



This Project is co-funded by the European Union and the Council of Europe.
Bu proje, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TERÖRİZMİN FİNANSMANI İLE MÜCADELE KONULU KOORDİNASYON TOPLANTILARINA İLİŞKİN NİHAİ BİRLEŞİK RAPOR



Türkiye'de Ceza Adalet Sisteminin Güçlendirilmesi ve
Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesi için
Yargı Mensuplarının Kapasitesinin Artırılması
Avrupa Birliği – Avrupa Konseyi Ortak Projesi





This Project is co-funded by the European Union and the Council of Europe.
Bu proje, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TERÖRİZMİN FİNANSMANI İLE MÜCADELE KONULU KOORDİNASYON TOPLANTILARINA İLİŞKİN NİHAİ BİRLEŞİK RAPOR

Türkiye'de Ceza Adalet Sisteminin Güçlendirilmesi ve
Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesi için
Yargı Mensuplarının Kapasitesinin Artırılması
Avrupa Birliği – Avrupa Konseyi Ortak Projesi



TERÖRİZMİN FİNANSMANI İLE MÜCADELE KONULU KOORDİNASYON TOPLANTILARINA İLİŞKİN NİHAİ BİRLEŞİK RAPOR

Hazırlayan

Av. Tuğçe Duygu KÖKSAL

Bu Rapor "Türkiye'de Ceza Adalet Sisteminin Güçlendirilmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesi için Yargı Mensuplarının Kapasitesinin Artırılması" Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Ortak Projesi kapsamında hazırlanmıştır. Bu Proje Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmekte, Avrupa Konseyi tarafından yürütülmektedir. Projenin yararlanıcı kurumları Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Adalet Akademisidir. Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

Bu Rapor, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmiştir. Burada ifade edilen görüşler hiçbir şekilde tarafların resmi görüşünü yansıtmamaktadır. Bu Raporda yer alan görüş ve düşünceler yazarın sorumluluğundadır.

Tasarım

Bilge Bostan

Baskı

Tam Pozitif Reklamcılık | Matbaa

Çamlıca Mahallesi Anadolu Bulvarı

145. Sokak 10/11

Yenimahalle/ANKARA

Tel: 0312 397 00 31 | Faks: 0312 397 86 12

E-Posta: pozitif@pozitifmatbaa.com

Proje Paydaşları

- Anayasa Mahkemesi
- Yargıtay Başkanlığı
- Hâkimler ve Savcılar Kurulu
- Türkiye Barolar Birliği
- Mali Suçlar Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK)
- Jandarma Genel Komutanlığı
- Emniyet Genel Müdürlüğü
 - Siber Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı
 - Terörle Mücadele Daire Başkanlığı
 - Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi Başkanlığı
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- Adli Tıp Kurumu

www.coe.int/tr/web/ankara

Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi

✉ cas.ankara@coe.int

fb Ceza Adalet Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi

ig cas_projesi

✉ @project_cas

yt Ceza Adalet Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	7
I. ARKA PLAN	8
A. BAĞLAM	8
B. İHTİYAÇ ANALİZİ ÇIKTILARI İLE KARŞILAŞTIRMA	10
1. PAYDAŞLAR VE DİĞER BİLGİLER	12
II. BULGULAR	13
1. MEVZUAT VE UYGULAMASI BAKIMINDAN BULGULAR	13
2. TERÖRÜN FİNANSMANI SORUŞTIRMALARI BAKIMINDAN BULGULAR	14
3. İŞ BİRLİĞİ VE KOORDİNASYON BAKIMINDAN BULGULAR	17
A. KOLLUK KUVVETLERİ BAKIMINDAN	17
B. MALİ İSTİHBARAT BİRİMLERİ BAKIMINDAN	19
C. AKADEMİK ÇALIŞMALAR VE POLİTİKA ÜRETİLMESİ BAKIMINDAN	20
D. ÖZEL SEKTÖR İLE İŞ BİRLİĞİ BAKIMINDAN	20
III. SONUÇ VE TAVSİYELER	25
1. MEVZUATIN KAPSAMINA YÖNELİK TAVSİYELER	26
2. SORUŞTIRMALARIN ETKİLİLİĞİNİN ARTIRILMASINA İLİŞKİN TAVSİYELER ..	27
3. İŞ BİRLİĞİ VE KOORDİNASYON BİRİMLERİNİN ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN TAVSİYELER	28

YÖNETİCİ ÖZETİ

Bu Birleştirilmiş Rapor, ‘**Terörizmin Finansmanı ile Mücadele**’ başlıklı 31 Mart 2022 tarihinde Gaziantep’te düzenlenen **Birinci Koordinasyon Toplantısı** ve 22 Eylül 2023 tarihinde Kızılcahamam’da (Ankara) düzenlenen **İkinci Koordinasyon Toplantısında** tartışılan temel konuları, tespit edilen sorun ve bulgular ile tavsiyeleri içermektedir.

Terörizmin finansmanı ile mücadele, **Türkiye’de Ceza Adalet Sisteminin Güçlendirilmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesi İçin Yargı Mensuplarının Kapasitesinin Artırılması Ortak Projesi’nin** (“Proje”) odaklandığı üç ana temadan biridir. Proje kapsamında düzenlenen “Terörizmin finansmanı ile mücadele” ana bileşenine ilişkin iki koordinasyon toplantısında sunumların yanı sıra katılımcıların soruları üzerinden çözüm önerileri ve tavsiyeler üzerine odaklanılmıştır. Ayrıca Proje kapsamında iki koordinasyon toplantısı haricinde 25-26-27 Ekim 2023 tarihlerinde Van’da “**Terörizmin Finansmanı ile Mücadele**” konulu bir **Yuvarlak Masa Toplantısı** ve 19-20 Eylül 2022 tarihlerinde Ankara’da düzenlenen “**Terörizmin Finansmanı ile Mücadele ve Usuli Güvenceler Uluslararası**” **Çalıştayında** sunulan katkılar ile koordinasyon toplantılarının bulguları desteklenmiş ve güçlendirilmiştir.

I. ARKA PLAN

A. Bağlam

Terörizmin finansmanının önlenmesinde coğrafi konum ve sınırların denetimi önem taşımaktadır. Finansman sağladığı sürece terör örgütlerinin faaliyet ve eylemleri son bulamamakta olduğu bir gerçektir. Bu bağlamda başta Terörizmin Finansmanına İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (Sözleşme) olmak üzere Anayasa 90 (5) maddesi uyarınca kanunlarla farklı hükümler içerdiklerinde esas alınacak olan uluslararası sözleşmelere taraf olunmuştur. Son dönemde ise özellikle Mali Eylem Görev Gücü (FATF) tarafından Türkiye'nin kara para aklama ve terörizmin finansmanı ile mücadele (AML/CFT) konusundaki eksiklikleri nedeniyle 2021 yılında gri listeye alınmasını takiben, ulusal mevzuat bakımından güçlendirmeler ve uyum çalışmaları yapılmış ve uygulamadaki sorun ve eksikliklerin çözülmesine ve kurumlar arasındaki iş birliğine odaklanılmıştır. Proje kapsamında gerçekleştirilen iki koordinasyon toplantısında hızlı ve adil bir adalet sisteminin ihtiyaçlarını konuşmak hedeflenmiştir. Eksiklikleri tespit edip iyi uygulama geliştirmek üzere ceza adalet sistemindeki çeşitli kurumların temsilcileri bu toplantılar vesilesiyle bir araya gelmiştir. Gerek koordinasyon toplantıları gerek ise yuvarlak masa toplantıları terörle mücadele alanındaki soruşturma ve kovuşturmaların aktif olarak yürütüldüğü, özellikle sınır bölgeleri olmak üzere, geniş çapta katılımcıları kapsama almış ve saha tecrübesinin aktarılmasına önem vermiştir.

