

Tashih Görmemiş Nüsha

Dağıtım: Genel
18 Şubat 2019

Orijinal Dil: English
Çeviri: Türkçe

İnsan Hakları Konseyi

40. Toplantı

25 Şubat–22 Mart 2019

Gündem Maddesi 3

Gelişim hakkı da dahil olmak üzere sivil, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel tüm insan haklarının korunması ve teşviki

Özel Raportörün terörle mücadelede, terörün ve şiddet içeren aşırıcılığın sivil alanları kapatmada ve sivil toplum aktörleri ve insan hakları savunucularına yönelik hak ihlallerinde oynadığı rolü inceleyerek insan haklarının korunması ve teşviki üzerine hazırladığı rapor*

Genel Sekreter'in Notu:

Genel Sekreter, Özel Raportörün terörle mücadele ederken insan haklarını korumak ve teşvik etmek, aynı zamanda temel özgürlükleri savunmak üzere hazırladığı raporu İnsan Hakları Komisyonu'na sunmaktan onur duyar. Fionnuala Ni Aoláin, Genel Kurul'un 73/174 sayılı ve İnsan Hakları Komisyonu'nun 31/3 ve 37/27 sayılı önermeleri doğrultusunda arz edilmiştir.

* Bu rapor son gelişmeleri de yansıtabilmek adına teslim tarihinden sonra tamamlanmıştır.

Özet

Bu rapor terörle ve aşırıcılıkla mücadelede ve aşırıcılığı önlemede kullanılan tedbir ve pratiklerin insan hakları alanında yarattığı sorunları ve çıkmazları incelemektedir. Rapor aynı zamanda terörle mücadele kanunlarının ve pratiklerinin küresel boyutta sivil alanı korumakta yarattığı zorlukları ele almaktadır. 2001'den beri dünyanın her yanında sivil toplumun alanı küçülmektedir. Sivil toplum topyekûn bir damgalama ve ayrımcılıkla karşı karşıya kalmakta, sivil toplumcular iftira kampanyalarından fiziksel tacize kadar türlü şiddet biçimlerine maruz kalmakta, haklarında iddianameler hazırlanmakta ve hüküm giymiş, barışçıl eylemleri suçlaştırılmaktadır; hak savunucuları tutuklandıkları yahut haklarında işlem başlatıldığı, tehdit edildikleri için işlerini yürütemez, kendilerini ifade edemez, beraber toplantı ve organizyon yapamaz hale gelmişlerdir. Sivil toplum alanının küçülmesi şüphesiz güvenliğin artırılması ile bağlantılıdır. Bu Rapor, devlet güçlerinin suistimal alanlarını pratik örüntüleriyle beraber tüm boyutlarıyla ampirik verilere dayanarak ortaya koymayı amaçlar. Sivil toplumu hedef almak insan haklarını ihlal ettiği gibi, aynı zamanda, terörle mücadele sürecinin zayıf ve beceriksizce yürütülmesine de sebep olmaktadır. Tüm devletlerin temel çıkarlarına ters düşen bu sonuçların acilen ele alınması gerekmektedir.

I. Sivil Toplum Aktörlerine ve İnsan Hakları Savunucularına Karşı Kullanılan Terörle Mücadele Yöntemleri ve Örüntüleri

1. 2001'den bu yana tüm dünyada sivil toplumun alanı küçülmektedir. Sivil toplum topyekûn bir damgalama ve ayrımcılıkla karşı karşıya kalmış, sivil toplumcular iftira kampanyalarından fiziksel tacize kadar türlü şiddet biçimlerine maruz kalmış, haklarında iddianameler hazırlanmış ve hüküm giymiş, barışçıl eylemleri suçlaştırılmıştır; çalışanlar tutuklandıkları yahut haklarında işlem başlatıldığı, tehdit edildikleri için işlerini yürütemez, kendilerini ifade edemez, beraber toplantı ve organizasyon yapamaz hale gelmişlerdir. Sivil toplumun daralan alanı yapısal ve küresel bir sorundur.

2. CIVICUS'a göre 111 ülkede sivil alan kapanmış, bastırılmış, engellenmişken, dünya genelinde sadece %4'lük bir nüfusun yaşadığı bölgelerde sivil alan hala açıktır.¹ Bu trend son yıllarda ivme kazanmıştır. Center for Not-for-Profit Law, sadece 2015-2016 yılları arasında 64 adet sivil toplumu kısıtlamaya yönelik yasanın yürürlüğe girdiğini tespit etmiştir.² Front Line Defenders'a göre sadece 2018 yılında 321 insan hakları savunucusu (bundan sonra İHS olarak anılacaktır) öldürülmüştür.³ Sivil alanı daraltan diğer belli başlı hak ihlalleri gözaltılar, tutuklamalar, yasal işlemler, yıldırma, tehdit, iftira kampanyaları ve sözel, fiziksel saldırılar, orantısız güç kullanımı ve kısıtlayıcı yasaları içeriyor.⁴

3. 2001 ve 2018 yılları arasında en az 140 hükümet terörle mücadele kanunlarını yürürlüğe soktu.⁵ Yeni ve algılanan tehditler ya da basitçe yeni uluslararası talepleri yerine getirmek için uygulamaya konan yasama ve yürütme değişiklikleri korunmakta. Human Right Watch'a göre 2013'ten bu yana en az 47 ülke yabancı terörist savaşçılara yönelik yasalar geçirdi. Bu, 11 Eylül'ün ardından yaşanan en büyük terörle mücadele dalgasıdır.⁶

4. Sivil topluma yönelik saldırılar ile güvenlik çerçevesi arasındaki bağlantı mevcut rakamlar ve trendlerde açıkça görülmektedir. Görevlendirme başlangıcından itibaren görev dahilinde gönderilmiş olan tüm haberleşmelerin yüzde 66'sı⁷ terörle mücadele, şiddet içeren aşırıcılığı önlemek ve mücadele etmek (ŞAÖM)⁸ ve geniş anlamda sivil topluma karşı güvenlik tedbirleri ile alakalı. Bu müthiş yüksek bir rakam ve 2005'ten beri sivil toplum ve insan hakları savunucularına karşı suistimal ve istismar edilen terörle mücadele tedbirlerini vurguluyor. Son iki yılda rakamlar daha da yükseldi ve yüzde 68'e çıktı. 2005-2018 yıllarına istinaden ortaya çıkan bu ampirik veriler gösteriyor ki terörle mücadele yasama ve uygulamalarında sivil toplumun hedef alınması ne tesadüfidir ne de rastlantısal. Dünyanın her yerinde devletlerin terörle mücadele anlayışlarında suistimalin ne denli derinlere işlemiş olduğuna işaret ediyor. Bu görev süresince ortaya çıkan veriler Mapping Media Freedom'un devletlerin güvenlik yasalarını kötüye kullanarak hükümete yönelik eleştirileri susturma pratiğinin yükseldiğine dair bulgularıyla da uyuyor: 2018'de dört yıllık bir sürenin sonunda kurumun ilgilendiği 269 davadan 67'si bunun üzerineydi, halbuki 2014'te bu konuda sadece 10 dava vardı.⁹ Front Line Defenders ise 2018'de ilgilendiği davaların yüzde 58'inin güvenlik yasaları kapsamında hakkında yasal işlem başlatılmış insan hakları savunucuları

¹ Civicus, People Power Under Attack, 27 Kasım 2018.

² ICNL Global Trends in NGO Law, Survey of trends affecting civic space, volume 7 issue 4.

³ Front Line Defenders, Küresel Analiz 2018.

⁴ Civicus, People Power Under Attack, 27 Kasım 2018 ve Front Line Defenders, Küresel Analiz 2018.

⁵ CSIS, "Counterterrorism measures and civil society: changing the will, finding the way", Mart 2018.

⁶ Letta Tayler, "Overreach: How New Global Counterterrorism Measures Jeopardize Rights", Human Rights Watch, 2017.

⁷ Tasarı düzeyindeki veya uygulamadaki yasama veya kurallar hakkında hukuki nitelikte teknik tavsiyeler ve ortak Küresel Çalışma sonrasında yabancı terörist savaşçıların yargılanmaları veya ülkelerine iadeleri hakkındaki olağan haberleşmelerle BM'yle yapılan kurumsal haberleşmeler bu orana dahil değildir. Bu sayılar yalnızca doğrudan Özel Raportör'e gönderilen irtibatı yansıtmaktadır. Gerçek sayıların çok daha yüksek olması metodolojik olarak mümkündür.

⁸ "Şiddet içeren aşırıcılığı önlemek ve mücadele etmek" metnin devamında "ŞAÖM" olarak anılacaktır. (ç.n.)

⁹ "Targeting the Messenger: Journalists ensnared by national security legislation 2014-2018", Özel Rapor, Ocak 2019.

olduğunu açıkladı.¹⁰ Benim görev dönemimde yalnızca 2018 senesinde gerçekleştirmiş olduğum haberleşmelerin yüzde 67'si terörle mücadele kanunları ve daha geniş güvenlik tedbirleri kapsamında suçlanmış sivil toplum davalarıyla ilgili. Söz konusu bulgular terörle mücadelenin hukuki uygulamalardaki (kötüye) kullanımının ve göz ardı edilmiş kusurların baştan aşağıya gözden geçirilmesi gerektiğini ve insan hakları ihlallerine dair hesap verilebilirliğin tesis edilmesi zorunluğunu gösteriyor.

A. Terörle Mücadele Mimarisi, Güvenlik Zorunlulukları ve Sivil Toplum

5. Terörle mücadele etmek ve ŞAÖM için uygulanan güvenlik tedbirlerinin çoğalmasıyla, sivil toplumu kısıtlayan uygulamaların aynı anda yürürlüğe girmeleri tesadüf değil.¹¹ Sivil toplumun alanını daraltan bu güvenlik alanının genişlemeye başlaması, 2001'de uluslararası güvenlik odaklı dinamiklerin ortaya çıkmasına ve uluslararası ağların güvenlik tedbirlerini onaylamaları ve sürdürme çabalarına kadar gider.

6. Uluslararası camianın 11 Eylül sonrası aldığı sert önlemler ve terörle mücadele mevzuatında değişik deneyimlerin farkını gözetmeksizin, önlemlerin gerekli veya adil olduğundan emin olmadan sergiledikleri yaklaşım, hiç risk almadan terörle mücadelede oybirliğine varıldığını gösterdi. Merhum Genel Sekreter Kofi Annan'ın güvenlik tedbirlerinin "insan haklarını ihlal etmeyecek ve başkalarının etmesine yol açmayacak"¹² şekilde düzenlenmesi yönünde Güvenlik Konseyi'ne verdiği tavsiyelerin aksine, Konseyin yasal düzenlemeleri¹³ ısrarla terörün, şiddet içeren aşırıcılığın tanımlarını muğlak bıraktı ve bağlayıcı yasal düzenlemelerin insan haklarına yönelik etkisini kapsamlı bir şekilde değerlendirmeyi ihmal etti. Ayrıca, 2001 sonrasında, geleneksel denetleme kuruluşlarıyla olan ilişkileri göz ardı ederek yahut karanlıkta bırakarak, küresel terörle mücadele mimarisine içkin yeni kuruluşlar ortaya çıktı. Örneğin, müphem ancak nüfuzlu Financial Action Task Force (Mali Eylem Görev Gücü)'ün "bazı ülkelerin sivil toplum alanlarını daraltmakta ve siyasal muhalefeti bastırmakta etkin olduğu"¹⁴ ve "sivil topluma onulmaz zarar verdiği"¹⁵ tespit edildi.

