



Devlet-Dışı Aktör Olarak Terör Örgütlerinin Desteklenmesi ve Devletlerin Uluslararası Sorumluluğu

Devlet-Dışı Aktör Olarak Terör Örgütlerinin Desteklenmesi ve Devletlerin Uluslararası Sorumluluğu[1]

Dr. Burak Güneş[2]

Bir önceki yazıda terör ya da terörizmin genel-geçer ve herkesçe kabul edilebilir bir tanımının yapılamamasından dem vurnuş, söz konusu durumun uluslararası sistemin üzerine bina edildiği varsayılan yapısal özelliklerinden kaynaklandığını belirtmiştik.[3] Yapısal nedenler dilin göreceliği ya da toplumların kültürel farklılıklarından daha öte durumları nitelemektedir. Bir antlaşma metninde kullanılan tabirin, toplumların kültürel kodlarındaki farklılıklardan dolayı her toplumsal düzende farklı algılanması eşyanın doğası gereğidir. Ne var ki, burada vurgulanan, uluslararası sistemin üzerine bina edildiği temel ilkelerin -bu durumda egemenlik ve eşitlik- terörizm başta olmak üzere diğer birçok kavram tekinin genel-geçer tanıma kavuşmasının önünde engel olarak durduğu gerçeğidir. Bu yüzden de aynı olay ve olguların farklı devletlerce farklı şekilde tanımlanması son derece olağandır.

Yukarıda bahsedilen temel üzerine düşünülüğünde, devlet destekli terörizm olgusu hem hukukun dışında konumlanabilirken hem de hukuka uygun bir hal de alabilmektedir. Şöyle ki, bir devletin terör ya da terörizm tanımının içine giren eylem ya da örgütler, bir başka devletin meşru partneri olarak kodlanabilmektedir. Buna göre, bir yanda hukuka aykırılık iddiası varken, diğer yanda gayet yasal (ve meşru) bir durum söz konusu olabilmektedir. Birbirlerini karşılıklı olarak etkisizleştirmekte olan bu ikili durum, sistemin bir açmazını işaret etmesi bakımından da manidardır. Peki bu durumda “devlet destekli terörizm” denildiğinde ne anlamak gerekmektedir?

Kedikli’nin tanımlamasına göre devlet destekli terörizm, “... devletin, gerek kendi ülkesinde gerekse bir başka ülkede diğer bir devleti veya o devlet içindeki sivilileri hedef alan terörist faaliyetleri desteklemesiyle ortaya çıkmaktadır.”[4] Ayrıca yazar, “... terörizmin diğer şekillerinde olduğu gibi, devlet destekli uluslararası terörizmde de, siyasal saikle işlenen bir şiddet olgusunun varlığı gereklidir”[5] diyerek, siyasal temelli şiddetin özelliğine de dem vurnuş olmaktadır. Yazarın yapmış olduğu literatür taraması da terörizm çalışma alanının son derece özel bir yapı üzerine inşa edildiğini göstermektedir.[6] Bu denli özel/sübjektif bir alana yaklaşımda hukukun nesnel olmasının, en azından modern liberal hukuk açısından, mümkün bir yanı olmadığı ortadadır. Belki de bu yüzden devletler, terörü ya da terör örgütlerini desteklemekten itina etmemektedirler.

Hâlbuki uluslararası hukuk, terörizmi ve terör faaliyetlerini “ceza teşkil eden bir suç/ suç eylemleri” olarak tanımlayarak, devletlerin terörü ya da herhangi bir terör örgütünü desteklemelerinin önünü kapatmaktadır.[7] Örneğin Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, birçok farklı kararında, “terörizmin uluslararası barış ve güvenliğe yönelik en büyük tehdit olduğu” vurgusunu yaparak, terörizmin olası meşru hiçbir dayanağı olmadığını teyit etmektedir.[8] Devamla, terör faaliyetlerinde kullanılabilecek belli olan hiçbir silahın ticareti de uluslararası hukukça meşru/yasal sayılmamaktadır.[9] Bu bağlamda değerlendirildiğinde, bir devlet, “hukuka aykırı olduğunu” bilerek neden bir terör örgütüne destek verir?