Proje kapsamında gerçekleştirilen koordinasyon toplantıları konuyla bağlantılı tüm ulusal kurumları bir araya getirerek karşılıklı iş birliğini güçlendirmek, bu kapsamda bireylerin adalete erişimini de güçlendirmeyi sağlamayı hedeflemiştir. Terörizmin finansmanı ile mücadele alanı ikircikli bir alandır. Dolayısıyla da, ulusal makamlar ve özel kurumların da iş birliğinin güçlendirilmesini de önemli kılmaktadır.

Koordinasyon toplantılarında, terörün finansmanı ile mücadele kapsamında FATF tavsiyeleri doğrultusunda özellikle mevzuatın güçlendirilmesi ve devletin mevzuatta ilgili düzenlemeleri yapma yükümlülüğü kapsamında önemli ilerlemeler ön plana çıkartılmıştır. Türkiye'nin başta 1999 tarihli Sözleşme olmak üzere, taraf olduğu ilgili uluslararası sözleşme ve protokollerle uyum da dikkate alınmış ve temel presiplere referansla çalışmalar yürütülmüştür. Bu bağlamda FATF'ın Temmuz 2023 tarihinde yayımlanan "Türkiye Hakkında Üçüncü Genişletilmiş Takip Raporu" öncelikle (bkz. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/T%C3%BCrkiye-Follow-Up-Report-2023.pdf.coredownload.pdf>) tespitleri de dikkate alınmış ve paylaşılmıştır.

Türkiye'de teorik olarak terörizmin finansmanı ile mücadele kapsamında olumlu karşılanan mevzuat düzenlemeler genel olarak 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanun ile Dernekler Kanunu ile Dernekler Yönetmeliği ve Yardım Toplama Kanunu ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin

Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun olarak ön plana çıkmaktadır. Mevzuat kapsamında, kar amacı gütmeyen kuruluşlara ilişkin yapılan düzenlemeler, kar amacı gütmeyen kuruluşların “risk temelli” denetiminin yapılması usulü ve denetimin terörizmin finansmanı odağında güçlendirilmesi, yardım toplama konusundaki izin sistemi ve denetim ile nüfuz sahibi olan kişilerle ilgili yapılan düzenlemeler ve sıkılaştırılmış yaptırımlar dikkate alınmıştır. Yükümlüler bakımından avukatların şüpheli işlemleri bildirme yükümlülüğü ve uygulanacak tedbirlere de gelişme olarak atıf yapılmış, özellikle terörizmin finansmanına odaklı risk temelli denetime odaklanılması olumlu karşılanmıştır. Öte yandan, Suç Gelirlerinin Aklanmasının Ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik ile yapılan düzenlemeler ile MASAK tarafından yayımlanan rehberler ve Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan rehberler de FATF tarafından yeniden derecelendirmede dikkate alınmıştır. Diğer taraftan, 5549 sayılı Kanun’da sayılan yükümlülerin kripto varlık hizmet sağlayıcılar ve ödeme kuruluşlarını da içine alan şekilde genişletilmesi önemlidir. Bununla birlikte, FATF 15 numaralı tavsiye bakımından, sanal hizmet sağlayıcıların lisanslandırılmasına ilişkin eksiklik teknik uyum açısından derecelendirmenin düşürülmesine neden olan bir durum olduğunun altı çizilmiş ve bu konuda çalışmaların yapılması konusunda aksiyon alınması gereğine dikkat çekilmiştir.

Diğer taraftan, olumlu gelişmelerin yanı sıra, özellikle avukatların şüpheli işlem bildiriminde yükümlüler arasında sayılması, yaptırımların orantılılığı ve keyfilğe sebebiyet verebilecek genişliği ile Dernekler Kanunu ve Yönetmeliği ve Yardım Toplama Kanun’unda yapılan düzenlemeler ve izin ve yaptırım prosedürleri Venedik Komisyonu ve uluslararası insan haklar kuruluşları tarafından eleştirilmiş olduğu da koordinasyon toplantılarında not edilmiştir (bkz. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)023cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)023cor-e)). Bu çerçevede terörle mücadele yasalarının sık ve geniş bir şekilde uygulanması riskinin sivil toplum için endişeler doğurabileceğine dikkat çekilmiştir.

Öte yandan, koordinasyon toplantılarında karşılaştırmalı hukuk açısından terörizmin finansmanı ile mücadele konusundaki mali ve istihbari iş birliği konusunda farkındalık yaratabilmek adına İtalya, Fransa ve Belçika Mali İstihbarat ve Kolluk Birimlerinden davet edilen uzmanlarla fikir ve tecrübe alışverişinde bulunulmuştur. Neticede, ülkeler terörizmin finansmanını önleme aşamasında başarılı faaliyetler ve işbirlikleri gerçekleştirirse erken aşamada suçun oluşması engellenebilmesi mümkündür.

Sonuç olarak, terörle mücadele kapsamında terörün temel kaynaklarından olan terörizmin finansmanı ile mücadele bir bütün olarak ele alındığında, güvenlik ve özgürlük dengesi kurularak kontrollü izleme yöntemlerinin geliştirilmesi gerekliliği ve delillerin hukuka uygunluğuna riayet edilmesi koordinasyon toplantılarının önemli çıktılarının başında gelmektedir.

B. İhtiyaç analizi çıktıları ile karşılaştırma

Proje kapsamındaki toplantıların öncesinde gerçekleştirilen ihtiyaç analizi sonucunda hazırlanan **“Türkiye’de Ceza Adaleti Sistemine İlişkin Mevzuat ve Politikaya Yönelik İhtiyaç Analizi Raporu”** (Rapor) (311-367. paragrafları) “terörizmin finansmanı” bileşenine ilişkin tespitleri içermektedir. Koordinasyon toplantıları sonunda ortaya konan bulgu ve tavsiyeler Proje kapsamında kaleme alınan Rapor’un “Terörizmin Finansmanı” bileşenine ilişkin tespit ve tavsiyeleri destekler niteliktedir. Rapor’da “Yasal düzenlemeler”, “MASAK’ın görevlerinin niteliği”, “MASAK raporlarının doğruluğu ve bilgisi”, “MASAK’a bilgi akışı”, “Birleşmiş Milletler (“BM”) yaptırımlarının uygulanabilirliği” ve “Eğitim ve uzmanlaşma” şeklinde ayrılmış 6 farklı konu başlığı altında tespit ve öneriler kaleme alınmıştır.