7. Uluslararası camiada güvenliğin insan haklarından önce gelmesi güvenlik tedbirlerini sorgulayan sivil topluma yönelik "ya bizimlesin ya teröristlerle" anlayışının hüküm sürdüğü ve dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve aktörlerinin hedef alındığı bir tavır oluşturdu. Uluslararası bağların gevşekliği ve önlemlerin ulusal yaptırıma muhtaç olması hükümetlere muhalefeti susturma, iktidarlarını sağlamlaştırma fırsatı verdi. Tanımların muğlaklığı ve yer yer tanımsız kalan bazı kavramlar, halihazırdaki güç ağlarıyla birleşince, devletler işlerine gelmeyen eylemleri ülkeye yönelik terörist tehditler, şiddet içeren veya içermeyen aşırıcılıklar olarak lanse ettiler ve ulusal güvenlik çerçevesini istedikleri gibi kullandılar.¹⁶ İnsan hakları ve terörle mücadele üzerine ilk Özel Raportör şöyle belirtti: "bir zaman boyunca, terörle mücadele zorunluluğu o denli ikna ediciydi ki, otoriter devletler kendilerini eleştiren herkesi terörist ilan edip, baskıcı unsurları kabul ettirdiler."

8. Dünyanın pek çok yerinde devletin resmi duruşuna aykırı olan herhangi bir ifade, insan hakları ihlallerinin varlığına ve uluslararası bildirgelere uyacak şekilde hareket edilmesi gerektiğine dair talepler, geniş anlamda ulusal güvenliği tehdit eden aşırılıklar ve/ya terörist eylemler olarak tanımlandı. Dünyanın hiçbir bölgesi bu dönüşümden muaf değil. Bazı

¹⁰ Bu oranın dağılımı şu şekildedir: millî güvenlik/devlet güvenliği/isyana tahrik suçlamaları: %17; siber suçlar: %1; hakaret/devleti tahkir/millî birliğe zarar verme suçlamaları: %17; asılsız haber yayma/söylenti çıkarma/propaganda yapma suçlamaları: %14; terörizm suçlaması / terör örgütü üyeliği veya örgüte yataklık suçlamaları: %9. Front Line Defenders, Küresel Analiz 2018.

¹¹ G.A. önerge 68/181.

¹² Terörle mücadele üzerine ilk GK Açık Münazara, Ocak 2002.

¹³ Önergeler 1373 (2001), 2178 (2014) and 2396 (2016). See A/73/453.

¹⁴ A/70/371, paragraf 24.

¹⁵ Lauren Mooney, "Counter-Terrorism Measures and Civil Society: Changing the will, finding the way", CSIS, Mart 2018, s.5.

¹⁶ Mart 2002'de on yedi Özel Raportör, İnsan Hakları Komisyonu'nun bağımsız uzmanları ve sabık İnsan Hakları Yüksek Komiseri bu yaklaşıma karşı çıktılar. Mary Robinson, Açış Metni, İnsan Hakları Komisyonu, 20 Mart 2002.

bölgelerde, terörle mücadele, ŞAÖM ve ulusal güvenliğin araçsallaştırılması öyle şiddetli bir seyir izliyor ki sivil toplum çalışanları cezaevine giriyor, hatta LGBTİ hakları savunucuları¹⁷ ve iklim krizine karşı barışçıl protestolarda yer alanlar¹⁸ devlet tarafından terörizmle yargılanıyor ve “eko-terörist”¹⁹ olarak damgalanıyorlar. Özellikle gazeteciler terörle mücadele ve genişletilmiş güvenlik yasaları kapsamında hedef alınıyorlar.²⁰

9. Güvenliği önceleyen, sivil toplumu susturan hatta boğmaya çalışan tedbirler getirildi. Bu adımların, uluslararası çapta ilerleyen güvenlik rejiminin sivil alanda yarattığı tahribatı, küreselden yerele, bireyselden topluluklara bıraktıkları ağır izleri görmemiz şart.

10. Devletler sivil topluma yönelik suçlamalarını geniş bir terörle mücadele, ŞAÖM ve ulusal güvenlik çağrısı altında yapsalar da, sivil toplumu hedef almak esasen gerçek bir tehdit olan terörle mücadeleye anlamlı tek bir katkı sunmuyor. Son araştırmalar sivil topluma yönelik kısıtlamalar ile bir ülkede vuku bulan terör eylemi sayısı arasında hiçbir bağ bulamadı.²¹ Sivil toplum kısıtlamaları bir ülkeyi terörden korumaz; güvenlik retorığı istenen sonucu vermez.²² Bu demek oluyor ki, güvenlik tedbirleri ne ölçülülük ne de gereklilik testlerini geçebilirler.

11. Sivil toplum aktörlerini hedef almak terörle mücadelenin altını oyan bir pratiktir. Haziran 2018’de gerçekleşmiş olan BM’nin Üst Seviye Terörle Mücadele Konferansı’nda aktif rol alan sivil toplum aktörleri konferansın kalbini oluşturuyordu. Konferans’ta Genel Sekreter “sivil toplum geniş çapta terörle mücadelenin merkezinde yer alır;”²³ Finlandiya temsilcisi, “sivil toplum ve dini topluluklar şiddet içeren aşırıcılığı ve terörü engellemede çok önemli bir rol oynuyorlar;”²⁴ Fiji temsilcisi, “Küresel Terörle Mücadele Stratejisinin başarılı şekilde uygulanması için geniş çaplı desteğe ihtiyaç var ve bu destek ancak sivil toplumun işbirliği ile mümkündür;”²⁵ Kanada temsilcisi ise, “sivil toplumun liderliğini yaptığı ve pek çok topluluğu içeren bir eylemliliğin şiddet içeren aşırıcılıkla en iyi baş etme yöntemi olduğunu” söyledi.²⁶

B. Terörle Mücadelede Sivil Toplumun Önemi

12. Siyasal retorığın ötesinde, yakın zamanda yapılmış çalışmalar²⁷ sivil toplumun toplum içindeki huzursuzlukları Devletlerin kazancına olacak şekilde yapıcı tartışmalara dönüştürdüğünü gösterdiği gibi, aynı zamanda şu anki durumda, bireyleri terör örgütlerine ve şiddet içeren aşırıcılıklara çeken sebeplerin gözden kaçırıldığını, BM Küresel Terörle Mücadele Stratejisi’nce²⁸ ve yeni terörle ve şiddet içeren aşırıcılıkla mücadele ajandasında tanımlandığı şekliyle terörizme sebep olan durumları kavrayamadığını gösteriyor.²⁹ Sivil

¹⁷ CSIS, “Counterterrorism measures and civil society, Changing the will, finding the way”, Mart 2018, s.6; İrtibat 12-2018.

¹⁸ Adam Federman, “Revealed: FBI kept files on peaceful climate change protesters”, The Guardian, 13 Aralık 2018.

¹⁹ Justine Calma and Paola Rosa-Aquino, “The term ‘eco-terrorist’ is back and it’s killing climate activists”, Grist, 2 Ocak 2019.

²⁰ Mapping Media Freedom, “Targeting the Messenger: Journalists ensnared by national security legislation 2014-2018”, Özel Rapor, Ocak 2019.

²¹ UNDP, Journeys to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point to Recruitment (2018)

²² Jeong-Woo Koo ve Amanda Murdie, “Liberty or Security: Do Civil Society Restrictions Limit Terrorism?”, CSIS Blog Post – The International Consortium on Closing Civic Space, 4 Haziran 2018.

²³ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/26june-sgoped-counterterrorism-EN.pdf>

²⁴ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/Finland-opening-statement.pdf>

²⁵ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/S4-Fiji.pdf>.

²⁶ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/S3-Canada.pdf>.

²⁷ UNDP, op cite 20.

²⁸ Genel Kurul önerge 60/288, Ek, Sütun I.

²⁹ GK önerge 2178 (2014); UN Secretary-General’s Plan of Action to prevent violent extremism, A/70/674.

toplumun Devletlerin yönetmek istemediği veya yönetemediği yerlerdeki varlığı ve güvenilirlikleri sayesinde üstlendikleri aracı rolü erişmesi zor topluluklara erişim sağlıyor, anlamlı bir barış ve gelişim diyalogu başlatıyor, ki buna huzursuzlukların ve terör örgütlerine ve aşırıcılığa çekilmenin esas sebeplerinin tartışıldığı Sürdürülebilir Gelişim Ajandası 2030 da dahil. Bazı bölgelerde insan kaynağına ulaşmak yerel bilgi sayesinde oluyor; bir yeri tanıyan şoförlerle gezmekten o yerin kendine has adetlerini ve trendlerini bilmeye, sivil toplum hükümetlerin zayıf kaldığı noktaları alternatif anlatıları duyarak ve topluluğa has yerel bazlı inisiyatifler kurarak dolduruyor.

13. Hükümetler aslında yerelde insan kaynaklarına ulaşmakta çok daha etkin bir politika izleyebilir, süreci hızlandırabilirler.³⁰ Devletlerden şeffaflık talep ederek ve Devletlerin veya başka aktörlerin insan haklarını çiğnedikleri yerde etkin hesap verilebilirlik mekanizmalarının çalıştırılmasını isteyerek sivil toplum örgütleri, ulusal ve uluslararası alanlarda terörle mücadelede güvenilirlik tesis ettikleri gibi, bireyler, topluluklar ve otorite arasında da zedelenmiş ancak olmazsa olmaz güven ilişkisini kuvvetlendirirler. Sivil toplum, aynı zamanda, teröristlerin ve aşırıcı grupların sömürdüğü çaresizlik ve huzursuzluğa, onlara alternatifler sunarak ve Devletle vatandaşlar arasındaki ilişkiyi tamir ederek giderir.

14. Terörle mücadele etmek için sivil toplumu bastırmanın bedeli getirisinden çok daha büyük. Etkin herhangi bir terörle mücadele stratejisi sivil toplumu zayıflatmak yerine kuvvetlendirmeye bakmalıdır. Araştırmalar gösteriyor ki, terörle mücadele ve ŞAÖM ajandalarının suistimali vatandaşların Devlet birimlerine olan güvenini zedeliyor. Halbuki sivil toplum tarafsız bir aktör gibi görülebilir. Güçlü, dirençli ve canlı bir sivil toplum hem açık ve kapsayıcı bir toplumun göstergesidir hem de baskıcı Devlet pratikleri ve dokunulmazlığa karşı bir tampon görevi görür. Sivil toplumun hareket alanını kısıtlamak dar görüşlü, etkin olmaktan uzak ve faydasız bir çabadır, üstelik şiddeti artırır.

15. Bu rapor öncelikle, uluslararası çerçevenin (II) ulusal alanda gittikçe artan baskıcı uygulamalara (III) nasıl çanak tuttuğunu inceliyor, daha sonra sivil topluma verilen zararları ortaya koyuyor (IV). Bu incelemelerin ardından denetleme mekanizmalarının zafiyetine ve güvenlik çerçevesinin sivil toplum alanını nasıl kısıtladığına bakıyor (V) ve sonuçları paylaşp, öneriler getiriyor (VI).

