



Turkish Economic and Social Studies Foundation
Bankalar Caddesi Minerva Han 2/3 Karaköy 34425 İstanbul
Tel: +90.212.292 89 03 Fax: +90.212.292 98 41
info@tesev.org.tr www.tesev.org.tr

Daha Karanlık Bir Geleceğe Doğru mu? Terörle Mücadele Kanununda Yapılan Değişiklikler

Volkan Aytar

Program Yöneticisi, Demokratikleşme Programı, TESEV¹

Değerlendirme Raporu

Avrupa Komisyonu'nun "Sivil Toplum Diyalogunu Güçlendirme Programı" dâhilinde yürütülen:

**"Zor Zamanlarda İnsan Hakları – Güvenlik Dengesini Kurmak:
Türkiye'de Avrupa Değer ve Uygulamalarını Tartışmak" projesi çerçevesinde kaleme alınmıştır.**

Demokratikleşme Reformları ve Katı Terörle Mücadele Yasası'nın İlk Revizyonu

Türkiye'de 2000'lerin başında insan haklarının, geçmişteki otoriter güvenlik politikalarına oranla daha iyi bir şekilde korunması konusunda umut verici gelişmeler yaşandı. Ekim 2001'de yürürlüğe giren Anayasa değişikliğini takiben, Şubat 2002-Mayıs 2004 arasında sekiz "Avrupa Birliği Uyum Paketi" Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edildi. Paketlerin bir kısmı, DSP-ANAP-MHP koalisyonu tarafından, bir kısmı da Kasım 2002'de tek başına iktidara gelen AKP hükümeti tarafından yürürlüğe kondu. Sekiz paketin her biri, geçmişin güvenlik odaklı devlet yapılarına oranla yurttaşlık hakları açısından etkileyici yasal değişiklikler içermektedir².

Bu değişikliklere, 12 Nisan 1991 tarihli katı Terörle Mücadele Kanunu'nda yapılan değişiklikler de dahildi. TMK, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Türk güvenlik güçleri ile yasadışı Kürdistan İşçi Partisi'nin (*Partiya Karkerên Kurdistan* – PKK) asi güçleri arasındaki çatışmanın zirveye çıktığı

¹ Bu rapordaki değerlendirme ve görüşler TESEV'in resmi görüşlerini yansıtmaz.

² Bkz. TESEV Değerlendirme Raporu: "Yurttaş Hakları-Güvenlik Dengesinde Türkiye: Ağır bir Geçmiş ve Umutlu bir Dalganın ardından Kasvetli bir Gelecek mi bizleri bekliyor?" Volkan Aytar, s. 8.

dönemde kaleme alınmış ve yürürlüğe konmuştu ve devlet ile toplumun “güvenlikleştirilmesi” alanındaki en güçlü yasal araçlardan biriydi. Diğer otoriter kanunlarla birlikte işleyen TMK, zaten sınırlı olan yurttaş hakları ve özgürlükleri alanını daha da kısıtladı ve güvenlik müessesesine hem hareket serbestliği, hem de insan hakları ihlalleri konusunda açılacak davalara karşı yasal ve idari koruma sağlayarak dokunulmazlıklar konusunda endişelere yol açtı.

Şubat 2002’de yürürlüğe giren birinci paket TMK’nın bazı maddelerini değiştirdiyse de, asıl köklü reform Haziran-Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe giren altıncı paketle geldi. Bu paket ile - “Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı hedef alan yazılı ve sözlü propaganda ile toplantı gösteri ve yürüyüş” yapmayı cezalandıran ve bu yönüyle ifade özgürlüğünün kısıtlanmasındaki en güçlü yasal araçlardan biri olan - “meşhur” 8. Madde yürürlükten kaldırıldı ve “terör” tanımı daha açık ve kesin bir hale geldi. TMK’nın diğer bazı maddeleri, Temmuz-Ağustos 2003 tarihli yedinci paketle değiştirildi. Her ne kadar STK’lar, haklı olarak, yapılan revizyonların henüz yeterli olmadığını savunuyorlardıysa da, bütün olarak bakıldığında, bu değişiklikler haklar-güvenlik dengesinde olumlu bir değişime işaret etmekteydi.