Bu bağlamda, yasal düzenlemelerle ilgili ilk olarak terörün evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı olmaması ve 1999 tarihli Sözleşme tanımının referans alınarak ulusal mevzuatlardaki düzenlemelerin kanunilik kriteri bakımından ele alınmasının ve bu çerçevede “öngörülebilirlik” ve “açıklık” kriterlerine uygunluğunun sağlanmasına vurgu yapılmıştır. Bu belirliliğin ve açıklığın sağlanması uluslararası adli yardımlaşma kapsamındaki taleplerin karşılanmasında yaşanan zorlukların aşılmasında da kolaylık sağlayabilecektir. Koordinasyon toplantılarında, özellikle Türk Ceza Kanunu’nun (TCK) 220 (6) ve (7). maddeleri açısından ve 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun kapsamında “finansman” ile maddi “yardım” ayrımı bakımından yapılan değerlendirmelerde bu tespitin önemine vurgu yapılmış ve detaylı olarak “fon ve finansman” tanımı açısından Yargıtay’ın içtihadına atıfla konu değerlendirilmiştir. İhtiyaç analizi raporunda bu kapsamda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin (AİHM) “kanunilik” ile ilgili standartları ile uyum sağlanabilmesine ve hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik sağlanmasına yönelik mevzuatın gözden geçirilmesi tavsiye olunmuştur (p. 322). Ayrıca savcılara, terörizme finansman sağlama ve terör örgütüne yardım etme suçlarının ne zaman kullanılmasının uygun olacağına nasıl karar verecekleri konusunda “Kılavuz İlkeler” hazırlanmasının fayda sağlayacağına da işaret edilmiştir (p. 323). Koordinasyon toplantılarına katılan savcı ve hakimler açısından da bu eksikliğin altının çizilmiş olması, özellikle Yargıtay’ın içtihadı dikkate alınarak kılavuz ilkelerinin belirlenmesi gereğine dikkat çekilmiş olması önemlidir.

Türkiye’nin mali istihbarat birimi olan MASAK’ın terörün finansmanı ile mücadele konusundaki rolü açısından, Rapor’da kapsamlı tespitler yapıldığı gözlemlenmiştir. Özellikle, MASAK’ın, görev alanı istihbarat ve analiz ile sınırlı olduğu görüşü hakim olsa da, uygulamada savcılar ve kolluk kuvvetleri için mali veriler hakkında bir mali müfettiş tarafından hazırlananlara benzer şekilde raporlar hazırlamakta olduğu bilinmektedir. Bu da MASAK açısından hem iş yüküne hem de resmi bir delil toplama rolü olmamasına rağmen, raporlarının delil zincirine girmesiyle gerçekte hibrit bir model oluşmasına neden olmaktadır. Rapor’da Yargıtay’ın MASAK’ı sadece istihbarat değil, delil toplayan bir kurum olarak gördüğüne dikkat çekilmiştir (p. 326). Koordinasyon toplantılarında da

MASAK ve yargı mensupları arasındaki bu konu sıklıkla gündeme gelmiş ve eleştirilmiştir. Özellikle, UYAP verileri, vergi ile ilgili bilgiler, banka hesapları ve işlemleri ve gayrimenkul kayıtları, talep edilmesi halinde mahkeme kararı veya arama emri olmaksızın MASAK uzmanlarının erişimine açık olması MASAK'ı bu soruşturmalarda kilit istihbarat mekanizması haline getirmektedir.

Bu kapsamda koordinasyon toplantılarında özellikle Belçika örneği de dikkate alınarak mali istihbarat açısından hızlı ve güvenli veri tabanlarının oluşturulmasının ve kurumlar arası istihbarat paylaşımında iş birliğinin önemine dikkat çekilmiştir. Bunun yanında ihtiyaç analizi raporunda da vurgulandığı üzere koordinasyon toplantılarında da, istihbarat akışına delil olarak dayanılmaması ve hukuka uygun elde edilmiş delillerle soruşturmaların desteklenmesinin önemine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda hem adil yargılanma hakkı hem de özel hayat ve aile hayatına saygı hakkı bakımından usuli güvencelere dikkat çekilmiştir (p. 337 vd). Proje kapsamında gerçekleştirilen toplantılarda da, bu tespit destekler şeklinde, MASAK'ın yalnızca mali istihbarat birimi olarak görevine devam etmesi ve iş yükünün azaltılarak mali istihbarata odaklanmasını sağlayacak mevzuat değişikliklerine işaret edilmiştir. Özellikle, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. ve özel hayat ve aile hayatına saygı hakkını güvence altına alan 8. maddeleri ile CMK'nın 64 (2) maddesi uyarınca tarafsızlık ve bağımsızlık başta olmak üzere usuli güvencelerini taşıyan mali bilirkişilik kurumları ile sistemin desteklenmesine dikkat çekilmektedir. Özellikle bireylerin mülkiyet ve özel hayat ve aile hayatına saygı hakkı bakımından pek çok müdahaleye gerekçe olan MASAK raporlarına itiraz prosedürünün çelişmeli hale getirilmesi de önemli bir güvence oluşturacaktır.

Rapor'da, savcılar ve polis memurlarının terörizmin finansmanının soruşturulması için gerekenleri ve karşılıklı adli yardımlaşma ile ilgili konuları anlamaları konusunda bir bilgi açığı olduğu genel olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla, bu alanda çalışan savcılar ve polis memurlarının sürekli olarak ortak eğitim almalarına ihtiyaç olduğuna işaret edilmiştir (p. 364-365). Proje kapsamında toplantılara katılan savcı ve hakimler de aynı ihtiyaç yinelemiş, özellikle Yargıay'ın içtihadı konusunda süreklilik arz eden eğitim ve farkındalık çalışmalarının önemini altını çizmişlerdir. Diğer taraftan, MASAK ve kolluk kuvvetleri ile birlikte iş birliği ve koordinasyon toplantılarının artırılmasına dikkat çekilmesi de ihtiyaç analizi raporunun çıktıları ile örtüşmektedir.

İhtiyaç analizi raporunun tespitleri de dikkate alındığında, iki koordinasyon toplantısının sonucunda, bu raporun sonuç bölümünde de detaylandırıldığı üzere, birçok bulgu ve tavsiye ortaya çıkmıştır. En önemli tavsiyeler ve bulgular birleştirilmiş bu raporda detaylandırılmıştır.

1. PAYDAŞLAR VE DİĞER BİLGİLER

Proje kapsamında gerçekleştirilen yuvarlak masa ve koordinasyon toplantılarına terörle mücadele kapsamındaki soruşturma ve kovuşturma yoğunluğu dikkate alınarak seçilen illerden ve konuyla ilgili çeşitli kurumlardan temsilciler katılmıştır. Bunlar sırasıyla şunlardır:

Adli Makamlardan Temsilciler,

- İlk Derece Mahkemesi Hâkimleri,
- Bölge Adliye Mahkemeleri,
- Cumhuriyet Savcıları.

Kamu Kurumlarından Temsilciler,

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu,
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu,
- MASAK (Mali Suçlar Araştırma Kurulu),
- Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Daire Başkanlığı, Adalet Bakanlığı Ceza işleri Genel Müdürlüğü, Adalet Bakanlığı Mevzuat Genel Müdürlüğü, Ticaret Bakanlığı Gümrük Müdürlüğü.

Emniyet Müdürlüğü ve İl Jandarma Komutanlığı Terörle Mücadele ve Siber Suçlarla Mücadele Birim Temsilcileri,

Diğer Kurumlar,

- Sivil Topluma İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- Türkiye Bankalar Birliği,
- Ankara Barosu ve Türkiye Barolar Birliği, Türk Ceza Hukuku Derneği.