Bu soruya verilecek birçok cevap içerisinde iki (2) tanesi kanımca ön plana çıkmaktadır. İlk değinilmesi gereken hususun, yazının başında da dile getirdiğimiz üzere, devletlerin neyin terör faaliyeti ya da kimin terör örgütü olduğu üzerinde kesin bir ortaklaşmaya varamamaları olsa gerekir. Buna göre bir devletin terör örgütü olarak kabul ettiği yapılar, bir diğer devlet tarafından sadık bir müttefik olarak görülebilir. Bunu en somut örneğini Suriye’de konuşlu yapılar oluşturmaktadır. NATO müttefikliği ile birbirine bağlı olan iki devlet, Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Suriye’nin kuzeyinde konuşlu yapıların hukuksal niteliği konusunda zaman zaman ihtilafa düşebilmektedirler. Örneğin, Türkiye, Suriye’nin kuzeyinde konuşlu YPG/PYD unsurlarını, uzun yıllardır mücadele ettiği PKK’nın bir uzantısı olarak görmek ve kesin bir dille terör tanımının içerisine yerleştirmektedir. Türkiye’nin aksine ABD ise PYD/YPG unsurlarını, özellikle IŞİD’e karşı mücadelede, etkin bir müttefik olarak görmek; söz konusu gruplara meşru bir zemin hazırlayabilmektedir.[10] Aynı savunma örgütünün bir parçası olan ve 1950lerden bu yana hızlı bir şekilde karşılıklı ilişkileri derinleşen ve bütünleşen iki devletin, aynı konu üzerinde bu denli farklı yaklaşıma sahip olması, uluslararası sistemin söz konusu özelliği teşvik eden yapısından kaynaklanıyor olsa gerekir.

Suriye krizi özelinde değerlendirildiğinde, her devletin ve yapının, politik ve tarihsel konumlanışı uyarınca tarafların desteklenmesi konusunda (silahlandırma, parasal, politik, diplomatik destek vb.) farklı yaklaşım sergilemesi eşyanın doğası gereğidir. Örneğin Avrupa Birliği (AB) de Suriye krizinde, insan hakları ve insancıl hukuk ihallerinin önlenmesi gerekçeleri haricinde silah transferini durdurmuştu. Ne var ki, Suriye yönetiminin karşısında konumlanan grupların, insancıl nedenler dairesinde silahlandırılmasının önünde herhangi bir engel olmadığını da görmekteyiz.[11] Benzer şekilde Suriye krizi çerçevesinde değerlendirildiğinde, ABD, belli grupları IŞİD’e karşı savaşta silahlandırmaktan ve bunu dünya kamuoyuna sunmaktan geri durmamıştır. Bu grupların başında elbette, yukarıda da bahsedildiği üzere, PYD/YPG unsurları gelmektedir. Aynı şekilde Irak’ta da benzer bir politikayı izlemiştir/-mektedir. [12]

Bir devletin terörü ve dolayısıyla terör örgütlerini desteklemekten çekinmemesindeki bir diğer motivasyonu ise, uluslararası hukukun devlet ve terör örgütü arasındaki bağın kurulmasında yeterli inkan sağlanmaktan uzak olması gösterilebilir. Başka bir deyişle devletlerin sorumluluğu her olayda kolayca ortaya konulabilen hukuksal bir kurum olarak kodlanamamaktadır. Bu da bizi ikinci nedene götürmektedir: uluslararası hukukun -en azından zor davalarda- nesnellikten uzak ve güç ilişkilerine kolayca teşne olabilecek yapısının yetersizliği.

Uluslararası ilişkilerde en küçüğünden en büyüğüne her birim “aktör” olarak tanımlanabilir. Bunun için söz konusu birimin yapıp ettiklerinin, uluslararası ilişkilerde belli sonuçları doğurması yeterli olabilmektedir. Ancak her birim ya da aktör uluslararası hukukun kişisi olamamaktadır. “Kişilik” içinde bulunan hukuk düzeni tarafından birime atfedilir ve söz konusu birimin hak ve yükümlülük sahibi olmasını sağlar. Bu açıdan değerlendirildiğinde kişilik kavramı, belli bir hukuk düzeni tarafından korunan haklara ve aynı hukuk düzeni tarafından yüklenebilen sorumluluklara sahip olmakla ilintilidir.[13]

Buna göre uluslararası hukukta üç (3) temel birimin kişilik sahibi olduğu; başka bir deyişle olabileceği vurgulanmaktadır. “Devletler” uluslararası hukukun en önemli kişi kategorisini oluşturmaktadır.[14] Devletleri ise uluslararası örgütler ve gerçek kişiler takip etmektedirler.[15] Bir hukuk düzeni tarafından yürütülebilen hak ve yükümlülükler sahip olan her hukuk kişisi, doğası gereği, eylemlerinin hukuki sonuçlarından da sorumludurlar. Başka bir deyişle söylenirse, “yükümlülük sahibi olmak” beraberinde sorumluluk kurumunu da zorunlu kılmaktadır.[16] Terör

örgütlerine yapılan yardımların da, sorumluluk hukuku açısından değerlendirildiğinde, devletleri hukukten bağladığı gerçeğini yadsıyamayız. Peki, devletlerin uluslararası sorumluluğu nasıl ortaya çıkmaktadır?