İkinci Revizyonun Gerçekleştiği Ortam: Karanlık Bir Atmosferde Yeniden Güvenlikleştirme için Lobi Faaliyetleri

Ancak, 2004 yılından bu yana, PKK’nın kendi ilan ettiği ateşkese son vermesi, bölgede çatışmaların yeniden başlamasına ve şehirlerde Kürdistan Özgürlük Şahinleri (*Teyrêbazên Azadiya Kurdistan* – TAK) gibi PKK sempatzanı grupların saldırılarının artmasına yol açtı. Ayrıca, 2005 ortalarından itibaren - Şemdinli’deki kitabevi bombalaması gibi - bölgede meydana gelen “tuhaflar” bombalamalar, devlet güvenlik kurumları içinde faaliyet gösterdiği öne sürülen bazı karanlık grupların PKK ile mücadelede yine “yasadışı yöntemlere” başvurduğu ve demokratikleşme sürecini durdurduğu, ya da en azından yavaşlattığı konusundaki endişeleri arttırdı.³

Yine bu bağlamda, bazı güvenlik sektörü bürokratları, uyum paketlerinin içerdiği yasal değişiklikleri doğrudan ya da dolaylı olarak eleştirdi ve bunlara karşı çıktı. Öne sürdükleri

³ Aralık 2005’te güvenlik güçleri tarafından muhbir olarak kullanılan eski PKK üyesi bir kişi, bölge jandarmasından iki astsubay ve - muhtemelen daha üst düzey görevliler – bir kitabevi bombalama olayına karıştırlar ve şüpheli militanlarla PKK “sempatzanı” vatandaşları hedef alan yasadışı oluşumların içinde yer aldılar.

savlardan biri, demokratikleşme reformlarının, güvenlik sektörünün terörizm ve suçla savaş “kapasitesini” ve “ehliyetini” azalttığı yönündeydi. Bu savı en güçlü şekilde dile getiren, Ağustos 2005’te “Türk Silahlı Kuvvetleri, (...) bölücü terör örgütüne karşı mücadelesini kısıtlanmış yetkilerine rağmen özveriyle sürdürmektedir ve sürdürmeye devam edecektir (...)”⁴ diyen Genelkurmay Başkanı Hilmi Özkök oldu. 2005 yılı boyunca basın, jandarma ve polis örgütleri içinde “fazla serbestlik tanıyan” yeni kanunların yarattığı “huzursuzluk işaretleri”nden söz etti. Nitekim, bu huzursuzluk öyle belirgin hale geldi ki, bazı komiserler ekiplerine, görevlerinin “varolan kanunları tartışmak değil, uygulamak” olduğuna dair uyarı talimatları gönderdiler⁵.

Bu esnada, Başbakan ile devlet ve güvenlik kurumlarının “tutucu” kanatları arasında, özellikle Kürt sorunu üzerine yoğun tartışmaların yaşandığı bildirildi. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın Ağustos 2005’te devletin geçmişte “hatalar” yapmış olabileceğini söylemesi ve Türkiye yurttaşlığının, başka alt kimlikleri kapsayan bir “üst kimlik” oluşturduğunu açıklaması bu çevrelerce olduğu kadar, saldırılarına devam eden PKK tarafından da soğuk karşılandı. Ancak Erdoğan’ın ilk açıklamalarından sonra devletin Kürt sorunu politikalarında anlamlı temel değişiklikler gözlenmedi. Öte yandan politize olmuş Kürt çevreleri de “PKK kanadına” demokratik ve barışçı bir alternatif geliştiremediler.

Hükümetin Teröre Karşı Duruşunu Sorgulamak

Hükümet, Orgeneral Yaşar Büyükanıt’ın Şemdinli olaylarıyla ve son on yıldır terörle mücadele konusunda kullanılan karanlık oluşumlarla bağlantısı olduğunu iddia eden yerel savcıya TSK’nın sert tepki vermesi sonucunda da zor durumda kaldı. Popüler medya tarafından “dini duyarlılıklara” meyilli olduğu iddiasıyla kötülener Savcı Ferhat Sarıkaya, güvenlik kurumuna en yakın hükümet üyesi olduğu söylenen Adalet Bakanı Cemil Çiçek’in başkanı olduğu Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) tarafından görevden alındı⁶. Burada hem Çiçek’in, hem de İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu’nun Polis İstihbarat Başkanı Sabri Uzun’un da görevden alınmasında etkili olduğunu not düşmek gerekir. Sabri Uzun, Şemdinli olayını araştıran Meclis Komisyonu’nda Şubat 2006’da ifade vermiş ve yerel jandarma güçlerinde bazı “disiplinsizlikler”

⁴ Bkz, İtir Toksöz ve Volkan Aytar, “Güvenlik Gelişmeleri ve Basın Yansımaları: 2005’e Genel Bir Bakış,” *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları: İstanbul, 2006, s. 245–246.

