

TÜRKİYE’DE SUÇ GELİRLERİNİN AKLANMASI ve TERÖRİZMİN FİNANSMANI İLE MÜCADELEDE ve MÜSADERE UYGULAMALARINDA ETKİNLİĞİN ARTIRILMASI STRATEJİ BELGESİ (2021-2025)

Giriş

Ekonomik gelir getirici suçlarla mücadele, yetkili birimlerin, bu suçların yoğunluğu, organize olarak işlenip işlenmediği, ekonomik boyutu ve failerin mali profili konularında üst düzey farkındalığa sahip olmasını gerektirir. Aynı şekilde, terör örgütlerinin faaliyetlerinin önlenmesi ve örgüt yapısının anlaşılması için bunların finansmanına ilişkin yönelimlerin bilinmesi de önem arz etmektedir. Bu sayede siyasi ve ekonomik güvenlik sorunu olarak da kabul edilen aklama, diğer gelir getirici suçlar ve terörizmin finansmanı ile ortak bir anlayış çerçevesinde mücadele edilebilecektir.

Bu ortak anlayış Mali Eylem Görev Gücü (FATF) standartlarında da karşılık bulmaktadır. Bahse konu kuruluşun yayımladığı 40 tavsiye ve 11 etkililik kriterinde, ülkelerin adli mercilerinin, kolluk birimlerinin, istihbarat kurumlarının, düzenleme ve denetleme fonksiyonunu haiz kurumların, koordineli bir şekilde ve aynı amaç doğrultusunda çalışarak sonuç elde etmesi beklenmektedir.

Bu strateji belgesi, ülkemizde aklama ve terörizmin finansmanı suçlarına ilişkin adli ve idari süreçlerin etkili bir şekilde yürütülmesi, mali istihbaratın elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin süreçlerin başarısının artırılması ve dolayısıyla suçluların suç gelirinden mahrum bırakılmasına ilişkin tedbirlerin koordineli bir şekilde uygulanması hedefine yönelik olarak hazırlanmıştır. Strateji belgesi çerçevesinde, farklı şekillerde işlenebilen aklama ve terörizmin finansmanı suçları ve bu suçlarla bağlantılı suç gelirleri ile mücadelede ülkemizin önceliklerinin belirlenmesi ve kurumlar arası işbirliğinin, görev ve sorumluluk paylaşımının öneminin ve kapsamının ortaya konulması ve bu suçlarla mücadelede ulusal risk değerlendirmesi çalışmasının revize edilmesi amaçlanmaktadır.

1. Aklama ve Terörizmin Finansmanı Suçları ile Mücadele Tedbirleri

Suçla mücadelenin en önemli unsurlarından birisi de suçluların suç gelirlerinden mahrum bırakılmasıdır. Özellikle ekonomik menfaat elde etmek için işlenen suçların azaltılması, suçlulara etkili ve caydırıcı yaptırımların uygulanması ve suç mağdurlarının bu mağduriyetlerinin giderilmesi açısından, suçla mücadelede önleyici ve bastırıcı tedbirlerin uygulanması önem taşımaktadır.

Önleyici tedbirler arasında, önleyici kolluk faaliyetleri, farkındalık artırıcı çalışmalar, iyi yönetim ve saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar ile suç şüphesini bildirim mekanizmalarının varlığı sayılabilir. Bastırıcı tedbirler arasında ise, suçun işlenmesi sonrasında failerin ve aralarındaki bağlantıların belirlenmesine, sorumluların cezalandırılmasına ve suçtan elde ettikleri gelirlerden mahrum bırakılmalarına yönelik tedbirlerden bahsetmek gerekir. Bu tedbirler arasında “el koyma” ve güvenlik tedbiri niteliğindeki “müsadere” ön plana çıkmaktadır.