II. Terörle Mücadele, ŞAÖM ve Ulusal Güvenliği Düzenleyen Küresel Matrislerin Sivil Toplum Üzerindeki Etkisi

A. Güvenlik Konseyi

16. Özel Raportör daha önce Güvenlik Konseyi'nin (GK) 11 Eylül sonrası uluslararası terörle mücadele çerçevesinin gelişiminde aldığı role odaklanmış ve insan hakları üzerindeki etkilerini gözlemlemiştir (A/73/453). GK'nin mevzuata yansıyan 1373, 1624, 2170, 2178 ve 2396 numaralı önermeleri ve önermelerin insan haklarına yönelik genel yaklaşımları, burada aktarılacağı gibi, uzun vadeli ve telafisi zor sonuçlar doğurabilir.

(1) Usule İlişkin Görüş

17. Terörle mücadele ve ŞAÖM'e dair GK önermeleri yasal, siyasal, sosyal ve kültürel açıdan doğuracakları sonuçlara (A/73/453) istinaden sivil toplum aktörlerini sürece dahil etmemekten mustarip kararlar. 2178 (2014) numaralı GK önermesi sivil toplumun işlevselliğine atıfta bulunan ilk önermedir.³¹ GK önermesi 2396 ise sivil toplumun Devletlerin yabancı terör savaşçıların ve ailelerinin sağlık, eğitim, sosyal ve refah ihtiyaçlarını göz önüne alarak rehabilitasyon ve reentegrasyon çalışmalarında aktif olmasının oynadığı önemli rolü vurguluyor.

18. Görevlendirme, sivil toplumun Devlet destekli ulusal ve uluslararası güvenlik ajandalarına eklenmesine, sivil toplumun kadınlar da dahil olmak üzere içerdiği kilit

³⁰ Institute for Economics and Peace, "2017 Global Terrorism Index", Kasım 2017, s. 3.

³¹ 1624 numaralı önerge, diyalogun artırılması, uzlaşmanın genişletilmesi ve hoşgörüle bir arada yaşamın teşvik edilmesi gibi konularda sivil toplumun önemine işaret etmiştir.

toplulukların sadece güvenlik ajandalarını aklamak için kullanılmasına karşı uyarıyor. Bunun yerine, GK sivil toplumun değişim için yarattığı pozitif etkiyi öne çıkarmalı ve Devletlerin bu örgütlenmelere saygı duymasını ve destek vermesini teşvik etmeli.

(2) Mühim insan hakları meseleleri: Terörizm ve şiddet içeren aşırıcılığın tanımlarında muğlaklık

19. Özel Raportörün hala doğru düzgün tanımı yapılmamış ve yasak addedilen “terör eylemleri” bağlamında Devletlerden beklediği tedbirler var ve görevlendirmenin başlangıcından beri³² sivil toplumun karşılaştığı zorlukların ve ağır hak ihlallerinin önemli bir sebebinin tanımlama eksikliği olduğuna dair görüş bildirmektedir. Benzer şekilde, GK’nin, suç işleyen bireylerden farklı bir “terörist” kategorisinin ve “çeşitli veçheleriyle “terör eylemleri”nin³³ uluslararası barış ve güvenliğe³⁴ en büyük tehdit olduğuna dair atıfları, ulusal tedbirlerin yasal sınırlar içinde barışçıl sivil toplum eylemlerine yönelik baskıcı tavırlarına kapı aralamıştır. Önerge 2178’de belirtilen “şiddet içeren aşırıcılık” teriminin net bir tanımının olmaması ve terimi spesifik bir tanımla ilişkilendirmenin imkansızlığı Devletlerin düşünce özgürlüğünü kısıtlayıcı haddini aşan müdahaleler, ölçüsüz ve ayrımcı pratikler benimsemesine alan açıyor. Özellikle “aşırıcılık” terimi oldukça zayıftır ve senelerdir insan hakları savunucularını ve sivil toplumu hedef almak için kullanılmaktadır.³⁵

(3) Terör yaptırımları ve terörizme yönelik bazı destek biçimlerinin suçlaştırılması

20. Belli başlı yaptırımlar terörizmi finanse eden kaynaklara karşı faydalı olmakla beraber, insani yardım ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) işlevselliğini kaybetmesine yol açan kötücül politikalara dönüşebiliyorlar. Önerge 1617’nin terörle mücadele yaptırımlarına yönelik genişletilmiş kriterlerinin yol açtığı suistimale Görevlendirme dahilinde daha önce değinmiştik.³⁶ El Kaide Yaptırımlar Komitesi her ne kadar şimdiye dek tıbbi ve insani yardım götüren bir bireyi listeye eklememişse de, bazı tıbbi aktivitelere ve dolaylı olarak iki kuruma ve iki bireye atıfta bulunması endişe vericidir.³⁷ Terörizm tanımının muğlaklığı, önerge 1373’ün şart koştuğu ulusal ve bölgesel terör yaptırımları listesinde rastgele veya kötü niyetli şekilde belirlenmiş bazı kişi ve kurumlara, hatta STK’lara da rastlanmaktadır ve bu liste GK şemsiyesi altında oluşturulmaktadır.³⁸

(4) Sivil toplum aktörlerine dair muafiyet maddelerinin eksikliği

21. Hem yasama hem de yaptırımlar ayağında GK terörizme ve terörist gruplara destek olabilecek tüm açık uçlu destek biçimlerini engellemektedir. BM’nin yaptırımlar rejimi insani yardım muafiyetlerini içerse de, ulusal ve bölgesel rejimlerin aynı muafiyeti tanınması beklenmiyor, dolayısıyla kararı Devletlere ve kurumlarına bırakıyor.³⁹ Genel Kurul Devletlerin terörle mücadele çabalarının insani yardım operasyonlarını kısıtlamamaya dikkat etmelerini söylüyor.⁴⁰ İnsani yardım muafiyetleri terörist grupların aktif olduğu alanlarda çalışan sivil toplum aktörlerini ve çalışmalarını korumak için şarttır.⁴¹

22. Görevlendirme Özel Raportörün yargısız infaza yönelik uyarılarını, GK’nin muğlaklığa yer vermeyecek şekilde insani yardım aktivitelerini terörle mücadele yaptırımlarından muaf tutmasını tamamen desteklemektedir. Ayrıca insani koruma ve yardımın hiçbir surette terörizme destek olarak algılanmaması ve bu bağlamda

³² E/CN.4/2006/98, A/HRC/16/51, A/73/453.

³³ Inter alia önerge 2170 (2014).

³⁴ Önerge 2178.

³⁵ A/HRC/16/53/Add.1 paras 99-106; Human Rights Committee, General Comment No.34, (2011), para. 46.

³⁶ A/73/453, para 19. See previously from this mandate: A/65/258, A67/396, A/HRC/34/61.

³⁷ Alice Debarre, “Safeguarding medical care and humanitarian action in the UN counterterrorism framework”, IPI Eylül 2018.

³⁸ GK’nin teröre ‘destek’ kavramı muğlaktır. Bkz, UNSCR 1373(para. 1(d)).

³⁹ A/70/371, para. 32.

⁴⁰ A/RES/72/284, para. 79.

⁴¹ Norwegian Refugee Council, “Principles under pressure”, 2018.

suçlaştırılmaması gerektiğini açıkça belirtir.⁴² Özel Raportör sadece insani yardım aktörlerin için değil, bu yaptırımlardan etkilenmiş sivil toplum aktörlerine yönelik düzeltmelerin de yapılması gerektiğini belirtir.

(5) Terörist ve yabancı terörist savaşçıların hareketliliğini kısıtlayan tedbirler

23. Önerge 2170, 2178 ve 2396 Devletlerin yabancı terörist savaşçıların seyahat, örgüte alım ve finanse edilmesini “ağır suçlar” altında değerlendirmesini şart koşar. Görevlendirme halihazırda bu şartın sivil toplum üzerindeki yıkıcı etkisini ele aldı.⁴³ Önergelerin geniş ağına takılan bireylerin yüksek sayısı gösteriyor ki Devletler önergelerin tesis ettiği sistemi suistimal ederek ‘makbul olmayan’ vatandaşları hedef alıyorlar. Bu önergelerin çeşitli haklar (örneğin; ifade ve örgütlenme özgürlüğü, hareket özgürlüğü, aile hayatı ve mahremiyet hakkı, yargı süreci hakkı, ayrımcılığa maruz kalmama hakkı) üzerindeki etkisine maruz kalacaklar. Bu durum sınır ötesi bilgi paylaşımı vesilesiyle sadece ulusal olarak değil, uluslararası alanda da ‘makbul olmama’ durumu yaratacak.

24. Önerge 2178 ve özellikle 2396’da belirtilen geniş çaplı önlemler ve alternatif standartların uygulanması yabancı terörist savaşçıların dışında da uygulamalara yol açtığından endişe vericidir. Önerge 2396 ‘terörist’ ve ‘yabancı terörist savaşçı’ tanımlarını yer yer gevşek tutar ve bu durum Devletlerin bireyleri geniş bir yelpazede değerlendirmesine fırsat tanır.⁴⁴ Görevlendirme Madrid İlkeleri (Aralık 2018)’ne yapılan Ekleme’yi, özellikle kullanılan dikkatli ve isabetli insan hakları dilini benimser. Bu iyileştirmeye rağmen, terörizm terimi böyle muğlak kalmaya devam ettikçe Devletlerin ulusal kanunlarında terör ve şiddet içeren aşırıcılığı sivil topluma ve insan haklarına aykırı kullanmalarının yolu açık olacak.

(6) İnterneti terör amaçlı kullanmak

25. GK önergesi 1624 (2005) Devletlerin terörün teşvikine karşı önlemler almasını şart koşarken, önerge 2178 (2014) ve önerge 2396 (2017) terör örgütlerine alım ve teşvik için giderek artan internet kullanımına dair endişe belirtir. Önergeler devlet işbirliğini artırırken aynı zamanda temel insan haklarına saygı gösterilmesi gerektiğini de ekler. Çevrimiçi şiddet içeren aşırıcılığa karşı alınan tedbirler ifade ve düşünce özgürlüğü, mahremiyet, adil yargılama süreci, aile hayatı ve sağlık hakkı gibi birden fazla insan hakkına değinir. Tedbirler aynı zamanda din özgürlüğü hakkını da çiğneyebilir. Özel Raportörün belirttiği gibi din özgürlüğüne dair 2012’den beri tutulan raporlar çevrimiçi dine küfretme suçlamalarında artış olduğunu ve yeni şiddet tehditleri ve örüntülerinin meydana çıktığını gösteriyor. Kafirlikle suçlanan çevrimiçi görüşlerin sahipleri keyfi tutuklama ve yargı süreçlerine maruz kalmaktalar. Çevrimiçi aktivitelerin güvenleştirilmesi ulusal kolluk kuvvetlerinin sivil topluma adil bir yargı süreci tanımadan müdahale edebilmesini sağlıyor.⁴⁵

26. Elektronik ifade biçimleri sivil toplumun düşünce ve ifade özgürlüklerini kullanabilmeleri için önemli bir mecradır, özellikle de baskıcı toplumlarda. Bu tür platformları kısıtlamak – engelleme, filtreleme ve içerik silinmesi – sivil toplumcuları, gazetecileri, hak savunucularını vb. ölçüsüzce zora sokar.⁴⁶

27. Mahremiyet hakkı ve ifade özgürlüğü birbirlerine göbekten bağlıdır. Mahremiyet ve fikir alışverişi haklarına müdahale⁴⁷ ifade özgürlüğüne darbe vurur. Sivil toplum hükümetin izlediği endişesiyle çevrimiçi iletişimden çekinebilir. Kısıtlamaların özellikle terörist propaganda yapmak ile suçlanacaklarından korkan gazeteciler ve hak savunucuları üzerinde negatif bir etkisi var.

