

AKLAMA SUÇU, TERÖRİZMİN FİNANSMANI VE MASAK

Ekrem Alpcan GÜÇOĞLU

Aklama suçu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)'nin 282'nci maddesinde, “suçtan kaynaklanan malvarlığı değerinin aklanması” başlığı ile tanımlanmıştır. Suçtan kaynaklanan malvarlığı değerinin aklanması fiili “kara paranın aklanması” şeklinde de ifade edilmekte, uluslararası literatürde “money laundering” olarak tanımlanmaktadır.

Aklama suçu bir öncül suç üzerine inşa edilmiştir. Suçun konusu ise öncül suçtan kaynaklanan malvarlığı değerinin yurt dışına çıkarılması, gayrimeşru kaynağının gizlenmesi veya meşru bir yoldan elde edildiği konusunda kanaat uyandırmak maksadıyla işleme tabi tutulmasıdır. 5549 sayılı “Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun (5549 sayılı Kanun)” ile aklama suçuyla mücadele amacıyla, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerinin aklanabileceği kanalların kamu tarafından kontrol altına alınmasını temin edecek bir mekanizma geliştirilmiştir.

Terörizmin finansmanı, 6415 sayılı “Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun (6415 sayılı Kanun)” ile tanımlanmış bir suçtur. Terörizmin finansmanı suçu karşısında adli yaptırım yanında malvarlığının dondurulması tedbirine de başvurulması yoluna gidilmesi kuralı benimsenmiştir.

Aklama ve terörizmin finansmanı suçları ayrı kanunlarla düzenlenmiş olsalar da bunlara ilişkin mücadele yöntemleri arasında belirgin bir ayrışma bulunmamakta, hatta çoğu zaman iki fiil birlikte anılmaktadır. Nitekim aklama ve terörizmin finansmanı fiillerine ilişkin veri toplama, analiz etme ve değerlendirme süreçleri birbirinden ayrılmayarak aynı kamu kurumunun sorumluluğuna verilmiştir.

Karaparanın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele meseleleri sadece ulusal meseleler olmayıp uluslararası boyutta da önem taşımaktadır. Karaparanın aklanması ile uluslararası iş birliği ve yeknesak bir yaklaşım çerçevesinde mücadele amacıyla 1989 yılında G-7 ülkelerinin liderliğinde “Financial Action Task Force (FATF)¹” adlı organizasyon

1 Türkçesi ile: “Mali Eylem Görev Gücü”

kurulmuştur. 2001 yılında ise terörizmin finansmanı ile mücadele konusunda standartlar geliştirmek FATF'nin görevleri arasına eklenmiştir.²

Türkiye 1991 yılında FATF organizasyonuna dahil olmuştur. FATF'ye üye olunması ile birlikte FATF tarafından oluşturulan karaparanın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele vizyonu Ülkemizce kabul edilmiş, ulusal mevzuatımız da FATF tarafından belirlenen tavsiyeler ile paralel bir bakış açısı etrafında şekillendirilmiştir.

Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK), FATF tarafından kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin tavsiyeler çerçevesinde 1996 yılında kurulmuş ve ulusal mali istihbarat birimi (financial intelligence unit-FIU) olarak faaliyete başlamıştır.

Karaparanın aklanması ile mücadelenin hukuki çerçevesi ilk defa 1996 yılında çıkarılan 4208 sayılı Kanunla belirlenmiş, MASAK'ın görev ve yetkileri karaparanın aklanması ile mücadele etrafında şekillendirilmiştir. Daha sonra 2006 yılında çıkarılan 5549 sayılı Kanun ile karaparanın aklanması ile mücadelenin bugünkü hukuki altyapısı oluşturulmuş ve terörün finansmanı ile mücadele kapsamında veri toplama, analiz etme ve değerlendirme konuları da MASAK'ın görevleri arasına dahil edilmiştir³.