Ekonomik suçlardan elde edilen gelirleri konu edindiğimizde, failerin bu gelirleri serbestçe kullanabilmek için yasadışı kaynağını gizlemeye veya bunların yasal bir kaynaktan elde edildiği izlenimi vermeye çalıştığı görülmektedir. Benzer şekilde terörizmin finansmanının

yasal veya yasadışı kaynaklar kullanılarak ve ancak gerçek amacı gizlemeye yönelik işlemler ile sağlandığı bilinmektedir. Bu kapsamda, aklama ve terörizmin finansmanı suçları ile mücadelede “mali istihbarat birimleri” büyük önemi haiz bir fonksiyon icra etmektedir. Bu birimler, yükümlü grupları olarak nitelendirilen finansal sektör ve finansal olmayan belirli iş ve meslek gruplarından şüpheli işlem bildirimlerini almakta, bu bilgileri erişim sağladıkları diğer bilgileri de değerlendirerek analiz etmekte ve sonuçlarını ihtisaslaşmış kolluk birimlerine ve adli mercilere iletmektedir. Yükümlü gruplarının müşteriyi tanıma, kayıt tutma, muhafaza ve ibraz, şüpheli işlem bildirimleri, risk temelli uyum programı uygulama yükümlülükleri de bulunmaktadır.

Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü'nün 155/1 sayılı Genelgesinde ifade edildiği üzere, aklama ve terörizmin finansmanı suçlarının soruşturma evresinde, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'da belirlenen usul ve esaslar dâhilinde hareket edilmesi ve uygun soruşturma tekniklerinden faydalanarak gerekmesi halinde orantılı koruma tedbirlerine başvurulması önem arz etmektedir. Bunun yanında ülkemizde, 31.12.2020 tarihli, 31351 (5 inci mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanunla yapılan değişikliklerle, terör örgütü soruşturmalarının finansman unsurunun da araştırılması, bu suçların soruşturmasında gizli soruşturmacı görevlendirilmesi ve kontrollü teslimat tedbiri de dâhil uygun soruşturma tekniklerinin uygulanabilir olması ve el koyma tedbirinin daha etkili alınabilmesi amacıyla da düzenlemeler getirilmiştir. Bunun yanında 7262 sayılı Kanun kapsamında izinsiz yardım toplama faaliyetlerine ve bu suçların tüzel kişiler yararına işlenmesi halinde uygulanacak yaptırımlar artırılmış, dernek ve vakıfların risk temelli olarak denetlenmesine ilişkin hükümler de kabul edilmiş, aklama ve terörizmin finansmanı suçları ile çok yönlü mücadele gerekliliği ortaya konmuştur.

2. Görev ve Sorumluluklar

Ülkemizde aklama ve terörizmin finansmanı suçları ile mücadelede mali istihbarat birimi ve yükümlülük denetimi faaliyetleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK) tarafından; mali boyutunu da içeren soruşturma süreçleri 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu gereğince, doğrudan doğruya veya emrinde bulunan görevliler aracılığı ile Cumhuriyet Savcıları tarafından, kovuşturma faaliyeti ise Hâkimler ve Savcılar Kurulunun 485 sayılı Kararı uyarınca belirlenen İhtisas Mahkemeleri tarafından yürütülmektedir.

Soruşturma evresinde Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü'nün 155/1 sayılı Genelgesinde belirlenen öncelikler ve ilkeler çerçevesinde, soruşturmanın bizzat Cumhuriyet başsavcıları, başsavcıvekilleri veya görevlendirilecek uzmanlaşmış Cumhuriyet savcıları aracılığı ile yürütülmesi esastır.

Bu evrede, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü'nün 155/1 sayılı Genelgesinde de belirtildiği üzere soruşturmanın etkililiğinin artırılabilmesi amacıyla öncelikle şüpheli olayın adli kolluk bünyesinde yer alan mali suç ve suç gelirleri ile terörizmin finansmanı alanında ihtisaslaşmış kolluk görevlileri aracılığı ile detaylı olarak araştırılması; somut olay bazında uygun soruşturma tekniklerinin ve orantılı koruma tedbirlerinin uygulanması, aklama ve terörizmin finansmanı suçlarına ilişkin ihtisas gerektiren bir durumun ortaya çıkması halinde MASAK'tan analiz ve inceleme desteği alınması, gerekmesi halinde dosya kapsamında bilirkişi raporu istenmesi ve olayın çok yönlü araştırmasının yapılması önem arz etmektedir.