⁴² A/73/314, para. 52. İstisnalar olsa dahi bunlar sınırlandırılabilir. Bkz. A/70/371 and A/73/314 para. 51.

⁴³ A/HRC/29/51; A/73/453.

⁴⁴ UNSC önerge 2396, OP 5

⁴⁵ A/73/362, para. 49.

⁴⁶ International Principles on the Application of Human Rights to Communications Surveillance (2014), çevrimiçi erişim <https://necessaryandproportionate.org/principles> .

⁴⁷ A/HRC/23/40, para. 24.

B. Genel Kurul ve İnsan Hakları Konseyi

28. Küresel Terörle Mücadele Stratejisi (2006) Genel Kurulun o dönemde gerekli gördüğü dengeli bir güvenlik önceliğini yansıtır. İnsan haklarının ‘terörle mücadeledeki en temel esas’ olduğunu belirten Strateji insan haklarını merkeze koyar ve bu tavır tüm metni bağlayan ana zincirdir. Strateji, insan hakları ve güvenlik arasındaki çözülmez bağı ortaya koyar. “Uygun görüldüğü yerlerde Strateji’yi hayata geçirmede sivil toplum kuruluşlarının ve toplumun işbirliğini teşvik” eder. BM’nin terörle mücadele belgelerinde ilk defa sivil topluma atıfta bulunan metindir.⁴⁸ Maalesef, “uygun görüldüğü takdirde” ifadesi sivil toplumla nasıl ve ne zaman iletişime geçileceğini Devletlerin takdirine bırakmış, böylece Strateji’nin uygulanmasında sivil toplumun rolüne dair fikir birliğinin olmadığını göstermiştir. Devam eden incelemelerde bu tartışma sürmüştür ve bazı ülkeler sivil toplum dahiline dair kuvvetlenen tavra ve dile itirazlarda bulunmuşlardır. Son kertede, önerge Strateji’nin uygulanması için sivil toplumun Devletler ve BM ile iletişimde olmasını “uygun görüldüğü takdirde” teşvik eder.⁴⁹ STK’lar haklı olarak “sivil alanların dünyanın her yerinde tahrip ve yok edildiği bu zamanda incelemenin sivil toplumun terörle mücadelenin suistimal edilmesine karşı ve terörizmi yaratan koşulları önlemeye yönelik üstlendiği elzem rolün tanınmaması karşısındaki hayal kırıklığını” belirtir ve “Devletlerin de BM’nin de daha sorumlu davranabileceklerini ekler.”⁵⁰

29. Bu Görevlendirmeyi özellikle endişelendiren konu Genel Kurul ve İnsan Hakları Konseyi’nin,⁵¹ terörizmin insan hakları üzerindeki etkisine yönelik kabul ettiği önergelerdir. Bu önergeler kurbanları kullanarak terörle mücadele tedbirlerinin genişletilmesini sağlamakta ve uluslararası sistemi zayıflatmaktadır.⁵² Daha da endişe verici olan Genel Kurul’un “terörle mücadele ederken insan haklarının ve temel hakların korunması” başlığı altında sunulan yeni önergeleri “Terörizm ve insan hakları” önergesiyle birleştirmesidir.⁵³ Yeni ‘geliştirilmiş’ önerge, eski önergedeki⁵⁴ sivil topluma dair görüşleri ana hatlarıyla, yani Devletlerin sivil toplum aktivitelerinin güvenliğini sağlamakla yükümlü olduğu⁵⁵ ve terörle mücadelenin STK’ların operasyonlarını ve güvenliğini tehdit etmemesi gerektiğini ifade ettiği maddeleri uluslararası yasalara taşımıştır.⁵⁶ Maalesef, yazım aşamasında “insan haklarının korunması” çerçevesindeki önergelerde kazanılan bazı temel insan hakları metnin son haline girememiştir. Sivil toplum aktörlerine kötü etki edebilecek güvenlik tedbirlerinin genişliği göz önüne alındığında, Genel Kurul önergelerin birleşmesinde ortaya çıkan bu kayıpları gidermelidir.

C. Yeni küresel devlet taşeronu kuruluşların rolü

30. BM’nin, idari eksikler bir yana, BM tüzüğü içerisinde hareket eden tüm üyelerini kapsayan denetleme yapısına sahip terörle mücadele çerçevesine aykırı şekilde, bir takım karanlık, erişime kapalı ve küresel meşruiyeti olmayan devlet taşeronu kuruluşlar terörle mücadele mimarisi içinde yerlerini sağlamışlardır. Bu kuruluşlar önceleri Devletlerin özel terörle mücadele ihtiyaçlarına cevap verirken daha sınırlı bir katılımı vardı. Bu kuruluşların temel niteliğinin ‘esnek hukuk’ standartları ve pratiklerini benimsemeleri ve sıklıkla insan hakları ve sivil toplumu görmezden gelmeleri olduğunu söyleyebiliriz. Bu üst düzey denetleyici kurumların sivil toplumun katılımından mahrum olması, bu rapor boyunca ifade edilmiş olan dışlayıcı ve hesap verilebilirliği önleyici pratiklerin ve örüntülerin altını çiziyor. Eğer resmi yasama süreçlerine riayet edilseydi, başka yapılara ‘ihraç/birleşme’

⁴⁸ Bkz. KTMF OP 3 (e).

⁴⁹ A/RES/72/284.

⁵⁰ Global Group of NGOs Deplore Lack of Attention to Human Rights in Latest Review of UN’s Global Counterterrorism Strategy by UN Member States, Press Release, 11 Temmuz 2018

⁵¹ A/RES/72/246; A/HRC/31/L.13.

⁵² Madde 19, “UNHRC 31: Egypt-led “terrorism” resolution is a danger to human rights”, 31 Mart 2016.

⁵³ A/C.3/73/L.43/Rev.1.

⁵⁴ A/RES/72/180.

⁵⁵ OP 12.

⁵⁶ OP 28.

süreciyle ve ulusal uygulamalarla ortaya çıkan bu küresel denetleme hiç gerçekleşmezdi. Bu süreç şeffaflık, adalet, egemenlik ve gaflet üzerine pek çok temel soruyu akla getiriyor. Bu kuruluşların ve normların çoğalmasa – ve birbirlerinden devşirdikleri dil – küresel terörle mücadelenin parçalanmasına ve hayıflanılacak pratiklere yol açıyor.

31. Örneğin, 11 Eylül’ü takip eden haftalarda Financial Action Task Force (Mali Eylem Görev Gücü) terörün finanse edilmesini engelleyecek şekilde genişletilirken ne ulusal parlamentolara ne de sivil topluma danışıldı. Kar amacı gütmeyen kuruluşları terör finansmanından korumak için çıkartılmış olan Tavsiye 8,⁵⁷ STK’ların terör finansmanına açık veren bir kırılmalı olduğu iddiasına dayanıyor.⁵⁸ Devletlerin ciddiyle uygulaması istenen tedbirlerin pek çoğu kar amacı gütmeyen kuruluşların (tüzel kişilik yükümlülüğü, kuruluşun amaçları doğrultusunda bilgi toplamak, ayrıntılı yıllık raporlar hazırlamak ve tüm mali işlemlerin kaydını tutmak) idaresini zorlaştırırken, hesap dondurma, yönetim kurulunun dağıtılması, cezalar, lisans, ruhsat ve belge iptali gibi caydırıcı yaptırımlar öngörülmişti.⁵⁹ Bariz görünen risklere ve insan hakları referansının eksikliğine rağmen sivil topluma danışılmadı. Uluslararası insan haklarına yönelik yükümlülükleri⁶⁰ tanımayan Financial Action Task Force, Devletlerin Tavsiye 8’i kullanarak, ölçülülük ve gereklilik ilkelerini çiğneyerek sivil toplumu denetlemelerine, kanıt olmadan STK’ların aktivitelerini terörizmi finanse etmekle suçlamalarına ve esnek hukuku bağlayıcı kılmalarına göz yumdu.⁶¹

32. Benzer şekilde, Küresel Terörle Mücadele Forumu (KTMF) enformel denetleyici bir organdır ve Avrupa Birliği’ne ek olarak 29 Devlet tarafından kurulmuştur. Uzmanları ve uygulayıcıları araçlar ve stratejiler tasarlamak üzere bir araya getirerek takdire şayan bir misyonla dünya çapında insanların terör kurbanı olmasını engellemeye çalışmaktadır. İnsan haklarıyla doğrudan bağlantılı meselelerle uğraşır.⁶² KTMF, insan haklarının önemli bir ögesi olduğu BM Küresel Terörle Mücadele Stratejisi’ne destek verdiğini açıklarken, bu destekle çelişir şekilde insan haklarını korumak için hiçbir yapısal taahhüt vermez.⁶³ KTMF belgelerinin insan haklarına ara sıra verdiği jenerik referanslar endişeleri gidermekten çok uzaktır. KTMF danışması gerektiği sivil toplum gibi pek çok alandan aktörün erişimine kapalıdır. KTMF’nin bu kapalı yapısı tüm Devletler (özellikle de bu organa dahil olmayanlar) için kaygı verici olmalıdır. Sivil toplumun terörle mücadele yönetiminde maruz kaldığı bu yaygın dışlayıcı tavra bir örnektir. Bu dışlayıcılık sivil toplum ve hak savunucularının hedef alınması, marjinalleştirilmesi ve ayrımcılığa maruz kalmasıyla el ele gitmektedir.

III. Ulusal Tedbirlerin ve Sivil Toplumu Etkileyen Trendlerin Tipolojisi

33. Güvenlik pandemisi Devletlerin sivil alanı sınırlamak için aldığı bazı tedbirlere işleştirebilir ve bu durum coğrafi, yerel veya zamansal vakumlar içinde anlaşılabilir. Bunun sebebi, ilk olarak, tanımların muğlaklığının sivil alanın küresel düzeyde kapanmasının ve ulusal boyutta yaşanan zorlukların merkezinde oluşudur. İkinci sebebi, sivil alanın kapanmasına sebep olan birden fazla tedbirin etkileşimi. Örneğin, sivil toplumu karalamak için yürütülen kampanyalar rastgele yasa tasarılarına ve uygulamalarına sebep olabiliyor. Üçüncüsü ise, denetlemeye yukarıdan aşağıya inen bir sistem olarak yaklaşan tavra alternatif olarak yan ve yatay tavırlar da mevcut, ki Devletler aslında başka Devletlerde işe yarayan

⁵⁷ FATF (Mali Eylem Görev Gücü) bağlayıcı olmayan kırk Tavsiye metninin yanı sıra Yorumlama Notları, İyi Örnekler ve Ülkeler ve Denetçiler için Elkitabı yayımlamıştır.

⁵⁸ Tavsiye 8’e Yorumlama Notu: “Teröristlerin ve terör örgütlerinin parasal kaynak toplamak ve transfer etmek, lojistik destek sağlamak, terörist takviye etmek veya terör örgütlerini ve terör faaliyetlerini başka şekillerde desteklemek için kâr amacı gütmeyen kuruluşlarını sömürdüğü tespit edilmiştir.”

⁵⁹ Yorumlama notu bkz. 5(b)(vii).

⁶⁰ A/70/371, para. 26.

⁶¹ A/70/371, para 22-24.

