.

- Council Implementing Regulation (EU) No 1285/2009 of 22 December 2009 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Regulation (EC) No 501/2009, **Official Journal of the European Union**, L 346/39, 23 December 2009.
- Council of the European Union, **A Secure Europe in a Better World-European Security Strategy**, Brussels, 12 December 2003.
- Council of the European Union, **The Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism**, 14781/1/05 REV 1, Brussels, 24 November 2005.
- Council of the European Union, **The European Union Counter-Terrorism Strategy**, 14469/4/05 REV 4, Brussels, 30 November 2005.
- Council of the European Union, **Press Release**, 14390/05 (Presse 296), Brussels, 1-2 December 2005.
- Council of the European Union, **EU Action Plan on Enhancing the Security of Explosives**, 8311/08, Brussels, 11 April 2008.
- Council of the European Union, **Revised Strategy on Terrorist Financing**, 11778/1/08 REV 1, Brussels, 17 July 2008.
- Council of the European Union, **Report on the Implementation of the European Security Strategy—Providing Security in a Changing World**, S407/08, Brussels, 11 December 2008.
- Council of the European Union, **Council conclusions on strengthening chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) security in the European Union – an EU CBRN Action Plan – Adoption**, 15505/1/09 REV 1, Brussels, 12 November 2009.
- Council of the European Union, **The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting citizens**, 5731/10, Brussels, 3 March 2010.
- Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, **Official Journal of the European Communities**, L 139/9, 29 May 2002.
- Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, **Official Journal of the European Union**, L 349/1, 25 November 2004.



- Bruce Crumley, "How Serious is the Terror Threat in Europe?", **Time**, 22 Ekim 2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2027158,00.html>, (24 Ekim 2010).
- Mehmet Emin Çağırın, "Terörizm ve Uluslararası Hukuk", Haydar Çakmak (Ed.), **Terörizm**, Ankara, Platin Yayın, 2008, s. 41-72.
- Monica Den Boer, Claudia Hillebrand ve Andreas Nölke, "Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s. 101-124.
- Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, **Official Journal of the European Union**, L 309/15, 25 November 2005.
- Eurojust, **Annual Report 2010**, 2011, [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_annual.htm](http://www.eurojust.europa.eu/press_annual.htm), (31 Temmuz 2011).
- European Commission, **Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's Citizens: Action Plan Implementing the Stockholm Programme**, COM(2010) 171, Brussels, 20 April 2010.
- European Commission, **The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe**, COM(2010) 673, Brussels, 22 November 2010.
- European Commission, **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council a European terrorist finance tracking system: available options**, COM(2011) 429 final, Brussels, 13 July 2011.
- European Council, **Declaration on Combating Terrorism**, Brussels, 25 March 2004.
- European Union Factsheet, **The EU list of persons, groups and entities subject to specific measures to combat terrorism**, 22 December 2009, <http://www.consilium.europa.eu>, (1 Mart 2011).
- Ece Göztepe, **Avrupa Birliği'nin Siyasal Bütünleşmesi ve Egemenlik Yetkisinin Paylaşılması Sorunu**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008.
- Elsbeth Guild, "The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the 'Terrorist Lists' ", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s.173-193.
- Financial Action Task Force, <http://www.fatf-gafi.org>, (28 Şubat 2011).
- Ömer Göksel İşyar, "Günümüzde Uluslararası Güvenlik Stratejileri: Kavramsal Çerçeve ve Uygulama", **Gazi Akademik Bakış**, Cilt 2, Sayı 3, Kış 2008, s. 1-42.
- Sevilay Kahraman, "Avrupa Birliği'nin Yeni Komşuluk Politikası", Belgin Akçay, Sevilay Kahraman, Sanem Baykal (Ed.), **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 451-478.

- Sezgin Kaya, "Interpol, Europol ve Uluslararası Terörizm", **Güvenlik Stratejileri Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Aralık 2005, s. 31-49.
- Daniel Keohane, **The EU and Counter-Terrorism**, London, Centre for European Reform, 2005.
- Daniel Keohane, "The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism", **Journal of Common Market Studies**, Cilt 46, Sayı 1, 2008, s. 125-146.
- Henri Labayle ve Nadja Long, **Overview of European and International Legislation on Terrorist Financing Study**, Brussels, European Parliament, 2009.
- Sedat Laçiner, "Terörle Mücadele Nasıl Olmalı?", **İdarecinin Sesi**, Sayı 130, Kasım-Aralık 2008, s. 6-13.
- Sarah Léonard, "EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation through Practices", **European Security**, Cilt 19, Sayı 2, June 2010, s. 231-254.
- M. Marie Mcginley ve Roderick Parkes, "Rights vs. Effectiveness? The Autonomy Thesis in EU Internal Security Cooperation", **European Security**, Cilt 16, Sayı 3-4, September-December 2007, s. 245-266.
- Jörg Monar, "Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress", **European Integration**, Cilt 28; Sayı 5, 2006, s. 495-509.
- Jörg Monar, "Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems", **Government and Opposition**, Cilt 42, Sayı 3, 2007, s. 292-313.
- Mehmet Özcan, "Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi (Eurojust): Gelişim ve Perspektifler", **Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1-2, 2005, s. 241-273.
- Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on Controls of Cash Entering or Leaving the Community, **Official Journal of the European Union**, L 309/9, 25 November 2005.
- Regulation (EC) No 1987/2006 of The European Parliament and of The Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), **Official Journal of the European Union**, L 381/4, 28 December 2006.
- "Terör Saldırısı An Meselesi," 17 Eylül 2010, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25132558/>, (17 Eylül 2010).
- Güneş Gonca Yıldırım, **Örnek Olaylarla Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörün Finansmanı ile Mücadele El Kitabı**, Ankara, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Eğitim Yayınları No: 22, 2009.