Devletlerin uluslararası sorumluluğu hukuku kökleri çok eskilere uzanan bir teamül hukuku alanını işaret etmektedir. Birleşmiş Milletler'in (BM) kurulmasından sonra oluşturulan Uluslararası Hukuk Komisyonu (ILC/UHK) marifetiyle bir teamül hukuku alanı olan "sorumluluk hukukunun" kodifikasyon çalışmaları başlamıştır.^[17] Elli (50) yılı aşkın bir çalışmanın sonucunda, 2001 yılında UHK "Devlet Sorumluluğu Konusundaki Taslak Maddeleri" içeren metni kamuoyu ile paylaştı.^[18] Söz konusu metin bugüne kadar uluslararası bağlayıcılığı olan bir antlaşma şeklinde devletler tarafından imzalanmamış ve onaylanmamış olsa da, teamül hukukunu en iyi yansıtan belge olarak genel kabul görmekte; uluslararası mahkemeler tarafından birincil olarak başvuru alan belge olma özelliği taşımaktadır.

Herhangi bir uluslararası haksız fiilden dolayı devletin sorumluluğunun doğabilmesi için öncelikle bir haksız fiilin ya da ihmalin olması ve bunların devlete atfedilebilir olması gerekmektedir. Bir eylemin ya da ihmalin devlete atfedilebilmesi demek, o eylem ya da ihmalin devlet organları tarafından yapılmış olmasına bağlıdır. Yukarıda sözü edilen Taslak Maddelerin 4.maddesi, devlet organları tarafından işlenen haksız fiillerden dolayı devletlerin sorumlu olduğunu ortaya koymaktadır. Bir yapının, bir devletin organı olup olmadığının tespiti nasıl yapılacaktır?

Uluslararası Adalet Divanı'nın (UAD/ICJ) Srebrenitza Soykırımına dair verdiği kararda, bir devletin iki çeşit organı olabileceğinin altı çizilmiştir. Buna göre, hukukten (de jure) ve fiilen (de facto) organ tanımları UAD tarafından yapılarak, devlet-dışı aktörlerin hukuki statüsünün tanımlanması konusunda bir yol ve yöntem belirlenmeye çalışılmıştır.^[19] Bir devletin iç hukukuna göre "organ" olarak tanımlanmış her yapı, o devletin *de jure* organıdır ve haksız fiillerinden dolayı ilgili devlet sorumludur. Peki, iç hukukuna göre *de jure* organ olarak tanımlanmayan bir yapının haksız fiillerinden ilgili devlet sorumlu olabilir mi?

Divan bu noktada ilgili yapının başka bir sonuca varılamayacak şekilde, ilgili devletin fiili organı gibi hareket ettiğinin belirlenmesi gerekmektedir demektir. Eğer ilgili yapı söz konusu devletin fiili organı ise, o yapının haksız fiillerinden de ilgili devlet sorumlu olacaktır. Bunun için Divan "complete dependence/ tam bağımlılık" testi uygulamaktadır. Eğer ilgili yapının söz konusu devletin *de facto* organı olmadığı sonucuna varılırsa, Divan, Taslak Maddelerin 8.maddesi uyarınca, söz konusu devletin ilgili yapı üzerinde "effective control/etkili kontrolü" olup olmadığına bakarak sorumluluk için gerekli olan atfedilebilirlik kriterini test eder.

Buraya kadar bakıldığında uluslararası hukukun devlet sorumluluğu konusunda gayet sarıh kurallar ve usuller getirdiği, bu kural ve usullerin ise aynı zamanda gayet makul olduğu gibi bir yanılsama ortaya çıkabilir. Bu bir yanılsamadır; çünkü hem "complete dependence" hem de "effective control" teste olumlu cevap verilebilmesi için eşik çok yüksektir. Örneğin, ABD hükümetinin Sandinista yönetimini devirmek için Kontralara yapmış olduğu destek, ABD Hükümetinin Kontralar üzerinde "effective control/ etkili kontrol"ü olduğu anlamına gelmemektedir, UAD'ye göre. Başka bir deyişle UAD iç çatışmalara dört (4) düzeyde karşılık olabileceğini tespit etmektedir. Bunlardan en yüksek dereceli olanı, 1974 tarihli Saldırımın Tanımı başlıklı BM Genel Kurul Kararının 3/g maddesinde belirtilen hususlardır. Eğer bir devlet ile bir devlet-dışı aktör arasında yeterli düzeyde kontrol ilişkisi var ise, devlet-dışı örgütün yapmış olduğu silahlı saldırılar ilgili devlete atfedilebilir. Bu durumda saldırıya uğrayan devletin "meşru savunma hakkı" doğabilir. Ne var ki Divan, ABD ve Nikaragua arasında görülen davada, ABD ile Kontralar arasında "etkili kontrol" ilişkisi olmadığını tespit ederek, ABD'nin silahlı saldırıdan sorumlu olmasının önünü kesmiştir. Böylelikle Kontraların kullandıkları kuvvetten ABD bu bağlamda sorumlu tutulamaz.^[20]

