



Dr. Gökçen TÜRKER
Daire Başkanı
Head of Department

TEK BAŞINA HAREKET EDEN TERÖRİSTLER: YALNIZ KURLAR

TERRORISTS ACTING ALONE: LONE WOLVES

Terör, hukuk literatüründe uzun yıllar boyunca kolektif ve örgütlü bir suç olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, son yıllarda gerçekleşen terör eylemleri, terör örgütleri içinde yer alan kişilerin yanı sıra, “yalnız kurt” olarak nitelendirilen ve bu örgütlerden bağımsız olarak hareket eden kişilerin de ülkeler için ciddi bir güvenlik tehdidi teşkil ettiğini ortaya koymuştur. Bu olgu, terör eylemi ve terörist tanımının tekrar değerlendirilmesine yol açmış; bireysel terör eylemlerinin de terör suçu kapsamına alınmasına yönelik yasal değişiklikler yapılması ihtiyacını gündeme getirmiştir.

Norveç'te 22 Temmuz 2011 tarihinde, herhangi bir örgüt bağlantısı olmayan ancak aşırı sağcı görüşe sahip, ırkçı Norveç vatandaşı Anders Behring Breivik'in 77 kişinin ölümü, 242 kişinin de yaralanması ile sonuçlanan bombalı saldırı ve silahlı baskın eylemi, bireysel nitelikli terör eyleminin dünyada yankı uyandıran en çarpıcı örneklerindedir. Bireysel nitelikli bu tür eylemlerin, failerin örgüt bağlantısı olmaması sebebiyle tespitinde ve önlenmesinde güçlükler yaşanmaktadır. Bu durum, terörizmin bu özel görülme şekli ile mücadeleye yönelik gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde hukukî ve idarî tedbirler alınmasına yönelik çalışmalar yürütülmesinde hareket noktası oluşturmuştur.

Ülkemizin de üyeleri arasında yer aldığı Avrupa Konseyi Terörizm Uzmanlar Komitesi (CODEXTER), bu konuda inisiyatif almış ve “Tek Başına Hareket Eden Teröristler” konusunda bir yazım grubu oluşturmuştur. Ülkemizin de çalışmalarına katılım sağladığı bu yazım grubu, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'ne sunulmak üzere “Tek Başına Hareket Eden Teröristler” konusunda bir tavsiye kararı hazırlamakla görevlendirilmiştir. Söz konusu tavsiye kararı ile Avrupa Konseyi üyesi olan devletlere terörizmin bu özel görülme şeklini etkin bir biçimde nasıl önleyecekleri ve mücadele edecekleri hususunda yol gösteren ve üye devletler arasında bu konuda iyi uygulama örneklerinin paylaşımına yönelik rehber ilkeler oluşturulması amaçlanmıştır. Söz konusu yazım grubu tarafından hazırlanan taslak tavsiye kararı 22-24 Kasım 2017 tarihinde gerçekleştirilen CODEXTER'in 33. Genel Kurul Toplantısı'nda üye devletlerin onayına sunulmuştur. Üye devletlerce onaylanan tavsiye kararı ve bu karara ilişkin

Terror has, for many years, been perceived as a collective and organized crime. Terrorist acts of recent years reveal that along with those who are involved in terrorist organizations, persons acting independently of these organizations known as “lone wolves” also pose a serious threat to the security of countries. This notion has called forth a re-evaluation of terrorist acts and the definition of the terrorist and brought to the fore the need to make legal amendments to include independent terror crimes within the ambit of terror crimes.

The most striking example of an independent qualified act of terror may be the case of Norwegian Anders Behring Breivik, a far-right nationalist and white supremacist, who killed 77 and wounded 242 people in a gun and bomb rampage on 22 July 2011. There are difficulties in identifying and preventing such qualified acts that are carried out independently because offenders cannot be identified as they are not affiliated with any organization. This modus operandi of terrorism has prompted national and international legal and administrative precautionary measures to combat terrorism.

The Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), which Turkey is member of, has taken initiatives on the matter and established a drafting-group on “Terrorists Acting Alone”. The drafting-group, which Turkey among other States participates in, is entrusted with drafting Recommendation on “Terrorists Acting Alone” to be presented to the Committee of Ministers of the Council of Europe. The aim of the Recommendation is to provide guidelines to Member States of the European Council on how to efficiently prevent and suppress this particular modus operandi of terrorism and to share the best practices. The Draft Recommendation prepared by the drafting-group was submitted for the approval of member states at the 33rd Plenary Meeting held by CODEXTER on 22-24 November. The Recommendation, approved by Member States along with the text of the Explanatory Report, is in the process of submission for formal adoption to the Committee of Ministers.

açıklayıcı rapor Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin onayına sunulma aşamasındadır.