EK 1: 20 Nisan 2010 tarihli Stockholm Programı Uygulama Eylem Planında “Terörizm” Başlığı Altında Yapılması Öngörülen Eylemlere İlişkin Çizelge

<b>Terörizm</b>		
<b>Eylemler</b>	<b>Sorumlu Taraf</b>	<b>Takvim</b>
Terörizmle mücadele tedbirlerinin durum değerlendirmesi üzerine bildirim	Komisyon	2010
Terörizmle mücadele amacıyla mali ileti verilerinin işleme ve transferi hakkında AB ve ABD arasında uzun vadeli anlaşma müzakerelerine yetki veren tavsiye kararı	Komisyon	2010 (kabul edildi)
Şiddetli radikalleşme üzerine AB Eylem Planının uygulanması (internette şiddetli radikal içeriğin dağıtımını önleyici yasama harici tedbirler; şiddetli radikalleşme gelişimi hakkında radikalleşmeyle mücadele inisiyatiflerinin etkililiğini ölçmek için kıyaslama araçları web sitesi)	Komisyon	2010
Radikalleşme fenomeninin dış görünüşleri üzerine gelişmeyi iletirmek	Komisyon	2010
Patlayıcı işaretleri üzerine yasama teklifi	Komisyon	2010
Terörizm ve diğer suçlarla ilişkili yasadışı çevrimiçi etkinlikler üzerine kamu-özel diyalogu	Komisyon	2010
AB temelli kâr getirmeyen örgütler için iradi anti-terörist finansmanı kılavuzu üzerine bildirim	Komisyon	2011
Aşırılığ ve şiddeti reddeden kamu cereyan ve ideolojilerini daha geniş kılmak, pekiştirmek ve yaymak için AB düzeyinde uyumlu çaba üzerine bildirim	Komisyon	2011
Hassas gruplarda radikalleşmeyle mücadele için ulusal politikaların etkililiğinin değerlendirilmesi temelinde radikalleşmeye bütünsel bir yaklaşım için strateji üzerine bildirim	Komisyon	2011
Terörizm hakkında 2008/919/JHA Çerçeve Kararının uygulanması üzerine rapor	Komisyon	2011
İnternetin terörist amaçlar için kullanımıyla mücadele etmek için yasama harici tedbirler üzerine rapor	Komisyon	2011
Avrupa Terörist Finansmanının İzlenmesi Programının fizibilitesi üzerine bildirim	Komisyon	2011

AB Patlayıcılar Eylem Planı ve takip eden tedbirlerin değerlendirilmesi	Komisyon	2011-2012
CBRN'lere (kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer) ve patlayıcılara erişimi olan kişilerin güvenlik kontrolü üzerine yasama teklifi	Komisyon	2011-2012
Alternatif ve yeni ödeme yöntemlerinin potansiyel olarak terörist finansmanı amacıyla kötüye kullanımları bakışıyla değerlendirilmesi	Komisyon	2012
Her biri diğerinin yetkilendirilmiş ekonomik işletmecilerinin uluslararası arz zincirini korumak ve sınır ötesi hak ve menfaatler sağlamak için AB ve tanımlanmış ortak ülkeler arasında karşılıklı tanınan gümrük güvenlik anlaşmaları girişi	Komisyon	2010/11
Terörizmin finansmanı ile mücadelede işbirlikleri hakkında finansal kurumlara geribildirim iyileştirilmesi tedbirleri üzerine bildirim	Komisyon	2014
Malların güvenliği için ortak risk ölçüt ve standardının geliştirilmesi	Komisyon	Devam eden
İkili kullanımı olan malların yasadışı kullanımı ile mücadelenin iyileştirilmesi	Komisyon	Devam eden

EK 2: Eylem Halindeki AB İç Güvenlik Stratejisi Amaçları Arasında Sayılan “Terörizmi Önlemek ve Radikalleşme ve Katılımın Üzerine Gitmek” Başlıklı Amaca Ulaşmak için Yapılması Öngörülen Eylemlere İlişkin Çizelge

<b>Amaçlar ve Eylemler</b>	<b>Sorumlu Taraf</b>	<b>Takvim</b>
<b>Amaç: Terörizmi önlemek ve radikalleşme ve katılımın üzerine gitmek</b>		
<b>Eylem 1: Radikalleşme ve katılımı önlemek için toplulukları güçlendirmek</b>		
Çevrimiçi bir forum ve AB çapında konferanslarla birlikte AB radikalleşme bilinci ağı oluşturmak Şiddet içerikli aşırı propagandayı ortaya çıkarması, tercüme etmesi, buna karşı çıkması için sivil toplumu desteklemek	Avrupa Komisyonu Bölgeler Komitesi	2011
Radikalleşme ve katılımın önlenmesi hakkında bakanlar düzeyinde konferans	Avrupa Komisyonu	2012
Radikalleşmenin önlenmesi, katılımın bozulması, çözülme ve rehabilitasyonun sağlanması hakkında el kitabı	Avrupa Komisyonu	2013-2014
<b>Eylem 2: Teröristlerin fonlara ve materyallere erişimini kesmek ve işlemlerini takip etmek</b>		
Teröristlerin malvarlığının dondurulması için çerçeve	Avrupa Komisyonu	2011
Patlayıcılara ve kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddelere erişimin engellenmesi eylem planlarının uygulanması	Üye Devletler	Devam eden
AB için mali ileti bilgilerinin alınması ve analiz edilmesi politikası	Avrupa Komisyonu	2011
<b>Eylem 3: Ulaşımı korumak</b>		
Ulaşım Güvenliği Politikası hakkında bildiri	Avrupa Komisyonu	2011