⁶² KTMF çevrimiçi erişim <https://www.thegctf.org>

⁶³ KTMF ana görevini Küresel Terörle Mücadele Stratejisi’nin dünya çapında uygulanması olarak tanımlamıştır, ki uygulama kısmında belirsizlik olmakla beraber, Küresel Strateji’nin 4. Ayağı da buna dahildir.

yasa ve tedbirleri kopyalayarak ya da onlardan esinlenerek bunu gerçekleştiriyorlar, ama maalesef sivil toplumu baskılamak için.

A. Terörün Muğlak Tanımları

34. GK'nin terörle mücadele uygulamaları ulusal düzeyde terörizmin oldukça geniş ve muğlak tanımlarıyla yer alıyor.⁶⁴ Öngörüldüğü gibi, bu muğlaklık istenmeyen hak ihlallerine sebep oluyor ve sivil toplum kişi, kurum ve aktivitelerini hedef almak üzere suistimal ediliyor.⁶⁵ Mevzuat terör gruplarının yanında sivil toplumu, hak savunucularını, gazetecileri, azınlık grupları, sendikal aktivistleri, yerli toplulukları ve siyasi muhalefeti hedef tahtasına oturtuyor.⁶⁶

35. Bazı ülkelerde şiddet içeren aşırıcılığı, aşırıcılığı, 'aşırıcı aktiviteler'i ve hatta 'aşırılartırma'yı engelleyen mevzuatlar ortaya çıkıyor.⁶⁷ Aşırıcılık kavramı aslen bağlama muhtaçtır ve bu da rahatça manipüle edilebileceği anlamına gelir.⁶⁸ Terörizmden bile daha zayıf bir kavram olmasının sebebi budur. Terörizmin en azından küresel anlamda tanımlanabilir bir çekirdeği vardır.⁶⁹ Bu yasalar meşru ifadeleri, halkın ilgisini çekebilecek muhalif görüş ve bilgileri suçlaştırır,⁷⁰ din ve inanç özgürlüklerini kısıtlar.⁷¹ Bu minvalde, sivil toplumun aleyhine işleyen cezai kovuşturmalar ve idari engeller artmaktadır.⁷²

B. Temel özgürlüklerin meşruiyetini suçlaştıran mevzuat

36. Ulusal terörle mücadele tüzüğü sivil toplumun merkezindeki temel hakları kısıtlayıcı hükümler içerir: düşünce ve ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, toplanma özgürlüğü ve dini özgürlükler.⁷³ İnsan Hakları Konseyi "terörle mücadele dahil ulusal güvenliğin sağlanmasına duyulan ihtiyaç, rastgele veya adil olmayan biçimde ifade ve düşünce özgürlüğünü kısıtlayamaz"⁷⁴ diye vurgulamıştır. Ters sonuçlara sebebiyet verme potansiyeli, özellikle çevrimiçi ifadeler, sosyal medya içerikleri, resimler, makaleler, bloglar ve videolar düşünüldüğünde kötüleşir.⁷⁵

37. Uluslararası kanunlar terörü teşvik etmeyi yasaklıyor,⁷⁶ pek çok yasa açıkça tanımlanmamış ve aslen teşvik içermeyen eylemleri suçlaştırıyor. Terörü teşvik gerçekten şiddeti meydana getirme niyetini, teşebbüsünü, bu eylemleri yüceltmeyi,⁷⁷ mazeretlendirmeyi,⁷⁸ özendirerek şekilde politikasını, övgüsünü ve propagandasını yapmayı içerir.⁷⁹ Bu suçların ortak noktası mükellefin, konuşmacının niyeti veya yarattığı etkide değil metnin içeriğinde olması.⁸⁰ Rabat Eylem Planı⁸¹ ile uyumlu şekilde, bu eylemlerin suç

⁶⁴ Son dönemden bazı örnekler: HND 8-2016; GTM 3-2018; LKA 3-2016;

⁶⁵ A/HRC/16/51, para. 26.

⁶⁶ See e.g. PAK 4-2016, CHL 2-2018, PHL 5-2018, PAK 11-2016; SAU 12-2017; TUR 3-2018.

⁶⁷ RUS 19-2018; RUS 15-2018; CHN 21-2018, TUR 12-2018.

⁶⁸ Peter R. Neumann, "Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region", ICSR, 28 Eylül 2017.

⁶⁹ A/70/371.

⁷⁰ CCPR/CO/79/RUS, para. 20-21.

⁷¹ A/HRC/28/66/Add.1, para. 49 and 67-69; A/HRC/22/51, para. 53, A/HRC/16/53/Add.1, para. 100; E/CN.4/2005/61/Add.1, para. 152.

⁷² CoE, "Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression" 6 Aralık 2018

⁷³ GBR 7-2018; AUS 2-2018.

⁷⁴ A/HRC/RES/7/36.

⁷⁵ A/71/373, para. 36.

⁷⁶ UNSCR 1624 (2005).

⁷⁷ Uluslararası Af Örgütü, "Tweet... if you dare", March 2018.

⁷⁸ Le Monde, "1847 délits d'apologie et de provocation au terrorisme enregistrés en 2016", 19 Ocak 2017. **FRENCH REPORT** on apology – currently para 17.

⁷⁹ Communication TUR 13-2018.

⁸⁰ A/HRC/31/65, para. 39.

⁸¹ A/HRC/22/17/Add.4.

sayılabilmesi için ortada terör eylemine varacak bir teşebbüsün olması, illiyet bağının veya yasaklanmış sonucun gerçekleşeceğinin gösterilebilmesi gerekir.⁸²

38. Özel Raportör çevrimiçi terörist içeriklerin yayılmasına dair düzenleme adına ortaya koyulan BM Komisyon Teklifi'nden endişe duymaktadır.⁸³ Madde 2(5)'te tanımlanmış olan Teklif, 'terör suçu işlemek üzere halkı provoke etmek' suçu üzerine inşa edilmiş ve BM'nin terörle mücadele Yönergesi'nde (ki zaten adil ve ölçülülük ilkelerini ihlal ettiği düşünülmektedir⁸⁴) bulunan niyet ögesini tamamen gözden çıkarır.

39. Bazı ülkelerde Devlete hükümete veya kamu kurumlarına yönelik sözel eleştiri terör eylemi sayılmaktadır. Bu tür düzenlemeler barışçıl muhalefetin, hak savunucularının ve azınlık mensuplarının politika yapmasının önünü keser, dahası bu aktörleri tutuklayarak, hükmederek vatandaşlara muhalif eylemlerde bulunurlarsa başlarına geleceklere dair göz dağı verme amacını güder.⁸⁵

40. Pek çok devlet yasası terörle mücadele ve güvenlik tedbirleri kapsamında 'terörü destekleyebilecek haber ve başka materyalin yayını' veya 'yanlış bilgi yayılması' altında terörün haberleştirilmesini ve kamusal alanda tartışılmasını engeller. Bu tavır terörle mücadelede insan haklarını ihlal eden devlet mensuplarının ve kolluk kuvvetlerinin şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda değerlendirilmelerinin önüne geçer, ki bu durum özellikle hak savunucuları ve gazetecilerin işini yapmasına engeldir. Çevrimiçi 'terörist' ve 'aşırı' içerikler izlemenin suçlaştırılması terörist niyet ilkesini es geçmektedir ve sivil toplum üzerinde, özellikle de araştırmacı gazeteciler, akademisyenler ve hak savunucuları için ciddi sonuçlar doğurur.⁸⁶

41. Devlete husumet gösteren gruplara 'erişim' ve onlarla 'iletişim kurmak', 'oturma eylemi, protesto ve Devletin bütünlüğünü ve istikrarını tehdit edebilecek toplantılar düzenlemek' gibi eylemlerin suçlaştırılması örgütlenme ve toplantı özgürlüklerini kısıtlamaktadır. Terörizm tanımı kamu malını da kapsayacak şekilde mala zarar vermeyi içerir ve toplanma hakkına engeldir. Başka gösterenlerin yokluğunda bu tanım herhangi bir sosyal hareketlilik esnasında istemeden oluşmuş hasarları kapsayabilir.⁸⁷

C. Sivil toplumun varlığını düzenleyen mevzuat

42. Financial Action Task Force (Mali Eylem Görev Gücü) Tavsiye 8'in şartlarına uyabilmek ve şeffaflık adına pek çok Devlet oldukça karmaşık bir yasal alan oluşturmuştur ve bu karmaşık sistem sivil toplumu sınırlar, engeller ve kontrol eder. Bu tür yasalar hantal, komplike ve müdahaleci prosedürleri gerektirdiği gibi kayıt iptali ve hatta yargılamaya varan sonuçları da beraberinde getirir.⁸⁸ İdari olarak işler zorlaştırılır. Herhangi bir nihai yargı müracaatı çok zor olabilir.⁸⁹ Dış mali kaynaklara erişim engellenebilir ki bazı kadın hakları ve insan hakları alanında çalışan STK'lar tamamen bu kaynaklar sayesinde ayakta duruyorlar.⁹⁰ Bazı yasalar dışardan gelen mali desteği 'yabancı ajanlık'la ilişkilendirirler.⁹¹ Bu tür yasalar STK'ları ve aktivitelerini damgalamakta ve marjinalize etmektedir. Güvenlik önlemleri ısrarla bu tür asılsız suçlamaları aklamak için kullanılmaktadır.

⁸² Rabat Plan of Action, UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4, para. 29.

⁸³ Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism.

⁸⁴ Amnesty International et al, 'EU Counterterrorism Directive Seriously Flawed', 30 November 2016, available at <https://www.hrw.org/news/2016/11/30/eu-counterterrorism-directive-seriously-flawed>.

⁸⁵

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/A.HRC.40.%20XX.Add.2SaudiArabiaMission.pdf>, para 27 and 28

⁸⁶ OL GBR 7/2018, 17 July 2018.

⁸⁷ Front Line Defenders, Küresel Analiz 2018, p. 7.

⁸⁸ Ben Hayes, Counter-Terrorism, 'Policy Laundering and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society', Transnational Institute/Statewatch, 2012.

⁸⁹ A/HRC/38/34, para. 28 and 29.

⁹⁰ A/HRC/23/39, para. 8-18, GA resolution 53/144, Ek, Madde 13.

⁹¹ A/HRC/23/39, para. 20. Bkz. Communications RUS 2-2018 ve RUS 15-2018.

D. Teröre destek biçimlerini sınırlamayı hedefleyen mevzuat

43. Birbirine sıkıca örülü uluslararası ve ulusal, kamusal ve özel, düzenlemeler ve zorunluluklar ağı belirlemekte ve terör örgütlerinin aktif olduğu yerlerde çalışan sivil toplum kuruluşları üzerinde muazzam bir baskı yaratmaktadır.⁹² Pek çok eylemi ‘teröre destek’ başlığı altında yasaklarken, sınır ötesi geçerliliği olan terörle mücadele tedbirleri ve adice yazılmış bağış anlaşmaları devlet dışı silahlı güçlerin kontrolünde olan bölgelerdeki nüfusa erişimi engeller. Bu da insani yardım aktörleri, hak savunucuları ve sivil toplumcuların zor kullanma, taciz, tutuklama ve başka yasal süreçlere maruz kalmalarına sebep olur.

44. Bu durum hayat kurtaran insani yardım, yani yemek ve tıbbi destek sağlayanlara dokunur.⁹³ BM Genel Sekreteri, Devletlerin insani yardım kuruluşlarının silahlı örgütlerin – açıkça yasaklanmış dahi olsalar – kontrolü altındaki sivil nüfusa ulaşma çabalarını engellemeleri için uyarıda bulundu.⁹⁴ Materyal desteğin yanında sivil toplum örgütleri göçmenlere destek, gelişim hakkını savunmak ve adil yargılama amacıyla kanıt toplamak gibi aktiviteler yürütürler ve Devlet tedbirlerinin bu alanlardaki kısıtlayıcı etkisiyle baş etmek durumunda kalırlar.