Bilindiği üzere, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen tavsiye kararları ülkeler açısından hukukî bağlayıcılık taşımamakla birlikte, siyasî bağlayıcılığa sahiptir. Bu nedenle, ülkeler hukukî ve idarî anlamda, tavsiye kararlarında yer alan düzenlemelerle uyumlu adımlar atmaya özen göstermektedir.

Söz konusu tavsiye kararında, devletlerin terörizmi önleme ve terörizmle mücadele çabalarında, uluslararası hukuktan, bu kapsamda uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan yükümlülüklerine aykırı hareket edemeyecekleri vurgulanmıştır. Bu bağlamda, üye devletlerin, tek başına hareket eden teröristler olgusuna yönelik iç hukuk düzenlemelerinde ve uygulamalarında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatlarının yanı sıra diğer uluslararası insan hakları standartlarına uygun hareket etmekle yükümlü olduklarının altı çizilmiştir. Ayrıca, bu olguya yönelik tedbirlerin hukuka uygun ve ölçülü olacağı; cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasî veya diğer düşünce, ulusal veya sosyal köken, ulusal bir azınlığa dâhil olma, mülkiyet, doğum veya diğer statülere dayalı ayrımcı veya hukukun üstünlüğü ilkesini ihlal edecek başka bir biçimde uygulanamayacağı açıkça ifade edilmiştir. Tavsiye kararında benimsenen bu yaklaşım, terörizmle mücadele çabalarında insan hak ve hürriyetlerini ve demokratik ilkeleri ihlal edici tedbirlere başvurmanın, terörizme yol açan radikalleşmeyi besleyeceği öngörüsünü yansıtmaktadır. Zira radikalleşmenin bir türünün bir diğer tür radikalleşmeyi beslediği yadsınamaz bir geçektir. Sistem içinde kendisine yer bulamayan, ırkçı, ayrımcı uygulamalara maruz kalan, eğitim, sağlık, istihdam imkânlarından yoksun bırakılan, bir anlamda ötekileştirilen toplum kesimleri radikal terör örgütlerinin eleman temininde hedef kitle konumundadır. Bu nedenle, devletlerin terörizmle mücadele çabalarında güvenlik ve insan hakları dengesini koruyan bir yaklaşım benimsenmeleri büyük önem arz etmektedir.

Tavsiye kararında, "Tek Başına Hareket Eden Teröristler" kavramı geniş bir çerçevede ele alınmıştır. Söz konusu tanımda, terör eylemleri yönünden Avrupa Konseyi Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesi'nin 1. maddesinde tanımlanmış olan terör eylemi referans alınmıştır. Tanımda terör örgütleri ile bağlantı yönünden ikili bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu yaklaşım uyarınca, tanım kapsamında yer alan iki grup bulunmaktadır. Bunlardan ilkinde, adı geçen Sözleşmenin 1. maddesinde tanımlanmış olan bir terör eylemini terörist bir teşekküle veya gruba katılmaksızın veya böyle bir teşekkül veya grup tarafından

Recommendations are not legally binding but their adoption by the Committee of Ministers of the Council of Europe constitute a political commitment on part of Member States to act consistently with the legal and administrative principles of the Recommendation.

The Recommendation maintains that States, in their endeavor to prevent and combat terrorism, should comply with the obligations set by international law, specifically those of international human rights law. In this regard, the Recommendation emphasizes that in addressing the phenomenon of terrorists acting alone in their domestic law and practices, Member States should act in accordance with the requirements of the European Convention on Human Rights and case-law of the European Court of Human Rights, as well as other international human rights standards. Furthermore, measures taken on this matter should be proportionate and in accordance with the rule of law. No measure should be applied in a way that is discriminatory as regards sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status, or in any other way breaches the principle of rule of law. The approach adopted by the Recommendation gives the impression that resorting to such measures that violate human rights and liberties and the principles of democracy in the fight against terrorism will breed radicalization that leads to terrorism. For one cannot deny that one form of radicalization breeds yet another. Socially disappointed persons, those who are exposed to racial and discriminatory behavior, deprived of education, health and employment opportunities, in other words those who are alienated are the primary target for recruitment by extremist terror organizations. For this reason, it is the imperative duty of States to conduct the struggle against terrorism by establishing a proper balance of security needs and human rights.