Benzer şekilde UAD, Republika Srpska ve Scorpions gibi askeri ve paramilitar grupların, başta Srebrenitza'da olmak üzere, işledikleri savaş suçları, insanlığa karşı suç ve soykırım gibi fiillerden Sırbistan'ın sorumlu tutulamayacağını tespit etmiştir. Çünkü Sırbistan devleti ile sözü geçen yapılar arasında ne "complete dependence" ne de "effective control" kurulabilmiştir.^[21]

Kısacası herhangi bir devletin, bir devlet dışı aktörün eylemlerini desteklemesi her zaman kolaylıkla ilgili devletin uluslararası sorumluluğunun doğmasını önünü açmıyor. Modern hukuk -özellikle zor davalarda- o denli esnek ki, taraflar arasındaki en ufak güç dengesizliğinde güçliden yana bükülebiliyor. Bu da doğal olarak hukukun her devlete ya da olaya aynıyla uygulanmasının önüne set çekiyor. Terör örgütlerine destek veren devletler de, yukarıda anlatılanlar ışığında değerlendirildiğinde, içinde defolu alanlar bulunan hukuku gayet başarılı şekilde kullanıyorlar.

[1] **Atf için:** Güneş, B. (2020). *Devlet-dışı aktör olarak terör örgütlerinin desteklenmesi ve devletlerin uluslararası sorumluluğu*. <https://www.teram.org/Icerik/devlet-disi-aktor-olarak-teror-orgutlerinin-desteklenmesi-ve-devletlerin-uluslararasi-sorumluluğu>-74.

[2] Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, burak.gunes@ahievran.edu.tr

[3] Bk. Güneş, B. (2020). *Uluslararası Hukukta Terörizm, Devlet-Dışı Aktörler ve Şiddet*. 24. 07.2020 tarihinde <https://www.teram.org/Icerik/uluslararasi-hukukta-terorizm-devlet-disi-aktorler-ve-siddet-45> adresinden erişildi.

[4] Umut Kedikü, *Uluslararası Terörizm ve Devlet Sorumluluğu*, Ankara: Nobel yayınevi, 2013, s.124.

[5] *Ibid*

[6] Örneğin yazarın değindiği birçok farklı kaynaktan "stratejik ve politik amaçlar", "hukuka aykırılık", "askeri, dini, siyasi, vb. amaçların gerçekleştirilmesi" gibi son derece özel kriterler sıralanmaktadır.

[7] Malcom Shaw, *International Law*, New York: Cambridge University Press, 2005, s.1161.

[8] Bk., BM Güvenlik Konseyi, Resolution 1373, (2001).

[9] Bunun için bk. *Arms Trade Treaty*, Madde 7/1/(b)/(iii).

[10] Bk. Burak Güneş, *International Law on States Arming Non-state Groups*, Ankara: Orion Kitabevi, 2020, Bölüm 4.

[11] EU Council Decision 2013/109/CFSP of February 28, 2013 amending Decision 2012/739/CFSP concerning restrictive measures against Syria OJ L 58, March 1, 2013, p.8.

[12] Burak Güneş, *International Law on States Arming Non-state Groups*, Bölüm 4.

[13] Shaw, *International Law*, p.195.

[14] Devletlerin hak ve yükümlülükleri ile ilgili en önemli uluslararası belgelerden birisi için bk. *Montevideo Convention* 1933, 165 LNTS 19 15.

[15] Uluslararası örgütlerin hukuk kişiliği için bk. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports, April 11, 1949, p.174, p.177. Gerçek kişilerin hukuk kişiliği ise genel anlamda "insan hak ve özgürlükleri" çerçevesinde değerlendirilmektedir. Buna göre uluslararası mahkemelere bireylerin "bireysel başvuru hakkı", bireylerin hukuk kişiliği açısından en temel gösterge olsa gerekir.

[16] James Crawford and Simon Olleson, "The Nature and Forms of International Responsibility," *International Law*, ed. Malcolm D. Evans (New York: Oxford University Press, 2003), ss.445-472.

[17] James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), s.1.

[18] *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), Chapter IV.E.1.

[19] *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), [Genocide Case], Judgment, ICJ Reports 2007, p.43.

[20] Detaylı bilgi için bk., Funda Keskin, *Uluslararası Hukuk'ta Kuvvet Kullanma: Savaş, Karşıma ve Birleşmiş Milletler*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları, 1998, s.112-115.

[21] J. Craig Barker and Sandesh Sivakumaran, "I. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, (Bosnia and Herzegovina V Serbia and Montenegro)," *International & Comparative Law Quarterly* 56, no. 3 (2007): ss.695-708, s.701.

Burak GÜNEŞ