Ulusal ve Uluslararası Uzman ve Danışmanlar,

- Avrupa Konseyi Uluslararası Danışman, Giuseppe Lombardo,
- Avrupa Konseyi Ulusal Danışman, Av. Tuğçe Duygu Köksal,
- Avrupa Konseyi Ulusal Danışman, Bürke Uğur Başaranel,
- Belçika Tehdit Analizi Koordinasyon Birimi Analist, Bart Pareit,
- Belçika Mali İstihbarat İşleme Birimi Analist, Nicolas Henry,
- Avrupa Konseyi Uluslararası Danışman, Xavier Ventosa,
- Avrupa Konseyi Uluslararası Danışman, Nicola Riacente,
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kıdemli Hukukçu, Gökçe Türkyılmaz,
- Avrupa Konseyi Uluslararası Danışman, Ana Maria Salinas.

II. BULGULAR

Türkiye’de terörizmin finansmanı ile mücadelede, terörizmin finansmanı yöntemlerinin önlenmesi ve finansman eylemlerinin soruşturularak cezalandırılmasına ilişkin süreçte çok sayıda aktör devreye girmektedir. Bu aktörlerin bir bölümü kamu kurumlarını oluştururken, bu mücadelede özel sektörle iş birliğinin önemi de bir o kadar kilit rol oynamaktadır.

Terörün finansmanının etkili şekilde soruşturmasında öne çıkan aktörler savcılar, hakimler, kolluk birimleri iken, terörün finansmanına kaynağında müdahale ve önlenmesinde mali istihbarat birimleri ile bankalar başta olmak üzere MASAK yükümlü grupları ve diğer çeşitli özel sektör kurumları devreye girmektedir. Bu bağlamda aktörler çeşitlidir ve mücadelenin boyutu da çok yönlü ve zorludur. Dolayısıyla, koordinasyon toplantılarında elde edilen bulgular da tüm aktörleri kapsamakta ve konuyu çeşitli açılardan ele almaktadır.

1. Mevzuat ve uygulaması bakımından bulgular

Terörün ortak bir tanımı olmasa da, 1999 tarihli Sözleşme’de bir tanım yapılmaktadır ve ülke düzenlemelerinde de çerçeve olarak bu tanım esas alınmaktadır. Terörle Mücadele Kanunu (TMK) kapsamında yapılan terör tanımının, terörizmin finansmanı kapsamında değerlendirilecek eylemlerin değerlendirilmesi açısından “suçta ve cezada kanunilik ilkesi” bakımından öngörülebilirlik ve belirlilik kriterlerini karşılamadığına dikkat çekilmiştir. Terör tanımının geniş olması, “terörist” kavramının içeriği açısından da sorun yaratmaktadır. Bu muğlaklık da keyfi uygulamalara sebebiyet verebilmektedir. Nitekim “terör örgütüne” ya da “teröriste” “fon sağlamak” ya da “fon toplamak”, “yardım” suçu ile de uygulamada sıkça karıştırıldığından, öngörülebilir olmayan ya da keyfi olan uygulamalara sebebiyet verebilmektedir. Bu bağlamda, Yargıtay’ın yerleşik içtihadının netleştirilmesi ve AİHM’nin *Işıkırık v. Türkiye* ve *İmret ve Bakır v. Türkiye* kararları da dikkate alınarak, özellikle TCK madde 220 (6) ve (7) başta olmak üzere, finansman ve yardım teşkil edebilecek fiiller açısından gerekli “belirlilik” ve “açıklığın” mevzuat yeniden ele alınarak netleştirilmesi gereklidir. Bu bağlamda, özellikle TCK madde 220 (6) bakımından Anayasa Mahkemesinin *Hamit Yakut* kararında yasama organına “pilot karar” usulüyle yasal mevzuat değişikliği için çağrı yapılmış olduğu da hatırlatılmıştır.

Diğer taraftan, 6415 sayılı Kanun’da çapraz referanslı atıfla uluslararası anlaşmaların ihlali ile terörizmin finansmanı suçunda tanımlanan eylemleri gerçekleştiren kişilerin cezalandırılması söz konusu olduğundan, bu referansın da kanunilik ilkesi bakımından sorunlu olduğuna ve ayrıca 1999 tarihli Sözleşme’deki genel terör tanımına Türkiye’nin çekincesi bulunduğu da dikkate alınması gerektiğine işaret edilmiştir.

Öte yandan, “belirlilik” ve “öngörülebilirlik” açısından önem arz ettiğinden, suçun maddi ve manevi unsurlarının belirlenmesinde zorluklar yaşandığına işaret

edilmiştir. Finansman suçunun “özel kastla” işlenebilen bir suç olması ve yöntemlerin çeşitlilik arz etmesi suçun şüpheden ari şekilde oluşması açısından hukuka uygun delillerin toplanması da delillendirme açısından önemlidir. Teknolojik gelişmeler de dikkate alındığında, özellikle dijital ve kripto yöntemlerle ve internet üzerinde kurulan platformlar kullanılarak fon toplamak ya da fon sağlamak mümkün olabilir. Yasal düzenlemenin yeterli açıklıkta ve belirlilikte bir düzenlemeyi ihtiva etmesi teknolojik gelişmeler dikkate alındığında daha büyük bir önem arz etmektedir. Özellikle ödeme yöntemleri bakımından yasal mevzuattaki açıkların kötüye kullanılabilmesi de dikkate alındığında, mali istihbarat birimleri ve özel sektörün de kamu makamları kadar aktif olması ve hukuka uygun yöntemler kullanılarak suçla mücadelenin güçlendirilmesi önemlidir. Terörizmin finansmanı soruşturmalarında MASAK’ın yeterince etkili kullanılamadığı ve suçun kanundaki tanımı bakımından özellikle fonu nasıl ve hangi amaçla toplandığının tespit edilemediği noktalarında sorunlar bulunmaktadır. Bu konu aşağıda detaylı olarak ele alınmıştır.

2. Terörün finansmanı soruşturmaları bakımından bulgular

Terörizmin finansmanının çok boyutlu bir yapı içerdiği bilinmektedir. Diğer suçların (insan ticareti, uyuşturucu veya silah kaçakçılığı, terör örgütüne yardım gibi) iç içe geçtiği çok boyutlu bir yapı olarak da görülebilir. Bu nedenle, uzman savcılar ve Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından belirlenen yeni bir organizasyon başlatılmıştır.

Terörizmin finansmanı kapsamında soruşturma eksikliği olduğu, savcılarının bu soruşturmaları 6415 sayılı Kanun yerine ağırlıklı olarak TCK’nun 314. maddesi atfıyla TCK madde 220 (7) “yardım suçu” üzerinden yürütme eğiliminde olduğu belirtilmiştir. Savcılarının sempati ile terörizmin finansmanı arasında kaldığından bahsedilmiş, bu bağlamda hukuka uygun olarak elde edilen delillerin (tapeler, iletişim kayıtları, banka hesap akışları gibi) toplanmasındaki zorluklardan bahsedilmiştir. Soruşturmalar açısından delil toplanmasının önemi ayrıntılı olarak tartışılmıştır. Bu kapsamda terör bağlamındaki her soruşturmada terörizmin finansmanı ayrıca incelenmeli ve soruşturma bu bakımdan da genişletilmelidir. Bu boyuttaki soruşturmalarda, MASAK işlem analiz raporu önemli olup, soruşturma makamları tarafından tedbirlere ilişkin delil ve dijital materyallerle birlikte yorumlanmaktadır. Sonuç olarak, finansal ve klasik delili örtüştürerek bir fotoğraf ortaya konulmaktadır.