The Recommendation takes a broader approach to the term "Terrorists Acting Alone". In the said definition, terrorist acts as defined in Article 1 of Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism is taken as reference point. The said definition adopts a dual approach as regards connection with terrorist organizations. According to this approach, two groups fall within the context of the definition. Under the first group, there are individuals who prepare or commit a terrorist offence as defined by Article

teşvik edilmeksizin, talimat, destek almaksızın veya böyle bir teşekkül veya grup ile başka türlü bağlantılı olmaksızın hazırlayan veya işleyen kişiler yer alır. Bu kişiler açıklayıcı raporda, "Gerçek Tek Başına Hareket Eden Teröristler" olarak nitelendirilmektedir. İkinci grubu ise, anılan Sözleşmenin 1. maddesinde tanımlanmış olan bir terör eyleminin hazırlanmasında veya işlenmesinde tek başına hareket etmekle birlikte, internet yolu da dâhil olmak üzere, terörist bir teşekkül veya grup tarafından teşvik edilen, böyle bir grup veya teşekkülden talimat, destek alan veya böyle bir teşekkül veya grup ile başka türlü bağlantılı olan kişiler oluşturur.

Söz konusu tanım uyarınca, terörist bir teşekkül veya örgüt ile hiçbir bağlantısı olmaksızın, bir terör eylemini bizzat hazırlayan ve/veya işleyen kişiler, tek başına hareket eden teröristler olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca, terörist bir teşekkül veya örgüt ile gevşek bir bağlantıya sahip olan ve bu teşekkül veya örgüt tarafından yapılan genel bir çağrıya uyarak terör eylemi gerçekleştiren kişiler de bu kapsamda yer almaktadır. Zira bu kişiler, terörist bir teşekkül veya örgütten nadiren destek almakla birlikte, bunlara bağlılığı dolayısıyla bunlar adına terör eylemi gerçekleştirmektedir. Bunların yanı sıra, terörist bir teşekkül veya örgüte katılan ve terör eylemini hazırlama ve/veya işleme hususunda bu teşekkül veya örgütten talimat alan kişiler de tek başına hareket eden teröristler olarak kabul edilmektedir. Zira bu kişiler yetkili makamlar tarafından tespit edilmemek için tek başına hareket eden teröristlerin yöntemleri benimsemekte, terörist teşekkül veya gruptan kişiler ile çok az irtibat kurmakta veya hiç bir irtibat kurmamaktadır.

Avrupa Konseyi üyesi devletlerin terörizmle mücadeleyle yönelik yürürlükteki mevzuatlarının bahse konu tanım ile birebir uyumlu olmayabileceği, bu bağlamda, anılan mevzuatlarda farklı kriterlerin benimsenmiş olabileceği göz ardı edilmemiş ve bu hususa açıklayıcı raporda da yer verilmiştir. Nitekim tavsiye kararları, ülkeler için ulaştırılması önerilen yüksek standartlar belirleyen, yol gösterici nitelikte metinler olma niteliğini haiz bulunmaktadır.

Bahse konu tanımda dikkat çeken bir diğer husus, terörist bir teşekkül veya örgüt ile internet yoluyla bağlantı kurulmasına da yer verilmesidir. Bilindiği üzere, sosyal medya ve internet, terör örgütlerinin mesajlarını duyurmada, terör eyleminin nasıl gerçekleştirileceğine

1 of the mentioned Convention without participating in, or being incited, instructed, supported by, or otherwise linked to, a terrorist association or group. In the explanatory report, these persons are described as "genuine terrorist acting alone". The second group composed of individuals who prepare or commit a terrorist offence as defined by Article 1 of the said Convention while acting alone in the preparation or commission of the terrorist offence are nevertheless incited, instructed, supported by, or otherwise linked to, a terrorist association or group, including through the Internet.

According to the definition, individuals genuinely acting on their own in the preparation and/or commission of terrorist offences, without any links to terrorist associations or groups are defined as terrorists alone. Furthermore, it also includes individuals who, having only a loose or informal connection with terrorist associations or groups, act on a general call made by such associations or groups to commit terrorist offences. These individuals rarely receive any support from a terrorist association or group, but nevertheless pledge allegiance to it and act in its name. In addition to these, individuals who participate in a terrorist association or group and are instructed by it to prepare and/or commit terrorist offences are also defined as terrorists acting alone. As these individuals adopt the modus operandi of a terrorist acting alone and none or very limited contacts and communications with other members of the association or group for reasons of avoiding detection by the competent authorities.

It has not been ruled out that the current legislation of Member States of the Council of Europe for combating terrorism may be incompatible with the said definition and that different criteria may have been adopted in the said legislation. This is included in the Explanatory Report. Hence, the Recommendation is a guide that determines the high standards recommended for countries.