3. Stratejik Amaçlar ve Hedefler

Ülkemizde aklama ve terörizmin finansmanı soruşturma ve kovuşturmalarının, ülke riskleri ekseninde ve bahse konu mevzuat hükümleri uyarınca etkili bir şekilde yürütülmesi bir stratejik öncelik olarak benimsenmiş olup, bu çerçevede belirlenen stratejik amaç ve hedefler aşağıda gösterilmektedir.

Stratejik Amaç 1: Aklama ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadeleye İlişkin Adli ve İdari Süreçlerin Etkili Bir Şekilde Yürütülmesi

Hedef 1.1.Örgütlü veya profesyonel olarak işlenen, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar da dâhil tüzel kişilerin suistimali bulunan ve birden fazla kurumun ihtisas alanına giren aklama ve terörizmin finansmanı vakalarında ihtisaslaşmış soruşturma ekiplerinin oluşturulmasının öncelikli olarak değerlendirilmesi.

Hedef 1.2.Aklama ve terörizmin finansmanı vakalarında uygun işbirliği platformlarından faydalanmak suretiyle uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi ve bilgi paylaşımı yapılması

Hedef 1.3.Aklama ve terörizmin finansmanı suçuna ilişkin olarak adli merciler, kolluk birimleri, MASAK ve denetim elemanlarının bağlı olduğu kurumlar nezdinde farkındalık artırıcı ve işbirliğini geliştirici faaliyetler düzenlenmesi

Hedef 1.4. Aklama ve terörizmin finansmanı soruşturmalarına ilişkin olarak düzenli istatistiki veri temin edilmesine yönelik sistem altyapısı geliştirilmesi

Stratejik Amaç 2: Aklama ve terörizmin finansmanı ile mücadelede ulusal risk değerlendirmesinin güncelliğinin temin edilmesi

Hedef 2.1.Ulusal Risk Değerlendirmesinin güncellenmesi için Tehdit ve Kırılganlık Çalışma Gruplarının kurulması

Hedef 2.2.Aklama ve terörizmin finansmanı ile mücadele kapsamında elde edilen istatistik, eğilim, bilgi ve yöntemlerdeki gelişmelerin Tehdit ve Kırılganlık Çalışma Grupları marifeti ile analiz edilmesi.

Stratejik Amaç 3: Aklama ve Terörizmin Finansmanı Suçlarına İlişkin Mali Boyutu İçeren Adli ve İdari Süreçlerin Ulusal Risk Değerlendirme Sonuçları Ekseninde Önceliklendirilmesi

Hedef 3.1. Aklama ve terörizmin finansmanı açısından yüksek riskli olarak belirlenen tehdit unsurları ile mücadelede Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü'nün 155/1 sayılı Genelgesi uyarınca eşzamanlı mali soruşturma, analiz ve inceleme faaliyetlerinin sistematik olarak yürütülmesi.

Hedef 3.2. Aklama ve terörizmin finansmanı ile ilgili adli süreçlerin daha etkili yürütülmesi için mevcut performans kriterlerinin gözden geçirilmesi

Stratejik Amaç 4:Aklama, Terörizmin Finansmanı ve Bağlı Öncül Suçlar Çerçevesinde Suçtan Kaynaklanan Malvarlığına Elkonulması ve Bu Değerlerin Müsadere Edilmesi Amacıyla Mevzuat Altyapısının Değerlendirilmesi ile Tüm Adli ve İdari Tedbirlerin Etkili Bir Şekilde Uygulanması