MASAK, "1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nin 219'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ana hizmet birimleri arasında sayılmış, Kararname'nin 231'inci maddesi ile MASAK'ın görev ve yetkileri yeniden belirlenmiş ve en güncel halini almıştır. Buna göre:

- Aklama veya terörizmin finansmanı suçlarının işlendiğine dair ciddi şüphelerin mevcut olması durumunda konuyu ilgili Cumhuriyet savcılığına intikal ettirmek,
- Yapılan analiz, araştırma ve inceleme sonucunda aklama veya terörizmin finansmanı suçlarının işlendiği hususunda olguların varlığının tespiti halinde, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre gerekli işlemler yapılmak üzere Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bulunmak

konuları MASAK'ın sorumluluğuna verilmiştir. Diğer taraftan 6415 sayılı Kanunla terörün finansmanına ilişkin olarak malvarlığının dondurulması kararlarının yerine getirilmesi ile nezdinde malvarlığı bulunduran kişi ve kuruluşların dondurma kararına uygun hareket edip etmediğinin denetimi görevi de MASAK'a verilmiştir. Bu çerçevede aklama ve terörizmin

2 www.fatf-gafi.org

3 www.hmb.gov.tr

finansmanı fiillerine yönelik analiz, araştırma ve incelemeler MASAK'ın faaliyet çatısını oluşturmaktadır.

Aklama ve terörizmin finansmanı fiillerine yönelik MASAK tarafından yürütülen analiz, araştırma ve incelemelere kaynak teşkil eden verilerin toplanmasına ilişkin usul ve esaslar 5549 sayılı Kanun ve alt düzenlemeleri ile belirlenmiştir. 5549 sayılı Kanun ile bazı özellikli alanlarda faaliyette bulunan kişi ve kuruluşlar “yükümlü” olarak tanımlanmış, yükümlülerden, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki kurum ve kuruluşlardan bilgi temini konusunda MASAK yetkili kılınmıştır. Diğer taraftan, görev alanına giren konularda, yabancı ülkelerdeki muadil kurumlarla uluslararası antlaşma niteliğinde olmayan mutabakat muhtıraları imzalama yetkisi ile donatılarak MASAK'a uluslararası boyutta bilgi edinme kabiliyeti kazandırılmış, bu sayede aklama ve terörizmin finansmanı fiillerine yönelik analiz ve incelemelerde kullanılacak veri seti sınır ötesi boyutta genişletilmiştir.

Suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı ile ulusal boyuttaki mücadele konusunda baş aktörün MASAK olduğu aşikârdır. Ancak aklama ve terörizmin finansmanı fiilleri para ve para dışındaki malvarlığına dayandığından, para ve para dışındaki malvarlığına ilişkin işlemlerin gerçekleştirildiği piyasalarda/alanlarda faaliyet gösteren kuruluşların da bu mücadelede rol alması kaçınılmaz bir gerekliliktir. Nitekim söz konusu fiiller işlenmeden önce durumun tespiti ve mümkünse bu süreçte önlem alınması, fiiller işlendikten sonra ise faillerin ve bunlarla bağlantılı kişilerin tespit edilebilmesi hususları büyük önem taşımaktadır ve ancak kolektif bir yaklaşım benimsenerek çözüme kavuşturulabilecektir. Bu sebeple 5549 sayılı Kanun ile “yükümlü” ve “yükümlülük” kavramları ortaya atılmıştır.

5549 sayılı Kanun ile tanımlanan yükümlüler büyük ölçüde finansal kuruluşlardan müteşekkil olup, noterler, spor kulüpleri, kargo şirketleri, kıymetli maden alım satımı yapanlar, mali müşavirler, taşınmaz alım satımı ile uğraşanlar, vb. kişi ve kuruluşlar da yükümlü sınıfına dahil edilmiştir. Yükümlülük kavramı ise kimlik tespiti yapılması, şüpheli işlemlerin MASAK'a bildirilmesi, uyum programı oluşturulması, yükümlülükler ve işlemlere ilişkin belgelerin gerektiğinde yetkili makamlara ibraz etmek üzere saklanması, MASAK'a bilgi verilmesi gibi unsurları barındırmaktadır.

Yükümlüler tarafından yükümlülüklerin zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirilmesi aklama ve terörizmin finansmanı ile mücadelede büyük önem taşımaktadır. Bu önem ekseninde MASAK tarafından, yükümlüler nezdinde yükümlülüklerin yerine getirilme durumlarının tespiti amacıyla yükümlülük denetimi yapılmaktadır. Yükümlülük denetimleri MASAK tarafından belirli programlar dahilinde veya yükümlülük ihlaline ilişkin olguların/şüphelerin

varlığı halinde yükümlü bazında münferiden yapılabilmektedir. Suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadelede yükümlü kişi ve kuruluşlar tarafından oluşturulacak mücadele süreçlerinin önemi yükümlülük denetimi konusunu MASAK'ın en önemli görevlerinden biri haline getirmektedir.