⁵ A.g.e. içinde

⁶ Çiçek kararın alındığı toplantıya katılmadı ve –yine AKP üyesi olan – vekili red oyu kullandı. Ancak Çiçek karara karşı olduğunu açıklamadı ve bazı uzmanlar Çiçek’in bu konudaki sessizliğini, güvenlik kurumunun duyarlılıklarına “yakınlığının” bir kanıtı olarak yorumladılar.

yaşandığını söyleyerek güvenlik güçlerinin daha etkin parlamenter gözetime tabi olması gerektiğine işaret etmişti⁷.

Hükümet ana muhalefet partisi CHP'nin başını çektiği "laik" çevreler tarafından da eleştirilmişti. CHP, AKP'nin Kürt sorunu ile başa çıkma politikalarının hem yetersiz, hem de tehlikeli olduğunu, "İslami terör"e karşı tavırlarının ise en iyimser deyimle isteksiz olduğunu öne sürmekteydi. Pek çok CHP'li milletvekili, Türkiye hızla El Kaide ve yerel uzantılarının küresel terörünün hedefi haline gelirken hükümetin "mürteci güçleri" yakalamak konusunda isteksiz davrandığını söylemekteydi. Hükümetin terör türleri arasında "tercih yaptığı", hem CHP ve diğer laik güçlerin ana argümanı haline geldi, hem de popüler medya tarafından sürekli dile getirildi.

Bu nedenle hükümetin böyle bir ortam içinde devlet ve güvenlik kurumunu terör ve suçla mücadelede "yumuşak" olmadığı konusunda ikna etmeye "motive olduğunu" rahatlıkla öne sürebiliriz. Ayrıca, pek çok Avrupa ülkesinde – ve özellikle İngiltere'de – alınan terörle mücadele tedbirleri, TMK'nın sıkı idare yanlısı revizyonu için ek bir mazeret oluşturdu. Nitekim, - Çiçek'in daha sonra yaptığı açıklamalara göre - "İngiltere'dekilerden ne daha az, ne daha fazla yetki"⁸ isteyen güvenlik kurumunun lobi faaliyetleri arasında, (Adalet Bakanı Cemil Çiçek tarafından temsil edilen) Adalet Bakanlığı koordinasyonunda TMK için değişiklik öneren bir yasa tasarısı hazırlandı.

Tasarısının Hazırlanması ve Yasalaşması

Temmuz 2005'te Adalet Bakanlığı üniversitelerden, Danıştay'dan, Yargıtay'dan uzmanların, Genel Kurmay Başkanlığı'ndan, Emniyet Genel Müdürlüğü'nden, Jandarma Genel Komutanlığı'ndan ve diğer kurumlardan temsilcilerin oluşturduğu bir çalışma grubu topladı. STK'ların yoğun tepkisi nedeniyle revizyon çalışmaları 2006'nın başlarına kadar görece "gizli" bir şekilde sürdürüldü. Her ne kadar Çiçek "ilgili bütün tarafların" görüşlerine başvurulduğunu öne sürdüyse de, STK'ların eleştirilerinin tasarıya ne ölçüde dahil edildiği bilinmemekteydi.

Hükümet tasarıyı Nisan 2006'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderdi. TBMM Başkanlığı tasarının Özel Komisyonlar'da görüşülmesi gerektiğine karar verdi. Bunlardan Adalet Komisyonu

⁷ "Vali-asker adam kaçırdı," *Zaman*, 18 Şubat 2006; "Vali ve asker adam kaçırdı," *Radikal*, 22 Şubat 2006.

⁸ TBMM Adalet Komisyonu'nun 2 Mayıs 2006 tarihli toplantısındaki görüşme.

ana yasama komisyonu olarak çalışacak, İçişleri Komisyonu, Anayasa Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu “ikincil (istişari) komisyonlar” olarak görev yapacaklardı.