E. Sivil toplumu ezen gelişigüzel mevzuat

45. Son senelerde, yaygın güvenlik retoriğinden cesaret alarak doğrudan veya dolaylı yoldan sivil toplumu boğan temelsiz yasalar çıkarılmıştır. Belirli bir terör tehdidine cevap vermeyen bu yasalar, genel anlamda ulusal güvenliği koruma ve olağanüstü hâl güçlerini kullanma ihtiyacına atıfta bulunurlar.

46. Pek çok devlet ulusal güvenliğe, ulusal çıkarlara veya kamu düzenine değinen ve etkisi konusunda sübjektif değerlendirmeye açık ‘ulusal güvenliği, siyaset ve sosyal istikrarı etkileyen’ ve ‘siyasal ekonomik ve sosyal sistemi tehdit eden’ suçlaştırılmış eylemler içeren yasalar yapmıştır. STK’ların, hak savunucularının, *blogger*’ların siyaset muhalefetin pek çok aktivitesi bu yasaların alanına girer ve amaçları meşru ifade ve düşünceleri suçlaştırmaktır.

47. Bazı ülkelerde devreye sokulan olağanüstü hâl güçleri sivil topluma yönelik baskıların da artmasına sebep olur. Türkiye’de Olağanüstü Hâl ilanından sonra, sadece 2017’de, yayınlarının teröristleri müdafaa eden apolojist görüşler içerdiği, ‘suç sayılan sözlü fiiller’, ‘silahlı örgüte üye olmak’ ve ‘terör gruplarına destek olmak’ gibi gerekçelerle 300 gazetecinin tutuklandığı rapor edildi.⁹⁵

F. Artan idari tedbirler

48. Devletler giderek artarak idari tedbirleri terör ve güvenlik tehditlerine karşı kullanıyorlar. Örneğin, GK önerge 2178’in ardından yürürlüğe giren pek çok yasa yabancı terörist savaşçılara karşı seyahat yasağı, vatandaşlık hakkını feshetme gibi idari yöntemler kullanıyor. Terör tanımının muğlaklığı ile birleştğinde Devletler insani yardım aktörlerinin, tıbbi ekiplerin, barışçıl aktivistlerin, hak savunucularının, siyasi parti üyelerinin, genç aktivistlerin, STK ile ilişkilenen insanların ve akademisyenlerin adil bir süreçten geçmeden seyahat haklarını ellerinden alabiliyor.⁹⁶

⁹² A/70/371, paras. 31-44.

⁹³ Alice Debarre, “Safeguarding medical care and humanitarian action in the UN counterterrorism framework”, IPI Eylül 2018.

⁹⁴ S/2009/277, para. 45.

⁹⁵ TUR 14-2018.

⁹⁶ Human Rights Watch, ““Foreign Terrorist Fighter” Laws: Human Rights Rollbacks Under UN SC Resolution 2178”, 2016. <https://www.hrw.org/news/2015/11/01/egypt-scores-barred-traveling#>; <https://www.hrw.org/news/2015/07/10/tunisia-arbitrary-travel-restrictions#>

G. Özel aktörlere yetki devri

49. Şimdiye kadar terör ve aşırıcılıkla mücadele ile alakası olmayan özel kurum ve aktörlerin bu alanda düzenlemeler yapmak konusunda yetkilendirilmesindeki artış endişe vericidir. Bu aktörler kendilerini bir anda ön saflarda, ciddi tehdit altında, ölçsüz yaptırımlar ve kısıtlı zaman dilimlerinde tanımlı düzgün yapılmamış muğlak terörle mücadele ve güvenlik yasalarını ve düzenlemelerini yürütmeye çalışırken bulurlar. Bu delegasyon süreçleri, sivil toplum için hayati olan hak ve özgürlükleri iki sebepten ötürü tehlikeye sokar. İlki, içinde bulunulan karmaşık süreçler yasal gözetim, şeffaflık ve telafi kapasitelerini yerine getirmekte zorlanmalarınıdır. İkincisi ise, yasalardan, endişeden ve muğlaklıktan dolayı aşırı denetim ve müdahaleci kontrol pratiklerini benimsemeleridir.

50. Üçüncü taraf içerikleri taşıyan Bilgi ve İletişim Teknolojileri (BİT) şirketleri hükümetler tarafından terörle alakalı olabilecek içerikleri sürekli takip etmeleri ve kullanıcı bilgilerini paylaşmaları için muazzam baskı görüyorlar. ‘Terörle ilişkili’ içeriklerin, yasal işlem başlatmakla tehdit ederek silinmesini yasalarla şart koşmak bu şirketleri oldukça zor bir konuma yerleştiriyor. Bu şirketlere yöneltilen tehditler ve hiçbir rehberlik verilmemesi onların da aşırı denetleme yapmasına sebep oluyor. Bu duruma iyi bir örnek, Facebook’un terörizmin muğlak tanımını alarak devlet dışı silahlı tüm grupları terörizm çerçevesinde kodlamasıdır ve Görevlendirme Facebook ile bu meseleyi karşılıklı görüşmüştür.⁹⁷

51. Finans kurumları, banka işlemleri aracılığıyla terör finansmanına alet olmaları diye benzer baskılara maruz kalmaktadır.⁹⁸ Pek çok ülkede hükümetler finans kurumlarından yeni standartlara tabi olmalarını ve denetleme mekanizmalarını ayrıntılandırmalarını bekliyor. Genelde bu süreçler bir finans kurumuna yönelik idari bir karar içeriyor⁹⁹ ve bu karar aslında sivil toplum örgütleriyle finans kurumu arasında yapılmış özel bir anlaşmaya ve kaynaklara erişim hakkına dayanıyor. Karara uymamanın cezası yüksek olabileceğinden risk almak istemeyen bankalar terörle mücadele çerçevesinde pek çok yeni protokol uyguluyorlar. Aşırı denetleme sivil toplum aktörleriyle yahut ‘yüksek risk’ çevre ve aktörlerle iş yapmamaya,¹⁰⁰ finansal hizmetlere erişim kısıtlamasına ve istenildiği gibi hesap açıp kapama işlemlerinin yapılamamasına ve işlemlerin gecikmesine veya durdurulmasına ve başka zahmetli idari zorunluluklara sebep oluyor.¹⁰¹

52. Terörizm gibi karmaşık bir alanda çalışan denetleyici güçlerin delegasyonlarını içeren süreçler – hele de devletlerin yasal beklentileri oldukça geniş ve muğlakken – Özel Raportöre göre özel aktörlere bırakılmamalı, çünkü insan hakları ihlalleri yaşandığında ya da yasamaya tamamen uyularak hesap verilebilirlik mekanizmalarının çalıştırılması gerektiğinde bu sorunları karşılayabilecek yeterli bilgi ve kapasiteye sahip değiller

H. Birbirinin üstüne binen, çoğalan, sönümsüz taciz biçimleri

53. Her tür kesimden gelen sivil toplum aktörleri – akademisyenler, önde gelen hak savunucuları, örneğin haklar ve özgürlükler için Mısır Komisyonu’ndan Amal Fathy,¹⁰² Medeniyet Üniversitesi’nde hukuk profesörü ve Uluslararası Hukukçular Birliği Üyesi Cemil Tekeli,¹⁰³ Uluslararası Af Örgütü Türkiye’nin Yönetim Kurulu Başkanı Taner Kılıç,¹⁰⁴ Pakistan Fisherfold Forumu Genel Sekreteri Saeed Baloch¹⁰⁵ ve ulusal ve uluslararası STK çalışanları, *blogger*’lar yazarlar, avukatlar, çevirmenler, doktorlar, sanatçılar, film

⁹⁷ “UN human rights expert says Facebook’s ‘terrorism’ definition is too broad”, 3 Eylül 2018.

⁹⁸ Bkz. A/70/371, para. 42-44.

⁹⁹ Bkz. France; CODSSY, “Defense d’aider? Comment les institutions financieres francaises entravent l’action humanitaire en Syrie”, Nisan 2018.

¹⁰⁰ See Financial Times, Regulation: bank counts the risks and rewards”, 14 Kasım 2014, çevrimiçi erişim <http://www.ft.com/cms/s/0/9df378a2-66bb-11e4-91ab-00144feabdc0.html#axzz3J2G48VEu>.

¹⁰¹ A/HRC/23/39/Add.1, para 84.

¹⁰² EGY 14-2018

¹⁰³ ISR 5-2018

¹⁰⁴ TUR 1-2018.

¹⁰⁵ PAK 4-2016.

yönetmenleri (mesela Oleg Sentsov¹⁰⁶) yerli topluluklar ve azınlık grup temsilcileri işçi sendikası aktivistleri, göçmenler ve kadınlar, LGBTİ gibi geniş topluluklar, dini cemaatler ve bazı ülkelerin bireyleri¹⁰⁷ gittikçe artarak terörle mücadele çerçevesinde birbirinin üstüne binen çeşitli taciz uygulamalarıyla karşılaşılıyorlar. Görevlendirmem süresinde bana ulaşan iddialar sivil toplum aktörlerine yönelik tacizlerin türlü, katmanlı ve sönümsüz olduğunu gösteriyor. Israrlı ve birbiri ardına gelen bu saldırılar sivil toplumun güvenilirliğini tamamen yok etmeyi amaçlıyor.

I. Medya kampanyaları

54. Sivil toplumu susturma çabaları ve yasal kısıtlamalar bazen hükümet destekli hatta hükümetin sahip olduğu medya kanallarınca karalama kampanyalarına dönüşebiliyor. Kamu görevlileri ve hükümetlerin en üst kademeleri¹⁰⁸ medyada sivil toplumu lekeliyor, onları 'terörist' olarak yaftalıyor ve ulusal güvenliğe tehdit oluşturduklarını, Devletin düşmanı olduklarını ima eden demeçler verebiliyorlar. Karalamaya zaman zaman başka ülkeleri ve uluslararası forumları da dahil ederek devam ediyorlar. Bu tür metotlar sivil toplum aktörlerinin kırılabilirliğini artırıyor ve Devletin ve devlet dışı aktörlerin hedef almasını meşrulaştırmaya zemin hazırlıyorlar.¹⁰⁹

J. Fiziksel taciz

55. Gittikçe artan sayıda sivil toplum aktörü mutlak haklarından mahrum bırakılıyor. Görevlendirme süresince aldığımız haberler işkence,¹¹⁰ keyfi tutuklama,¹¹¹ illegal sınır dışı etme,¹¹² hücre hapsi,¹¹³ gizli alıkoyma,¹¹⁴ bazen sınır ötesi topraklarda gizli haber alma teşkilatlarını da kullanarak zorla kaybetme¹¹⁵ gibi uygulamaların var olduğunu gösteriyor. Toplu gözaltılar gibi aşırı durumlarda bir dini topluluğun veya azınlık gurubun tümü, yani sivil toplumun her üyesi etkileniyor.¹¹⁶

K. Adli taciz

56. Sivil toplumu hedef alan gayri meşru cezai soruşturmalar güvenlik mevzuatı şemsiyesi altında giderek artmakta.¹¹⁷ Pek çok davada görüldüğü üzere güvenlik mevzuatı sivil toplum üyelerinin evlerini basmak, tutuklamalar yapmak ve uzun dönemli tutukluluk süreleri ve seyahat yasakları için suistimal edilmektedir.