Öte yandan, çok sayıda şüphelinin yer aldığı bir kovuşturmada, para transferleri dışında delil yoksa, bu transferlerin hukuki ilişki içinde yapıldığı iddia edilebileceği için sorun yaşanabilmektedir. Bu durumda şüpheden “sanık yararlanır ilkesi” işletilmelidir. Nitekim, terörizmin finansmanında ispat konusu önemli bir sorundur. Bu nedenle soruşturma açılrsa da mahkumiyet oranları düşüktür ve genel olarak mahkumiyetler terör örgütüne yardım veya üyelik üzerinden ilerlemektedir. Terörizmin finansmanı yöntemlerinin teknolojinin gelişmesiyle farklı bir boyut alması ve siber suçlarla mücadelenin de devreye

girmesi gerektiği ve finansman yöntemlerinin belirlenmesinde uygulamada bir yeknesaklık bulunmadığını da göstermektedir. Terörizm açısından mahkûmiyet kararı verilebilmesi için 6415 sayılı Kanun'un 3. maddesi kapsamında "bilme ve isteme" suçun unsuru olarak gerçekleşmesi gerektiğinin altı önemle çizilmiştir.

Öte yandan, finansman suçunun bağımsız bir suç olduğu ve savcıların terör örgütü üyeliği değil, 6415 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca terörizmin finansmanı suçunun işlenmesi konusunda bilinçlendirilmesi gerektiğine değinilmiştir. Uygulamada terörizmin finansmanı suçu üzerinden bağımsız olarak dikkate alınmamakta ve bu suç terör örgütüne üye olma suçu içerisinde eritilebilmektedir. Nitekim 2013 yılından itibaren terörizmin finansmanı tek başına bir suç olarak düzenlenmiş ancak uygulaması dar tutulmuştur. Yargıtay'ın esas aldığı kriterler somut olaylara uygulandığında örgüte yapılan yardımın para ile ölçülemeyen bir transfer olması halinde TCK 314 (2) maddesi atfı ile TCK madde 220 (7) ve maddi karşılığı olması halinde ise 6415 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında işlem yapılması gerekmektedir. Uygulamada örgüt mensuplarına gıda maddesi, un, bulgur, şeker, pirinç, çay ve diğer yaşamsal malzemeleri veren ve bunların kırsala taşınması için araç kullanılmasının Yargıtay içtihadına göre terörizmin finansmanı suçu kapsamında kaldığı ve süreklilik arz eden fiiller açısından TCK'nun 314 (2) maddesi kapsamında üyelik suçunun dikkate alındığı belirtilmiştir. Neticede, Yargıtay içtihadına bakıldığında aynı yardımın da terörizmin finansmanı suçu veya örgüte yardım suçunun kapasamına girdiği ve süreklilik unsuru bulunması halinde örgüte üyelik suçunun devreye girebileceğine dikkat çekilmiştir. Bununla birlikte, uygulamada Yargıtay'ın içtihadı konusundaki farkındalığın oluşturulmasına yönelik ihtiyaç tespit edilmiştir.

Her ne kadar kripto paralar üzerinden yapılan finansman en çok başvurulmuş yöntemlerden biri olarak zikredilse de, uygulamada daha çok örgüte yaşamsal ihtiyaçlara ilişkin aynı yardımların dahil olduğu soruşturmalara daha sık rastlandığına işaret edilmiştir. Bu noktada üyelik suçunu işleyen birinin finansman suçunu da işlemiş olması halinde artırım sebeplerinin uygulanması bakımından 27 Aralık 2020 tarihinde yapılan değişikliğin de altı yuvarlak masa toplantılarında çekilmiş ve "lehe kanun" uygulamasına dikkat edilmesi gerektiğine de işaret edilmiştir.

Koruma tedbirleri açısından ise, son dönemde, 6415 sayılı Kanun ile uygulamalar olduğu ve CMK'nun 135 ve 140 maddeleri kapsamında koruma tedbirleri uygulandığı gözlemlenmektedir. Koruma tedbirlerinin uygulanması için 6415 sayılı Kanun için özel bir düzenleme yapılması önerilebilir. Finansman suçunda kast unsurunun değerlendirilmesinde doğrudan ve dolaylı delillerin önemi görülmektedir. Bu bağlamda, somut olayın koşullarına göre, sosyal medya profili ve dijital delillerin ve beğenilerinin suç kastı olup olmadığını da ortaya koyabilecek durumda olması söz konusu olabilmektedir. Kripto paranın saklandığı soğuk cüzdanlara el konulmasına ilişkin teknolojilerin geliştirilmesi gerekir. Öyle ki bitcoin açısından alfa numerik kimliği bakımından bazı kripto paralar bakımından kimliğin tespitinin hiçbir şekilde mümkün olmaması mücadeleyi

zorlaştıran noktalardır. Siber suçlarla mücadele yöntemleri ile terörizmin finansmanı yöntemlerinin birlikte ele alınması gerekmektedir.

Suç soruşturmasında fiziki olarak bilgisayar ve usb'lere el konulması halinde, bu dijital deliller üzerinde soğuk cüzdan bulunup bulunmadığı konusunda dikkatli olunmalı ve bu kapsamda farkındalık çalışması ve eğitim yapılmalıdır. MASAK tarafından kripto varlık şirketleri yükümlü sayıldığından, gerekli görülmesi durumunda veri talep edilebilmektedir. Ancak soğuk cüzdan kullanılması ve transferlerin soğuk cüzdanların kendi aralarında yapılması durumunda işlemin merkeziyetçi bir sistem aracılığı ile yapılmamış olması nedeniyle transferlerin tespiti ve iz takibi mümkün olamamaktadır.

Türkiye'de mukim Kripto para hizmet sağlayıcılarına "kripto para" almak maksadıyla "ülke içinden" "itibari para" gönderilmesi durumunda iz takibi ve iz tespiti itibari paranın gönderildiği ilgili Banka veya ilgili Ödeme Kuruluşu üzerinden yapılması mümkün görünmekte, ancak sözkonusu transferin "yurt dışından" gelmesi durumunda MASAK tarafından iz takibi sadece Türkiye'deki Kripto para hizmet sağlayıcı üzerinden yapılabilir.

Yukarıdaki açıklamalarda geçen Türkiye yerleşik tüm taraflar; Kripto para hizmet sağlayıcıları, Ödeme Kuruluşları ve Bankalar Suç Gelirlerinin Aklanmasının Ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik kapsamında MASAK yükümlü grubunda olmaları nedeniyle aracılık ettikleri işlemleri izlemekte ve olağandışı işlem tespit edilmesi halinde MASAK'a şüpheli işlem bildirimi yapmaktadırlar.

Para transferlerinde yasal ödeme yöntemlerinin kullanılmaması durumunda örneğin yukarıda belirtildiği gibi soğuk cüzdanlar arasında transfer işlemi yapılması veya tüm yasal ödeme yöntemlerinin bir alternatifi olan Havala yönteminin kullanılması transferlerin izlenmesi ve tespitini güçleştirmekte, bu noktada finansal işlemlerin düzenlemelere tabi Kurumlar üzerinden ve yasal yöntemler çerçevesinde yapılmasının önemi gündeme gelmektedir. Düzenlemeye tabi system dışında kalan işlemler izlenememekte, tespit yapılamamakta ve aynı zamanda ekonomiye olumsuz etkiler getirmektedir.

Terörizmin finansmanı karmaşık bir suç türüdür ve genellikle uluslararası bağlantılar içerir. Bu nedenle uluslararası adli yardımlaşmada istihbarat ayağının güçlendirilmesi özellikle önemlidir. İstihbarat birimleri için koruma tedbirlerine başvurulması ve önleyici kolluk faaliyetinin kullanılması bakımından terörizmin finansmanına yönelik özel usuli güvencelere ilişkin yasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Bu boyut aynı zamanda bu kapsamda elde edilecek delillerin soruşturma ve kovuşturmalarda kullanılabilmesi için asgari bir güvence olarak değerlendirilmelidir.