İkincil komisyonlar tasarı üzerine çalışma raporları sunacak, ancak Adalet Komisyonu tasarı konusunda karar vermek için bu raporları beklemek zorunda olmayacaktı. Nitekim, Anayasa Komisyonu tasarı üzerinde çalışmama kararı aldı. İçişleri Komisyonu, 26 Nisan 2006 tarihinde tasarıyı görüşmek üzere toplandı⁹ ve Adalet Komisyonu ile Meclis’e bir rapor sundu¹⁰. CHP’li milletvekilleri tarafından tasarinın daha ayrıntılı görüşülmesi için bir alt komite oluşturulmasını öneren teklif, AKP’li komisyon üyeleri tarafından oylamada reddedildi. Her ne kadar Avrupa Birliği Uyum Komisyonu bir “alt komite” oluşturmaya karar verdiyse de, bugüne kadar bu alt komite ya da komisyonun kendisi tarafından bir rapor sunulmadı.

Adalet Komisyonu 2 Mayıs 2006’da ve 10 Mayıs 2006’da toplandı.¹¹ Komisyon, ikinci toplantıda müstakil maddeler üzerinde çalışacak ve rapor sunacak bir “alt komite” kurulmasına karar verdi. Komisyondaki CHP’li milletvekilleri tasarıya karşı çıktılar ve alt komite toplantılarını boykot ettiler. Alt komite, çalışmalarını tamamladıktan sonra hazırladığı raporu incelenmek üzere Adalet Komisyonu’na gönderdi. Adalet Komisyonu 21 Haziran 2006’da toplanarak¹² alt komite raporunu ve hükümetin değişiklikleri konusundaki revizyon önerilerini değerlendirdi. CHP milletvekilleri karşı oy kullanır ve bir bildiri kaleme alırken, AKP milletvekilleri lehte oy kullandı ve komisyon, son haline gelen tasarıyı yasanmak üzere TBMM’ye yolladı. Meclis tasarıyı 29 Haziran 2006 tarihinde tartıştı ve 5532 sayılı Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.

Demokratikleşme Yanlısı Reformlar Tersine Dönüyor : Yeniden Güvenlikleştirilen TMK

Hem yasanın gerekçesi, hem de – İçişleri ve Adalet Komisyonları’nın her toplantısına milletvekillerini ikna etmek için bizzat katılan - Adalet Bakanı Cemil Çiçek’in açıklamaları, bu yasanın terörle mücadele konusunda daha genel bir çabanın bir parçası olduğunu ve tek bir yasanın terör karşısında yetersiz kalacağını dile getirmektedir. Ayrıca, gerekçede yasanın TMK’yı

⁹ Bu toplantıya TESEV görevlileri de katıldı.

¹⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi, İçişleri Komisyonu Raporu, Esas No: 1/1194, Karar No: 40, 27 Nisan, 2006.

¹¹ Bu toplantılara TESEV görevlileri de katıldı.

¹² Bu toplantıya TESEV görevlileri de katıldı.

ceza hukuku ve ilgili diğer kanunlardaki reformlarla uyumlu hale getirme girişimini simgelediğinden söz edilmektedir.

Her ne kadar Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun gerekçesi güvenlik sağlanması ve insan haklarını koruma arasındaki dengenin gözetileceğini ve yurttaşlık hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmayacağını belirtse de, kanunun pek çok maddesi ters yönde bir eğilime işaret etmektedir. Örneğin, yasanın üçüncü maddesi, Türk Ceza Kanunu'nda geçen 50 suçu “bir terör örgütünün faaliyetleri dahilinde” işlendikleri takdirde “terör suçu” olarak belirlemektedir. Madde 4, terör suçları için cezaları arttırmakta ve izin verilen cezalarda “üst sınırı” kaldırmaktadır.