L. Topluluklara zulmetmek

57. Görevlendirme süresince ilgilendiğimiz bazı davalar, belli dini ve etnik topluluklara – Kadiyaniler, Dalitler, Uygurlar, Kazaklar, Scientology Kilisesi ve Yehova Şahitleri gibi – yönelik sistemli bir bastırma olduğunu gösteriyor: dini ve inanç özgürlüklerine, ifade ve barışçıl toplanma haklarına, topluluklarını organizasyonlarını ve kurumlarını diledikleri gibi

¹⁰⁶ RUS 16-2018.

¹⁰⁷ USA 2-2017.

¹⁰⁸ Communication PHIL 4-2018.

¹⁰⁹ A/HRC/13/22, para.27.

¹¹⁰ RUS 16-2018. See also A/HRC/WGAD/2017/46.

¹¹¹ RUS 15-2018; RUS 22-2018; RUS 17-2018, A/HRC/WGAD/2018/29.

¹¹² GAB 2-2018

¹¹³ A/HRC/WGAD/2018/11, A/HRC/WGAD/2017/83, ARE 1-2018; CHN 15-2018.

¹¹⁴ ISR 5-2018.

¹¹⁵ TUR 6-2018, KSV 1-2018 and KSV 2-2018.

¹¹⁶ CHN 21-2018.

¹¹⁷ Communications: ARE 1-2018, DNK 2-2018, EGY 14-2018, NIC 4-2018, NIC 5-2018, IND 21 2018, TUR 7-2018, TUR 11-2017, RUS 14-2018, RUS 15-2018, RUS 16-2018, RUS 17-2018, RUS 19-2018, RUS 22-2018, SAU 11-2018, SAU 14-2018, TUR 13-2017, TUR 1-2018, TUR 3-2018, TUR 4-2018, TUR 7 2018, TUR 14-2018.

toplama veya dağıtma hakkını ellerinden alma ve aktivitelerinin suçlaştırılması bazı pratiklerin baskılanması, dini liderlerin, temsilcilerin ve üyelerin taciz edilmesi ve ayrımcı bazı idari yükümlülüklerin zor koşulması.¹¹⁸ Özel Raportör Devletlerin güvenlik tedbirlerini kullanarak dini özgürlükleri kısıtladığının, bu gruplara katılanların üyeliğinin ne tür kriterlere dayandığını yahut hangi aktiviteleri şiddete teşvik olarak gördüğünü açıklamadan veya kanıt göstermeden suçlaştırdığının notunu düşmüştü.¹¹⁹

58. Mapuche gibi yerli topluluklar hedef alındı. Bir davada görüldüğü gibi Victoria Tauli Corpuz, BM Yerli Halkların Hakları Özel Raportörü bir hükümet dilekçesinde terörist ilan edildi.¹²⁰ Bu tür taktikler özellikle kadın aktivistler ve insan hakları savunucularına yönelik kullanılıyor. Kadınlar kamu görevlileri tarafından ölümlerle tehdit ediliyor, kişisel saldırılara maruz kalıyorlar, hatta bazı durumlarda önde gelen kadın aktivistlerin ve mallarının fiziksel saldırıya uğradığı oluyor.¹²¹ Hak savunucuları ülkelerindeki haksızlıklarla ilgili İnsan Hakları Konseyi'ne konuştuklarında cezalandırılıyorlar.¹²²

IV. Sivil toplum üzerindeki belli başlı etkiler

59. Terörle mücadele, şiddet içeren aşırıcılığı engelleme ve daha geniş ulusal güvenlik önlemlerinin sivil alan üzerindeki toplam etkisi, derinlemesine araştırılmamıştır. Aşağıda bu doğrudan ve dolaylı etkilerin bir dökümünü sunacağız.

A. Şok etkisi

60. Sivil alan, terör ve terörle mücadelenin muğlak tanımından faydalanarak yapılan sivil toplum gözaltıları, tutuklamaları ve yargı süreçlerinden doğrudan etkileniyor. STK'ların kapanması, tüzel kişilik kayıt sürecindeki ve maddi kaynaklara ulaşmadaki engeller ve bürokratik işlere boğma gibi pratikler sivil alanı kısıtlamakta. Bu tedbirlerin varlığı ve sivil aktörlere karşı kullanılması bile sadece onları susturmak için değil tüm sivil topluma bir gözdağı verme ve caydırma amacı taşıdığını gösteriyor. Sonuç olarak sivil alan ve yapıları zayıflıyor, ihtiyaç içindeki topluluklarla olan ilişki de.¹²³ Görece daha küçük ve enformel yapıları olan kadın örgütleri bu idari yükümlülüklerden en ciddi etkilenen kuruluşlardır.¹²⁴

B. Damgalama

61. Sivil toplumun damgalanması 2001 sonrası güvenlik paradigmasının başat öğelerinden biri. Küresel terörle mücadele mimarisi vesilesiyle oluşturulan terörle mücadelenin meşruiyeti bazı ülkelerin sivil toplumu 'terörist', 'saldırgan aşırı', 'ulusal güvenliğe tehdit' ve 'devletin düşmanları' olarak yaftalamasına izin verdi ve bu çerçevelerden sorumlu kurumların fiilen bu tavrı sürdürmesine ön ayak oldu. Etkin negatif damgalama sivil toplum aktörlerinin meşru hedefler olduğu mesajını gönderiyor ve dolayısıyla daha da kısıtlayıcı tedbirler almanın yolunu yapıyor. Sivil toplumcular damgalandığında aktörler ev ve iş bulmakta zorlanıyor, sosyo-ekonomik haklarından mahrum kalabiliyorlar. Dahası aile bireyleri de benzer damgalama ve etkilerine maruz kalabiliyor.

¹¹⁸ Communications BHR 5-2016, PAK 11-2016, RUS 19-2018; RUS 22-2018; SAU 14-2018, CHN 21-2018.

¹¹⁹ A/73/362, para. 20.

¹²⁰ CHL 2-2018, CHL 3-2018, PHL 5-2018.

¹²¹ NIC 4-2018.

¹²² NIC 5-2018; PHL 5-2018.

¹²³ Kate Mackintosh ve Patrick Duplat, *op.cit.* s. 72 ve 84.

¹²⁴ Jayne Huckerby, "Tightening the purse strings.: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security", (2017).

C. Maddi marjinalizasyon

62. Finans kurumlarının terörle mücadele kapsamındaki uygulamaları büyük meblağlar söz konusu olduğu için, STK'ların işleyişini, ofis ve maaşları doğrudan etkiliyor.¹²⁵ Finansal hizmetler geciktirildiğinde veya reddedildiğinde STK'lar küçülmek veya tamamen kapanmak durumunda kalıyorlar. Banka hesapları kapatıldığında yahut açılmadığında STK'lar ciddi itibar kaybına uğruyorlar. Bu tedbirlerin sonucu olarak işlemlerin reddedildiği STK'ların beraber çalıştığı ve bağlı olduğu başka partner kurumlar ve onların maaş, fon akışları da sekteye uğruyor. Görevlendirme süresince karşılaştığımız pek çok örnekte bu durumun özellikle Müslüman yardım kuruluşlarını ve Müslüman çoğunluğu olan ülkelerde faaliyet gösteren kuruluşları etkilediğini görüyoruz.¹²⁶

D. Ayrımcı hükümet ajandalarına sıkıştırılmak

63. Yeni uluslararası şiddet içeren aşırıçılık odağı, ŞAÖM programlarının, politikalarının ve aktivitelerinin bağışçıların önceliğine dönüşmesine sebep oldu. Pek çok insani yardım, insan hakları ve gelişim odaklı örgüt artık programlarının odağını bu yönde genişletmek ve ŞAÖM'ü eklemek mecburiyetindedir. Yukarıdan aşağıya belirlenen politik ve güvenlik odaklı ŞAÖM ajandasını kabul etmek sivil toplum için riskler barındırıyor.¹²⁷

E. Güvenlikleştirme

64. Gelişim, eğitim, iyi yönetim, demokrasi ve insan hakları alanlarında güvenlikleştirme ve araçsallaştırma, ŞAÖM odaklı Küresel Terörle Mücadele Stratejisi kapsamında ciddi riskler taşıyor. İnsani yardım aktörlerini güvenlik öncelikli siyasal ajandanın içine çekmek tehlikelidir.¹²⁸ 2001'den bu yana insani yardım ağlarının güvenleleştirilmesi, insani yardımın siyasal ajandaların kurbanı olabileceğini gösteriyor, özellikle de halihazırda var olan terörizm yaptırımları (UNSCR 1844), insani yardım aktörlerinden beklenen raporlama zorunlulukları (UNSCR 1916) ve BM'ye yönelik artan terörle mücadele ve ŞAÖM baskısı hala derinlikli analizlere muhtaç.

F. Dışlama

65. Sivil toplumu ulusal çapta bastırmaya çalışan Devletlerin, eleştirilerin sesini kısmak ve BM de dahil olmak üzere uluslararası forumlardaki muhalefeti susturmak gibi politikalarını yaygınlaştırmaya çalıştığı gözüküyor. BM'nin terörle mücadele organlarına, kurumlarına, süreçlerine ve toplantılarına sivil toplumun erişimini kısıtlamak ve engellemek de bu politikaların içinde. Bazı Devletler sivil toplum örgütlerini terör sempatiçisi diye lanse ederek başvuru kanallarını kapatıyor ya da BM akreditasyon sürecinden zorla çekilmelerini sağlıyorlar.¹²⁹

G. Hesap verilebilirlik mekanizmalarının eksikliği

66. Yerelden küresele pek çok boyutta atılan adımlar, sivil toplumu derinden etkilerken, küresel çapta gerçekleşen hak ihlallerine yönelik hesap verme mekanizmalarında büyük açıklar var. Devlet şiddeti ve iyileştirmeye yönelik yasal boşluklar 2001'den beri artmakta.

67. Terörle Mücadele Komitesi (TMK) Devletlerin UNSCR 1373'ü uygulayıp uygulamadığını denetlemek için kuruldu. TMK bu boşluğu kapatmak adına önemli bir rol oynayabilir ve terörle mücadelenin ulusal düzeydeki olumsuz etkilerini azaltabilir veya telafi

¹²⁵ A/70/371, para. 42.

¹²⁶ A/HRC/6/17, para. 42 and A/73/314, para. 40.

¹²⁷ Norwegian Refugee Council, "Principles under Pressure", 2018.

¹²⁸ a.g.e

¹²⁹ ISHR, "The backlash against civil society access and participation at the UN:

Intimidation, restrictions and reprisals. 10 case studies", 2018.

edebilir. Ancak bunun olabilmesi için etkin biçimde çalışması gerekiyor. Son GK kararlarındaki ısrarlı insan hakları vurguları olumlu gelişmeler arasında. Yine de terörle mücadele önlemlerinin sivil toplum üzerindeki etkilerini, terörizm tanımının yol açtığı yanlış uygulamaları denetleyecek ve takip edecek etkin yapılar kuramadık. Özellikle de hak savunucuları ve sivil toplumcuları devlet şiddetinden koruyacak mekanizmaları çalıştıramıyoruz.