What particularly stands out in the definition is the use of internet to contact a terrorist organization or group. Social media and the internet play a major role in disseminating messages of terrorist organizations, spreading instructions as to how terrorist acts shall be carried out and providing



ilişkin talimatların yayılması ve erişime sunulmasında büyük rol oynamaktadır. Bu nedenle, tavsiye kararında, sosyal medya ve internetin kötüye kullanımının, tek başına hareket eden teröristlerin radikalleşme sürecinde önemli bir faktör olduğuna dikkat çekilmiş; bunu tespit etmeye ve önlemeye yönelik tedbirler öngörülmüştür.

Tavsiye kararında, üye devletler, tek başına hareket eden teröristlerin terör eylemlerini cezalandırmaya yönelik hukukî tedbirler almaya davet edilmektedir. Bilindiği üzere, yabancı terörist savaşçılar ve özellikle bunlardan terör bölgelerinden ülkelerine geri dönenler buldukları ülke için ciddi bir güvenlik tehdidi oluşturmaktadır. Tek başına hareket eden terörist olma potansiyeline sahip bu kişiler, çatışma bölgelerinde aldıkları eğitim, kazandıkları tecrübe ve beceri sebebiyle ölümlü büyük terör eylemleri gerçekleştirme riski taşımaktadır. Bu nedenle, tavsiye kararında bu kişilerin oluşturabilecekleri potansiyel terör tehdidi de dikkate alınarak; tek başına hareket eden teröristler olabilecekleri nispette, bunların da söz konusu hukukî tedbirlerin muhatabı olacağı kabul edilmiştir.

Terörizmin yalnızca cezaî tedbirler öngörülmek suretiyle önlenmesinin mümkün olmadığı açıktır. Bu nedenle, tavsiye kararında, üye devletler sosyal bütünleşmeyi ve diyalogu, hoşgörü ve barış içinde bir arada yaşamayı teşvik eden adımlar atmaya, kapsayıcı eğitimi teşvik etmeye davet edilmektedir.

Diğer taraftan, yalnız devlet kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri terörizmle mücadelede için yeterli değildir. Zira etkin bir terörizmle mücadele için sivil toplum ve özel sektörün, özellikle internet hizmeti ve iletişim teknolojisi sağlayıcıların da katılım sağladığı, devlet içinde koordinasyon ve devletlerarası işbirliğine dayanan kapsamlı bir sistemin mevcut olması gerekmektedir. Bu nedenle tavsiye kararında, üye devletlere, böyle bir sistemin tesisine yönelik önemli tavsiyelerde de bulunulmuştur.

Terörizmin görülme şekillerinin, terör eylemlerinde başvurulan yöntemlerin ve terörizme yol açan olguların gelişen ve değişen dünyada günden güne farklılaştığı bilinmektedir. Bu itibarla, terörizmle mücadeleye yönelik tedbirlerin amaca hizmet edebilmesi için zaman içinde gözden geçirilmesi ve ihtiyaç halinde güncellenmesi gerekmektedir. Nitekim tavsiye kararında bu durum göz önüne alınarak, değerlendirme usulü getirilmiştir. Bu usul uyarınca, tavsiye kararından nasıl yararlandırıldığı, kararın amaca hizmet edip etmediği, revizyona ihtiyacı olup olmadığı hususunda üye devletler arasında bilgi paylaşımında bulunulması öngörülmüştür.

widespread access. For this reason, the Recommendation draws attention to the exploitation of social media and the internet as a major factor in the radicalization of terrorists acting alone and envisages measures to detect and prevent it.

In the Recommendation Member States are invited to take legislative measures to criminalize the terrorist acts of terrorists acting alone. As is known, foreign terrorist fighters, especially those returning to their States of origin from conflict zones, pose serious security risks for the country they are in. Those who have the potential to become terrorists acting alone pose the risk of carrying out major deadly terrorist acts with the training they have received in conflict zones, the experience and skills they have acquired. Therefore, taking into account the potential threat posed by these persons the Recommendation considers them to be subject to legal measures, insofar as they could become terrorists acting alone.

It is clear that terrorism cannot be prevented through criminal measures. For this reason, Member States are invited to take steps that promote social inclusion and dialogue, tolerance and peaceful coexistence as well as inclusive education.

On the other hand, the activities of state institutions and organizations alone are not sufficient to combat terrorism. In order to efficiently combat terrorism there needs to be a comprehensive system based on coordination and intergovernmental cooperation that civil society and private sector organizations such as internet service and communication technologies providers participate in. Hence, the Recommendation gives significant advice to Member States for establishing such a system.

Forms of terrorism, methods employed in terrorist acts and the phenomena leading to terrorism differ in today's developing and changing world. In this respect, it is necessary to review and if needed revise measures taken to combat terrorism so that they serve their purpose. Hence, the Recommendation takes this into consideration as it introduces the assessment process. The process consists of the exchange of information between Member States on how they make use of the Recommendation and whether they consider it fit for purpose or possibly in need of revision.