Öte yandan, terör örgütüne yardım suçunda etkin pişmanlık hükümleri uygulanabiliyorken, terörizmin finansmanı suçunda etkin pişmanlık hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağı hususunda belirsizlik söz konusudur. Örgüte yardım

suçlarında etkin pişmanlık hükümlerinin uygulanabiliyor olması sonucunda örgüt hakkında delil toplanması mümkün olabiliyorken, terörizmin finansmanı suçunda etkin pişmanlık hükümlerinin düzenlenmemiş olması nedeniyle bu şekilde bir delil elde edilmesi söz konusu olamamaktadır. Bununla birlikte, örgüte üyelik suçu bakımından terörizmin finansmanı suçunun işlenmesi bir arttırım nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu doğrultudaki uygulamalarda, TCK kapsamında "yardım suçu", "üyelik" ve 6415 sayılı Kanun kapsamında "finansman" suçları arasındaki temel farklardan birinin de yaptırımın değişkenlik göstermesi ve bazen ceza adleti bakımından orantısız sonuçlara da sebebiyet verilebiliyor olmasıdır.

Mal varlığının dondurulması tedbirine ilişkin usulün Belçika ile Türkiye arasında benzer olduğuna dikkat çekilmiş ve itiraz prosedürünün etkin şekilde işletilmesi ile AİHM Nada v. İsviçre kararı dikkate alınarak yaptırımların orantılığı konusunda usuli güvencelere riayet edilmesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Bu kapsamda ihtiyaç analizi raporunda Birleşmiş Milletler yaptırımlarına ilişkin olarak yapılan tespitlerle alakalı sınırlı da olsa bir tartışma olmuştur.

3. İş birliği ve koordinasyon bakımından bulgular

Denetim ve iş birliği konusunda 7262 sayılı Kanun'un 4 (2) maddesinde özel bir düzenleme getirildiği belirtilmiştir. Bu maddeye göre "(...) Görüş ve bilgilerine başvurulabilecek kurum ve kuruluşların temsilcileri Komisyona çağrılabilir. Komisyon, gerektiğinde ilgili kişi, kurum ve kuruluşlardan görüş, bilgi ve belge isteyebilir. Komisyonun bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin bilgi ve belge talep etmesi halinde, talep edilen kişi, kurum ve kuruluşlar kanun hükümlerine dayanarak bilgi ve belge vermekten kaçınamaz. Komisyon, uygulama ve alınacak tedbirler konusunda kamu kurum ve kuruluşlarına tavsiye ve telkinde bulunabilir."

Terörizmin finansmanı soruşturmaları açısından uzman birimlerin bulunması ve kurumlar arasında iş birliğinin güçlendirilmesi ve süreklilik kazandırılması önemlidir. Aşağıda bu husustaki tespit ve bulgular farklı aktörler açısından ayrı ayrı detaylandırılmıştır.

a. Kolluk kuvvetleri bakımından

Uzmanlaşma noktasında, kolluk kuvvetleri bünyesinde terörizmin finansmanı ile mücadele birimleri kurulmuş ve 81 ilde terörizmin finansmanı suç soruşturmaları ile ilgilenmek üzere savcılar görevlendirilmiştir.

Uzmanlaşmanın yanında, terörizmin finansmanında mali istihbaratın sağlanması da delil elde edilmesinde önemli bir adımdır. Bu istihbaratın, analiz edecek olan mali istihbarat ve ilgili uyum görevlilerine sağlanması gerekir. Kızılcahamam'da gerçekleştirilen ikinci koordinasyon toplantısında Belçika örneği üzerinden karşılaştırmalı olarak ele alınabilecek mali istihbarat birimleri ve veri tabanları üzerine düşünülmesi gereklidir. Terör finansmanı şüphesi olduğunda ve bu istihbari bilgi aktarıldığında mali istihbarat görevlileri daha fazla istihbari

bilgi toplayabilir. Bu kapsamda, şüpheli işlem tespiti önemlidir. Terör örgütleri için finansal rol uzmanlığı çok önemlidir ve mali uzmanlığın kurulması gerekir. Teknolojik ilerlemeler ışığında sanal ve kripto ortama yönelen finansman kaynaklarından bahsedilmiştir. Bu alanda kolluk istihbaratının da mali istihbarat ile birlikte güçlendirilmesi önemlidir. Bu bağlamda, terör örgütlerinin dernekleri ve kar amacı gütmeyen kuruluşları istismar etmesinin önüne geçecek tedbirler üzerine düşünülmelidir.

Koordinasyon toplantılarında, mali istihbarat ve kolluk birimlerinde çeşitli aktörlerin bir araya geldiği bir veri tabanı kurulması ve uzmanlaşmış finansal soruşturmalaryürütülmesinin gereği üzerinde durulmuştur. Terörizmin finansmanı ile ilgili soruşturmalarda, özellikle finansman kaynağına ulaşılması yetersiz kalmaktadır, nitekim tespit edilen paranın ya da para ile ölçülen değerin terörizmin finansmanında kullanıldığının tespiti kolay olmamaktadır. Bu konuda somut delil ortaya koyabilmek yalnızca mali istihbaratla mümkün değildir. Kişiler arasındaki “ağın” incelenmesi, diğer bir ifadeyle mali otopsi yapılması gerekmektedir. Operasyonel zorluklarla karşılaşılması söz konusu olduğundan ve bilgiler hassas veri niteliğinde olabildiğinden proaktif davranılması zorlaşmaktadır. Öte yandan, özellikle kripto ve blok zincirde farklı zorluklar söz konusudur, zira anonim karakteri niteliği nedeniyle blok zincirde kimlik takibi kolay olmamaktadır. Bir bütün olarak bu zorluklarla birlikte değerlendirildiğinde, mali istihbarat birimlerinin rolünü desteklemek ve güçlendirmek terörizmin finansmanı soruşturmaları bakımından önemlidir. Sadece kaynağı kesmeye yönelik tedbirlerin yeterli olmayacağı ve asıl olarak terör örgütlerinin faaliyetine ilişkin olarak basınç noktaları ve muhtemel eylem ağlarını tespit etmeye odaklanmak, fon transferlerini kontrollü izleyerek asıl kaynağı ulaşmayı hedeflemek ve bu yöntemlerde hukuk devleti ilkesinden ödün vermemek gerekir. Bu kapsamda alternatif yöntem ve yan faydalardan yararlanma becerisi geliştirmek ve yeni istihbarat araç ve teknolojileri kullanmak gerekmektedir. Mali istihbarat ve ilgili taraflardan uyum görevlileri açısından insan kaynağını artırmak önemlidir. Finansal soruşturmaların mantığının geliştirilmesi ve farkındalığın artırılması gerekmektedir.