Hedef 4.1. Aklama, bağlantılı öncül suçlar ve terörizmin finansmanı suçlarında elkoyma ve müsadere uygulamalarının ülke riskleri ekseninde önceliklendirilmesi

Hedef 4.2. Kazanç müsadere tedbirinin etkinliğini artırıcı çalışmalar yürütülmesi

Hedef 4.3. Elkoyma ve müsadereye ilişkin sistem entegrasyon çalışmalarının yapılması ve müsadere edilen malvarlığı değerlerinin devlet hazinesinde takibi için çalışmalar gerçekleştirilmesi

Stratejik Amaç 5:Terörizmin Finansmanı ile Mücadele Kapsamında Hedeflenen Mali Yaptırımların Etkili Bir Şekilde Kullanılmasını Sağlayacak Çalışmalar Yapılması

Hedef 5.1. 6415 sayılı Kanun kapsamında malvarlığı dondurma uygulamasının etkinliğinin artırılması için kurumlar arası koordinasyonun sağlanması ve bu kapsamda ilgili kurum temsilcilerinden oluşan çalışma grupları oluşturulması,

Hedef 5.2. 6415 sayılı Kanun kapsamında malvarlığı dondurulanlara ilişkin, Adalet Bakanlığı, Kolluk Birimleri, MASAK, MİT ve Dışişleri Bakanlığı'nın katılımı ile periyodik olarak toplantılar yapılması ve uygulama sonuçlarının yıllar itibarıyla takip edilmesi

Hedef 5.3. 6415 sayılı Kanun çerçevesinde malvarlığı dondurulan kişi ve kuruluşlara ilişkin istatistiki bilgilerin hazırlanması ve bunlara ilişkin yürütülen hukuki süreçlerin takibi

Belirlenen stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için yürütülecek faaliyetler bu strateji belgesinin ekinde sunulmaktadır.

4. Uygulama

Strateji belgesinin uygulanması kapsamında, aklama ve terörizmin finansmanına ilişkin tehdit ve kırılma noktalarının değerlendirilmesine yönelik olarak, ilgili kurumların temsilcilerinden oluşan çalışma grupları ihdas edilecek olup, uygulama sonuçları öncelikle 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 232 nci maddesinde düzenlenen Mali Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu (Koordinasyon Kurulu) toplantılarında görüşülecektir.

Tehdit Çalışma Grubu, MASAK temsilcisinin koordinatörlüğünde, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı) Ticaret Bakanlığı Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü'nün uygun göreceği sayıda teknik uzmanlığa sahip temsilcisinden oluşacaktır.

Kırılma Nokta Çalışma Grubu, MASAK temsilcisinin koordinatörlüğünde, 5549 sayılı Kanun'un 2(1)(e) maddesinde sayılan denetim elemanlarının bağlı olduğu kurumlar, İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Kültür ve Turizm Bakanlığı Vakıflar Genel Müdürlüğü, Ticaret Bakanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığı'nın uygun göreceği sayıda teknik uzmanlığa sahip temsilcilerinden oluşacaktır.

Yaptırımların İzlenmesi Çalışma Grubu ise yine MASAK temsilcisinin koordinatörlüğünde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğü ile İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının uygun göreceği sayıda teknik uzmanlığa sahip temsilcisinden oluşacaktır.

İhtiyaç halinde diğer ilgili kurum ve kuruluşların temsilcileri de çalışma gruplarının faaliyetlerine davet edilebilecektir.

Strateji Belgesinin geneli hakkındaki koordinasyon işleri, Tehdit, Kırılganlık ve Yaptırımların İzlenmesi Çalışma Gruplarının ve Koordinasyon Kurulunun sekretarya hizmetleri Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı tarafından yerine getirilecektir. Bunun yanında, Strateji belgesinde ele alınan konulara ilişkin ulusal seviyedeki politikalar ile reform önerileri, ilgisine göre Cumhurbaşkanlığı nezdinde oluşturulan Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu ile Hukuk Politikaları Kuruluna raporlanacaktır.