Yükümlü olarak belirlenen kişi ve kuruluşların büyük kısmı faaliyet alanlarına münhasır düzenlemeye tabi kuruluşlardır. Örneğin bankalar, faktoring ve finansal kiralama şirketleri, finansman şirketleri ve varlık yönetim şirketleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun, sermaye piyasası aracı kurumları ve portföy yönetim şirketleri Sermaye Piyasası Kurulu'nun, ödeme ve elektronik para kuruluşları Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın denetim ve gözetimine tabidir. 5549 sayılı Kanun ile getirilen yükümlülükler ile MASAK'ın suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesine ilişkin görev ve yetkileri MASAK'ı yükümlülerin faaliyet sahalarında yetkili otoritenin yanında ikincil bir otorite haline getirmektedir.

5549 sayılı Kanunda yükümlülük ihlali durumları idari veya adli yaptırıma tabi tutulmuştur. Yükümlülük ihlallerinin tekerrürü halinde idari para cezasında artırım öngörülmüş olup sürekli tekrar eden yükümlülük ihlallerinin mevcudiyeti durumunda ayrıca bir yaptırım öngörülmemiştir. Suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadelede yükümlülerin de önemli rol oynadığı ve yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunun mücadele süreci üzerinde oluşturacağı etkinin yükümlüye kesilecek cezadan çok daha önemli olduğu açıktır. Bu nedenle 5549 sayılı Kanun ile kurulan kabahat-yaptırım ilişkisinin, yükümlülük ihlallerine ilişkin eksikliğin giderilmesinin temin edilmesine yönelik bir unsur barındırmaması 5549 sayılı Kanun'un aklama suçu ve terörizmin finansmanı ile mücadelede etkinliğini azaltıcı bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.

Neredeyse tüm yükümlüler faaliyet alanları ile ilgili otoriteler tarafından verilen bir lisansa/faaliyet iznine dayanarak faaliyet göstermektedir ve faaliyet alanlarına ilişkin düzenlemelerde mutlak surette faaliyet izninin kaldırılması/lisans iptaline varan yaptırım hükümleri yer almaktadır. Dolayısıyla yükümlülerin faaliyet alanlarına ilişkin birincil düzenlemeler vasıtasıyla 5549 sayılı Kanun'un sürekli yükümlülük ihlallerine ilişkin yaptırımlar bakımından önceki kısımda detaylandırılan eksikliği tamamlanabilecek ve aklama suçu ve terörizmin finansmanı ile mücadele daha etkin sonuç doğurabilecektir. Bu etkinliğin sağlanması bakımından MASAK ile birincil otoriteler arasında oluşturulan iletişim kanalları büyük önem taşımaktadır.

MASAK ulusal düzeyde suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadelede koordinasyonun merkezi olmasının yanında uluslararası boyutta iletişimin sağlanması, FATF nezdinde ülkenin temsil edilmesi, finansal alanda sınırların neredeyse kalktığı ortamda uluslararası gelişmelerin takip edilerek ulusal mevzuatın dinamizminin korunması gibi sorumlulukları da üstlenmektedir.

Uluslararası finansal hareketliliğin günden güne arttığı ve teknolojik gelişmeler paralelinde finansal alanda ortaya çıkan yeni yöntem ve uygulamaların takip edilmesinin bile neredeyse zorlaştığı bir ortamda, Ülkemizin doğu-batı arasında köprü oluşturan jeopolitik konumu ve çevre ülkelerdeki otorite boşlukları ile terörist faaliyetlerin yoğunluğu aklama suçu ve terörizmin finansmanı konularını her daim gündemde tutmaktadır. Bu bağlamda yetki ve sorumlulukları itibarıyla MASAK'ın sahip olduğu stratejik önem her geçen gün artmakta, MASAK'ın yetkinliğinin, imkân ve kabiliyetlerinin, teknik donanımının sürekli olarak gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi zorunluluğu ön plana çıkmaktadır.