Diğer taraftan, terörizmin finansmanı ile mücadelede özellikle ülkenin vergi ve sınır koruma sisteminin güçlendirilmesi gereğine dikkat çekilmiştir. Vergi ve gümrük denetimlerinin artırılması ve adli kolluğun yanında mali polisin kurulması gereği vurgulanmıştır. Bu kapsamda mali soruşturmalarda hem mali istihbarat hem de mali polisin kolluk yetkilerinin özel olarak artırılması gerektiğine işaret edilmiştir. Vergi ve sınır sistemindeki güçlendirme kayıt dışı ekonominin azaltılmasını sağlayacak en önemli etkenlerden biridir. Gümrük, vergi sistemi ve finansal kurumlar arasındaki etkili bir koordinasyon da iyi bir denetimin sağlanmasıyla mümkün olabilir. Bu anlamda FATF raporunda da işaret edildiği şekilde denetimle ve sıkılaştırılmış tedbirlerle ilgili mevzuat düzenlemeleri ve rehberler bulunmakla birlikte uygulamada bunların etkin şekilde kullanılması sağlanmalıdır.

b. Mali istihbarat birimleri bakımından

Türkiye’de mali istihbarat birimi MASAK’tır. Koordinasyon toplantılarında da ağırlıklı olarak MASAK ile iş birliği ve MASAK’ın işleyişi üzerinde durulmuştur. Bu konu ihtiyaç analizi raporunda da özel olarak irdelenmiştir. MASAK raporlarının dosyalara daha hızlı sunulabilmesi konusunda iş birliği talebi gündeme getirilmiştir. MASAK raporlarında terörizmin finansmanının bağımsız bir suç olarak değerlendirilmesi konusunda farkındalığın artırılması gerektiği, kolluk kuvvetleri ve savcılıkların UYAP üzerinden yapılabilecek bilgileri talep etmedikleri, bunun iş yükünü azaltıcı etkisi olacağından bahsedilmiştir. MASAK’ın bir mali istihbarat birimi olduğu ve MASAK raporlarının hukuki bir delil olarak kullanılamayacağı, bunların sadece risk değerlendirmesi yaptığı ve MASAK raporları dışında hukuki bir delil olması durumunda başvurulabilecek bilirkişi ve uzmanlara ihtiyaç olduğu konusunda istişarelerde bulunulmuştur. Bu hususun Projenin ihtiyaç analizi raporunda da vurgulanmış olduğuna dikkat çekilmektedir.

MASAK raporu mahkemelerde kovuşturma için zorunlu bir koşul değildir. 5549 sayılı Kanun’un 17. maddesi uyarınca CMK’nun 128. maddesine atıfta bulunulmakta ve sadece bu bağlamda MASAK raporu zorunlu tutulmaktadır. Ancak soruşturmalar çoğunlukla terör örgütü üyeliği üzerinden yürütüldüğünden ve “fon” tanımının çok geniş olması nedeniyle terörizmin finansmanı bakımından da düzenlenen raporlarda iş yükü artmaktadır. Adli bir makam olmamasına rağmen bir soruşturmada rapor beklenmesi nedeniyle soruşturmaların geciktiği belirtilmiştir. Bununla birlikte, MASAK raporunun terörizmin finansmanı soruşturmalarının başlamasına ve devam etmesine engel olmadığı vurgulanmıştır. Bu soruşturmaların etkinliğinin artırılması için MASAK dışında uzman ve bilirkişi kadrolarının geliştirilmesi gerektiğinin de altı çizilmiştir. Bu anlamda mali verilere erişim ve değerlendirme konusunda ilgili kurumlar arasında koordinasyon ve iş birliğinin geliştirilmesine dikkat çekilmiştir. Ayrıca, MASAK raporuna olan talebin savcılıklar tarafından emniyet, tapu, banka ve vergi dairesi kayıtları üzerinden doğrudan erişilebilen verilerle ilgili olmasının iş yükünü artırdığı vurgulanmıştır. Koordinasyon toplantılarında dile getirilen bir öneri tarafsız bir bilirkişi sisteminin işletilebilmesi için terörizmin finansmanı konusunda MASAK dışında bir bilirkişi veya uzman mekanizması kurulmasıdır. Bu bağlamda 6415 sayılı Kanun’un uygulanması konusunda farkındalık yaratılmalı ve CMK 128. madde kapsamında MASAK’ın tek kurum olmadığı, başka bilirkişi veya uzmanlardan da rapor alınabileceği düşüncesi ile bir çalışma ve iş birliği mekanizmasına odaklanılması gerekmektedir.

Öte yandan, gümrüklerde el koyma veya kayyum atama gibi koruma tedbirlerinin terörizmin finansmanına ilişkin suçların ortaya çıkarılması için önemli olduğu, ancak uygulamada MASAK’a yazı yazılması ve rapor beklenmesi nedeniyle gecikmeler yaşandığı ve bu noktada başka bir koordinasyon mekanizması kurulması gerektiği kaydedilmiştir. Ayrıca, gümrük aramalarında terörizmin finansmanına ilişkin makul şüphe ortaya çıktığında gümrük görevlilerinin yeterli yetkiye sahip olmadığı da vurgulanmıştır. Özellikle gümrüklerde elde edilen ve

kaçak olarak değerlendirilen mallar açısından arka plandaki finansman olgusunu da araştıracak bir iş birliği geliştirilmelidir. Bu nedenle gümrüklerde adli kolluk birimlerinin artırılması ve koordine edilmesi talep edilmiştir. Gümrüklerdeki standart uygulama eksikliği de koordinasyon eksikliğinin bir göstergesi olarak ifade edilmiştir.

Mali soruşturmalarda iş birliğini kolaylaştırmaya yönelik olarak, savcılık ve MASAK'ın iş birliği yapacağı konular ve bir konuya ilişkin hangi bilgi ve belgelerin talep edilebileceğine ilişkin standart formatlar geliştirilebilir. Savcılar da belirli standart şablonlarla bankalar, ödeme kuruluşları, kripto para hizmet sağlayıcıları gibi finansal kurumlardan bilgi talep edebilir. Bu, iş birliği mekanizmasını hızlandırabilir. İşbirliği ve bilgi paylaşımına ilişkin etkinliğin artırılması, sahada yaşanan aksaklıkların azaltılabilmesi için ilgili tarafların düzenleyicileri tarafından gerekli yasal zeminlerin oluşturması, ve akabinde gelişen teknolojik imkanları dikkate alarak bilgi paylaşımı için elektronik platform oluşturulması gibi çözümler üzerine çalışılmasının faydası toplantılarda ayrıca gündeme getirilmiştir.

Mahkemeler MASAK dışında da adli delilleri destekleyici olarak bilirkişi ve uzman kuruluşlara başvurabilmelidir. Yerel bilirkişilerin bazı davalarda görev almak istememesinden kaynaklanan zorluklar, Bilirkişi Bölge Kurulları ile iş birliği yapılarak çözümlenmelidir. Yargılama aşamasında MASAK'a ilişkin raporların iş yükü azaltılmalı, farkındalık ve bilirkişi raporu eğitimleri planlanmalıdır. Bu noktada iyi uygulama örneği olarak Fransa'da kurulan terörizmin finansmanı ile mücadele sistemi karşılaştırmalı olarak incelenebilir.