Madde 5 basına verilen cezaları arttırmakta, hakim ve savcılara süreli yayınları bir aya kadar durdurma yetkisi vermektedir¹³. Ayrıca Madde 6, basına “terör örgütlerinin propagandasına yardımcı olmak” sebebiyle verilecek cezaları arttırmakta ve bu tür suçlarda süreli yayınların sahiplerini ayrıca sorumlu tutmaktadır. Madde 6 ayrıca maske takmaya, terör örgütlerinin simgelerini ve üniformalarını taşımaya da cezalar getirmekte ve bu suçlara verilecek cezaları, suçların dernek, vakıf, siyasi parti, sendika ve meslek birlikleri, eğitim kurumları ve yurt binalarında işlenmeleri halinde arttırmaktadır. Madde 7 terörizme mali desteği cezalandırmakta; Madde 9 şüphelilerin tutabileceği avukat sayısını bire indirmekte ve hâkimlere şüphelilerin avukatlarıyla görüşmelerini 24 saat yasaklama yetkisi vermektedir. Ayrıca Madde 9 hâkimlere, şüpheliler ve avukatları arasındaki görüşmelere bir devlet memurunun katılmasına izin verme yetkisini tanımaktadır.

Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un diğer bazı maddeleri de insan hak ve özgürlükleri ile güvenlik görevlilerinin yetkileri açısından aynı derecede sorunludur. Madde 11 güvenlik görevlilerinin şüpheli konumuna gelmeleri halinde üç avukat tutmalarına izin vermektedir. Bu avukatların ücretleri belirlenmiş normal ücretlerin üstünde olabilir ve bu ücretler devlet bütçesinden karşılanacaktır. Madde 14, şüpheli konumundaki güvenlik görevlileri, savcılar ve hakimler için devlet korumasını arttırmakta ve terörle mücadele alanında görev yapmış devlet memurlarının görevden ayrıldıktan ya da emekli olduktan sonra dahi silah taşımaya izin vermektedir. Madde 16, güvenlik güçlerine teröristleri teslim olma konusunda uyardıktan sonra nişan alma ve vurma yetkisi vermektedir.

Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İtirazlar

¹³ Savcılar yayını durdurabilir, ancak bir hakimin bunu onaylaması gerekmektedir.

Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna tepki çok zayıf ve bölük pörçük oldu. Meclis görüşmeleri sırasında az sayıda AKP ve CHP milletvekili bireysel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması konusunda tasarıdan duydukları endişeyi dile getirdiler. Ancak, bir kaç istisna hariç, CHP'nin itirazları genel olarak hükümetin “İslami terör” ile savaşmak konusunda siyasi irade göstermediği; PKK'nın ayrılıkçı terörü ile mücadele için etkin bir planı olmadığı; tasarının 6. Maddesi'nin, Abdullah Öcalan dahil, terör örgütü yöneticileri için af niteliğinde olduğu yönündeydi (Ancak Madde 6'nın “tartışmalı” bölümleri daha sonra alt komite tarafından tasarıdan çıkarıldı). Genel olarak denilebilir ki CHP güvenlik kurumunun “duyarlılıklarına” yakın hareket etti ve yurttaş hak ve özgürlüklerini savunan bir muhalefet göstermedi.

Ancak STK'lar hem genel olarak kanuna, hem de kanunun müstakil maddelerine itiraz ettiler. İnsan Hakları Derneği (İHD) 1 Mayıs 2006 tarihinde, tasarıya itirazını ve hak ve özgürlüklere “saldırısı” konusundaki endişelerini dile getiren bir bildiri yayınladı. 2 Mayıs 2006 tarihinde Türkiye Gönüllü Teşekküller Vakfı (TGTV) tasarının bütün vatandaşları potansiyel terörist olarak tanımladığını öne sürdü. 20 Haziran 2006 tarihinde Türkiye Gazeteciler Cemiyeti, Türkiye Gazeteciler Sendikası, Türkiye Yayıncılar Birliği, Uluslararası Pen Türkiye Merkezi, Türkiye Yazarlar Sendikası ve Kitap Çevirmenleri Meslek Birliği ortak bir bildiri yayınlamak üzere TBMM'yi tasarıyı reddetmeye davet etti. 28 Haziran 2006 tarihinde Mazlum-Der tasarının çeşitli maddelerini eleştiren bir rapor yayınladı. Adalet Komisyonu oturumları sırasında, Türkiye Barolar Birliği ve Türkiye Gazeteciler Cemiyeti temsilcileri tasarıyı eleştirdiler ve etraflı revizyonlar yapılmasını talep ettiler. Ancak görünen o ki, bu endişe ve eleştirilerin hiçbiri Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna dâhil edilmedi. Oylamadan sonra, 3 Temmuz 2006 tarihinde bir grup STK ortak bir bildiri yayınlamak üzere Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'i yasayı veto etmeye çağırdı.