68. TMK'nın kağıt üzerindeki insan hakları vurgusunun arttıkça şeffaflık azaltmıştır. 2006'ya dek ülke raporları sitelerinde erişime açık şekilde yayınlanıyordu ancak bu tarihten beri gizli tutuluyor. Şeffaflığı artırma yönündeki GK önermeleri şeffaflığı takdire bırakır: Örneğin, önerge 2395 Terörle Mücadele Komitesi Yürütme Organı (TMKYO)'nu bazı belgeleri (raporlar haricinde) tüm BM camiasının erişimine açmakla yükümlü kılar, "eğer söz konusu Devlet tarafından aksi yönde bir talep olmamışsa" ve "uygun görüldüğü takdirde ve TMK danışmanlığında",¹³⁰ bu bilgilerin BM dışında da sivil toplum tarafından görülebilmesini sağlar. Bu durum insan haklarının samimiyetle ciddiye alındığına dair şüpheler uyandırmaktadır.

69. GK'nin Devletlerin ilk başvuru noktası olan kurumu TMK daha kuvvetli ve açıkça hükümetlerle ilişki içinde olmalı ve Devletlere GK önermelerinin ulusal bazda insan haklarını koruma bağlayıcılığını tatbik ettirmeli. Etkin ve şeffaf mekanizmalar yaratılmalı ve terörle mücadele mevzuatının başarılarına odaklanan hükümet raporlarını ampirik gerçeklerle karşılaştırarak aradaki uyumsuzlukları tespit etmeli. TMK aynı zamanda BM insan hakları mekanizmalarıyla da daha sıkı iletişimde olmalı ve bir ülke ziyaretinden evvel yazılan raporlara daha aktif biçimde dahil olmalı. BM insan hakları sistemiyle yakınlık, sivil toplumla da çeşitli boyutlarda daha yakın olabilmek demek ve bu yakınlık sivil toplumun önerebileceği görüşlerin raporlara anlamlı bir şekilde yansımaları sağlar.

70. Küresel Terörle Mücadele Stratejisi'nin altıncı değerlendirmesinde bahsi geçen Küresel Terörle Mücadele Koordinasyon organlarının etkinliğini arttırmak için oluşturulan ve Terörle Mücadele Ofisi (TMO) bünyesinde açılan Sivil Toplum Birimi önemli bir adımdır. Bu Birim altında gerçekleştirilecek olan sivil toplum temsili kapsayıcı, meşru, çeşitliliğe açık ve bağımsız olmalıdır. Kapsayıcılık sürecinin şeffaf ve dirençli olması gereklidir.

V. Sonuçlar ve tavsiyeler

71. Özel Raportörün Devletlerle yaptığı iletişimin hacminden anlaşılıyor ki terörle mücadele, ŞAÖM ve ulusal güvenliği sağlama adına gerçekleşen hak ihlalleri sivil toplum alanını kapatmayı hedeflemiştir.

Görevlendirme aşağıdaki tavsiyeleri sunar:

72. Birleşmiş Milletler, özellikle GK, TMK, TMKYO, TMO ve Terörle Mücadele Uygulama Görev Gücü, Genel Kurul ve İnsan Hakları Konseyi, samimiyetle, etkin, anlamlı ve yapıcı şekilde yerel ve küresel düzeyde tüm bileşenlerle angaje olmalı, çeşitliliğe açık ve bağımsız sivil toplum aktörleriyle terörle mücadele ve ŞAÖM çerçevesinde görüşmelidir:

(a) Sivil toplumun görüşlerine başvurulmalı ve görüşleri terörle mücadele ve ŞAÖM önermelerine yansımalıdır ki alınması öngörülen tedbirlerin ve stratejilerin sivil toplum üzerindeki olumsuz etkileri minimize edilebilsin.

(b) TMK ve TMKYO sivil toplum aktörleriyle formel kapasitede ve düzenli şekilde ülke meseleleriyle ilgili görüşmeli. GK sivil topluma tematik ve coğrafi çerçevelerde düzenli bildirimde bulunmalıdır.

(c) Sivil toplum ve BM insan hakları mekanizmalarının yakınlığı düşünüldüğüne, BM terörle mücadele BM insan hakları mekanizmalarıyla formel ve şeffaf işbirliği yürütmeli. Bu Görevlendirme ve başka alakalı Özel Prosedür temsilcileri düzenli olarak TMK ve TMKYO toplantılarına bilgilendirme yapmak üzere davet edilmeli. Genel Kurul her yıl BM

¹³⁰ UNSC önerge 2395 (2017), OP 13.

Küresel Terörle Mücadele Stratejisi'nin Dördüncü ayağını oluşturan sivil toplumun tümüyle ve anlamlı şekilde süreçlere dahil edilmesi gerektiği ilkesini hayata geçirerek açık tartışma toplantıları düzenlemelidir.

(d) BM'nin TMO sivil toplum birimi temsili kapsayıcı, meşru, çeşitlilik içeren, bağımsız bir yapılanma olmalıdır. Aynı zamanda sivil toplumun önerilen politika ve stratejilerle ilgili görüşlerine başvurmalı, bilgi ve veri paylaşımını genişlemeli ve TMO ile deneyim paylaşımı yapmalıdır. İnsan Hakları Kampanyası ve İnsan Hakları Komitesi'nin en iyi örnekleri kullanılmalıdır.

(e) BM sivil toplum için güvenli ve kapsayıcı bir yapı olma konusunda örnek olmalıdır. Uluslararası prosedürler, akreditasyon süreçlerinin açık ve adil ilerlediğinden emin olmalı ve geniş ulusal terörle mücadele ağlarına takılmasına engel olmalıdır.

(f) GK insani yardımı açıkça terörle mücadele çerçevesinden çıkarmalı ve insani korumanın ve desteğin asla teröre yardım ve yataklık olmadığını net biçimde ortaya koymalı, bu minvaldeki suçlaştırma mekanizmalarına alan açmamalıdır.

(g) TMO ve Küresel İlkeler Sözleşmesi devlet taşeronu kuruluşlarla işbirliği içine girmeden önce insan hakları kural, norm ve standartlarını anladıkları ve yükümlülükleri yerine getireceklerinden emin olmalı.

73. BM terörle mücadele organları uluslararası terörle mücadele çerçevesinin insan haklarına yönelik sonuçlarına dair hesap verilebilir olmalıdır. TMK ve TMKYO hükümetlerle daha sıkı ilişkiler kurmalı ve terörle mücadele tedbirlerinin uygulamalarıyla ilgili ve insan hakları ihlallerine yönelik özellikle sivil toplumu etkileyebilecek durumlara (örneğin terör tanımının muğlaklığından kaynaklı ihlaller) dair mekanizmaları yürürlüğe sokabilmelidir. TMK ve TMKYO insan haklarının gündeme alınmadığı, insan hakları uzmanının dahil edilmediği ve yerel sivil toplum aktörleriyle görüşme imkanı olmayan hiçbir görüşmeyi kabul etmemelidir.

74. Devletler terörizm ve şiddet içeren aşırıcılığa karşı ve ulusal güvenliği korumaya yönelik önlemlerin sivil toplumu olumsuz etkilemediğinden emin olmalıdır. Özellikle:

(a) Ulusal yasalarda terör ve şiddet içeren aşırıcılık tanımları geniş ve muğlak olmamalıdır. Temel haklar olan sivil toplum alanı ve şiddet içermeyen eylemlerin isabetli ve açıkça tanımlanmış terörizm çerçevesinden çıkartılması gerekmektedir. Olağanüstü hal durumlarında kullanılan yöntemler sıkı şekilde düzenlenmiş olmalı ve sivil topluma yönelik bir baskı mekanizmasına dönüşmemelidir.

(b) Düşüncelerin ve fikirlerin meşru ifadesi asla suçlaştırılmamalıdır. Şiddet içermeyen muhalefet ifade özgürlüğünün kalbidir. Terör eylemleri ve terörle mücadele üzerine rapor yazmak, kayıt tutmak ve bilgi yayınlamak şeffaflık ve hesap verilebilirliğin başat gerekleridir. İnternetin baskıcı toplumlarda ve marjinalize gruplar için oynadığı mühim rol görülmeli ve korunmalıdır.

(c) Başka niteliklerin yokluğunda tek başına mala zarar terörizm değildir.

(d) Sivil toplumun mevcudiyetini düzenleyen, fonlanmasını denetleyen ve kısıtlayan mevzuat orantılılık, zaruriyet ve ayrımcılık-yapmama gereklerine uygun olmalıdır. İdari koşullara uyulmaması hiçbir zaman suçlaştırılmamalıdır.

(e) Terörizm finansmanına ve 'terörist içeriğin' kaldırılmasına dair düzenleyici mevzuat kanunilik, orantılılık, zarurilik ve ayrımcılık-yapmama ilkelerine uygun olmalıdır. Bu mevzuat uygun gözetim ve denetim mekanizmalarına tabidir ve bütünüyle özel şahısların tatbikine bırakılamaz.

(f) İnsani yardım aktörleri, terörle veya şiddet içeren aşırıcılıkla mücadele amaçlı tedbirlerden ötürü hiçbir şekilde tacize, yaptırıma veya cezalandırmaya maruz kalmamalıdır. İnsani yardım, terör destekçiliğinin muhtelif formlarını suçlaştıran düzenlemelerden açık bir şekilde muaf tutulmalıdır. Devletler bu muafiyeti, uluslararası normlara saygı gösterilmesini sağlayan tüm insani yardım aktörlerine genişletmeyi düşünmelidir.

(g) Terörle mücadele rejimlerinden etkilenen tüm sivil toplum aktörleri için hukuka ulaşım ve hukuki çareler mevcut olmalıdır.

(h) Terörle mücadeleye ve ŞAÖM'e katılan tüm ulusal ve kurumsal aktörler; tedbirlerin üst üste binmesi, devamlılık arz etmesi ve yığılması halinde sivil toplum üzerinde dolaylı etkilere sahip olacağına, özellikle de doğrudan hedef gösterme olmasa bile tüm aktörlere tesir eden bir şok etkisi olabileceğinin bilincinde olmalıdır. Sivil toplumun yaftalanması, marjinalleştirilmesi, asimilasyonu, dışlanması ve güvenlikleştirilmesine karşı özel çaba gösterilmelidir.

(i) Terörle, şiddet içeren aşırıcılıkla ve milli güvenlik tehditleriyle mücadele adına benimsenen son derece kusurlu yapılar küresel düzeyde insan hakları ihlallerine yol açmıştır. Bu ihlallerin düzeltilmesi için ulusal ve uluslararası düzeyde gözetim mekanları geliştirilip güçlendirilmelidir.

75. Sivil toplum küresel güvenlik sistemleri yüzünden karşı karşıya kaldığı küresel kriz hakkında farkındalık oluşturmak için yaratıcı yöntemler bulmalıdır. Özellikle:

(a) Sivil toplum, hem geleneksel olarak güvenlik meseleleriyle ilgilendiği kabul edilen BM daire ve kuruluşlarıyla, hem de Financial Action Task Force (Mali Eylem Görev Gücü) ve KTMF dahil olmak üzere yeni devlet taşeronu kuruluşlarla, yani terörle mücadelenin küresel yapılarıyla bağlantısını güçlendirmelidir.

(b) Sivil toplum, ulusal düzeyde gözetim ve denetim amaçlı giriş noktaları bulmak için yenilikçi olmalıdır.

(c) Sivil toplum, söz konusu tedbirlerin etkisine dair raporlama, çözümleme ve farkındalık artırma faaliyetlerini sistematik ve şeffaf bir şekilde sürdürmelidir.