c. Akademik çalışmalar ve politika üretilmesi bakımından

Koordinasyon toplantılarında, terörle mücadele kapsamında akademik çalışmaların eksikliğine de dikkat çekilmiştir. Akademik araştırmalar yapılarak, karşılaştırmalı analiz ve politika üretilmesi bağlamında, terör örgütlerinin finansal aktivitelerinin örgüt üyelerinin davranışını nasıl etkilediği üzerine çalışma bulunmamaktadır. Terör örgütleri tarafından finansman araç olarak kullanılmakta ve örgütün sahada hareket kabiliyetini etkilemektedir. Doğru soruları sorarak etkin politika geliştirilmesi önem arz etmektedir. Değişkenlerin ölçümü yapılmadığından ve bir terör örgütünün ne kadar parası olduğu ve ne kapsamda harcandığı konusunda veri tutulmamaktadır. Terör örgütlerini güçlendiren toplumsal desteğin nedenleri üzerine sosyolojik ve politik analizler yapılmalıdır. Terör örgütleri için finansal rol uzmanlığı çok önemlidir ve mali uzmanlığın kurulması gerekir. Terör örgütlerinin dernekleri ve kar amacı gütmeyen kuruluşları istismar etmesinin önüne geçecek tedbirler üzerine düşünülmelidir.

d. Özel sektör ile iş birliği bakımından

Çalıştaylar, adli makamlar ile kamu kurumları/özel kuruluşlar arasındaki iş birliğinin terörizmin finansmanına ilişkin soruşturmalarda suç tanımındaki kanuni unsurlara ulaşmak için hayati önem taşıdığını ortaya koymuş ve aşağıdaki gibi birkaç kilit unsur belirlenmiştir:

Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine İlişkin Yükümlülüklerle Uyum Programı Hakkında Yönetmelik kapsamında bankalar, ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşları uyum görevlisi atamak ve Uyum programı oluşturmakla yükümlüler. Bahse konu yükümlüler aynı zamanda de Masak mevzuatında temel yükümlülükleri belirleyen Suç Gelirlerinin Aklanmasının Ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik söz konusu olduğunda belirtilen yükümlü gruplarına Kripto varlık hizmet sağlayıcılar da dahil olmaktadır. Diğer bir ifade ile Kripto varlık hizmet sağlayıcılar her ne kadar Uyum Görevlisi atamak ve Uyum programı oluşturmakla yükümlü olmasalarda kimlik tespit/teyit ve izlemeye ilişkin temel yükümlülükler açısından MASAK tarafından kapsama alınmış durumdadır.

Müşteri kabul süreçlerinde özellikle Bankalar tarafında uluslararası yaptırım listeleri de dâhil olmak üzere itibarlı kurumlarca sağlanan uluslararası listelerden isim taraması yapılarak müşteri kabul edilmektedir. Bankalar tarafında aynı listeler genellikle döviz transfer işlemlerinde de karşı taraf kontrolü için kullanılmaktadır. İşlem gerçekleştirilmeden önce herhangi bir şüphe görülmesi durumunda hesap sahibinden bilgi ve belge talebi olabilmekte ve gerekli görülmesi durumunda temin edilinceye kadar işlem gerçekleştirilmemektedir. Devamındaki gelişmelere; bilgi/belge alınamaması veya yeterli/makul görülmemesi durumunda konu müşri ve işlem şüpheli işlem bildirimine konu olabilmektedir.

Müşterinin tanınmasına ilişkin esaslar çerçevesinde alınan bilgilere dayanarak müşteri için bir profil oluşturulmakta, risk değerlendirmesi yapılmakta, müşterilerin işlemleri mevcut profillerine göre değişkenlik gösterdiğinde veya hayatın olağan akışına aykırı işlemlerle karşılaşıldığında sıkılaştırılmış tedbirler uygulanmaktadır. Sıkılaştırılmış tedbirler arasında müşteri hakkında ilave bilgi edinilmesi, müşteri ile gerçek faydalanıcının kimlik bilgilerini daha sık güncellenmesi, iş ilişkisinin mahiyeti hakkında ilave bilgi edinilmesi, işleme konu malvarlığının ve müşteriye ait fonların kaynağı hakkında bilgi talep edilmesi, uygulanan kontrollerin sayı ve sıklığının artırılması ve benzer tedbirler bulunmaktadır. Olağandışı olduğuna kanaat getirilen işlemlerde, makul bir açıklama yapılamayan durumlarda Banka veya sözkonusu diğer yükümlülerce MASAK'a şüpheli işlem bildirimi yapılmaktadır.

Temel yükümlülükler açısından yükümlüler aracılık ettikleri işlemleri ilgili mevzuat ve yayınlanmış rehberler, ve ilaveten kendi kurumlarının risk iştahı çerçevesinde senaryolar ve eşik değerler kullanarak sistematik olarak izlemektedir. İzleme faaliyeti için otomatik sistemler veya bazen kurumların ölçeğinde dikkate alınarak manuel çözümler kullanılabilir. Operasyonel olarak tüm işlemlerin incelenmesi mümkün olmayacağı için finansal kurumlar söz konusu senaryolarda kullandıkları eşik değerleri risk odaklı yaklaşım ile belirler.

Bankalarda suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önüne geçilmesine ve bankanın mevzuattaki yükümlülüklerine ilişkin eğitimler düzenli olarak çalışanlarına verilmektedir. Yine bankalarda üçlü savunma hattı ile bu

süreç yönetilmektedir. İş gerçekleştiren şubeler, operasyon birinci savunma hattı, uyum bölümleri ikinci savunma hattı, teftiş Kurulu başkanlıkları üçüncü savunma hattıdır. Dördüncü olarak ise Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve MASAK denetimi söz konusudur.

Daha önce elde edilen müşteri kimlik bilgilerinin yeterliliği ve doğruluğu konusunda şüphe duyulması nedeniyle yapılması gereken kimlik tespit ve teyidinin yapılamadığı durumda iş ilişkisi sona erdirilir, ancak her şüpheli işlem bildirimi bu gerekçeye dayanmamakta dolayısı ile her şüpheli işlem bildirimi iş ilişkisinin sonlandırılması ile sonuçlanmamaktadır.

Özel sektör tarafında bankalar MASAK ile sürekli ve düzenli irtibat ve koordinasyon halinde çalışmakta, şüpheli işlem bildirimi kapsamında özel durumlarda doğrudan MASAK ile iletişime geçerek alınan yönlendirmeler paralelinde hareket edilmektedir.- Mali istihbarat birimi ve özel sektör arasında işbirliği çerçevesinde çalışıldığı görülmektedir.

Bankalar nezdinde müşteriler tarafından tetiklenen hemen hemen tüm işlemler izleme faaliyeti kapsamında, ancak nakit işlemler ve para transferlerinin diğer işlemlere kıyasla görece yakinen izlendiği anlaşılmaktadır. İzleme faaliyeti kapsamında bankalar tarafında sanal POS dahil müşterilerine temin edilen POS makineleri üzerinden yapılan işlemlerde gözetilmektedir.

Terörizmin finansmanında mali istihbaratın sağlanması delil elde edilmesinde önemli bir adımdır. Bu istihbaratın Banka veya sözkonusu diğer yükümlü uyum görevlilerince şüpheli işlem bildirimleri içerisinde sağlanması Müşteriden alınan bilgiler, müşteri temsilcisine verilen bilgiler ve açık kaynak araştırmaları önemli rol oynamaktadır. MASAK tarafında yapılacak ileri incelemelerde ciddi fayda sağlamaktadır. Bu kapsamda, şüpheli işlem tespiti, yapılan şüpheli işlem bildiriminin kalitesi önemlidir ve yükümlü grubundaki finansal kuruluşlara ciddi sorumluluk düşmektedir.

Mal varlığı dondurma listeleri Resmi Gazetede yayınlanması akabinde MASAK web sayfasında yayınlanmaktadır. Mal varlığı dondurma listelerine erişim bu şekilde kolay olmakla birlikte yargı makamlarınca yükümlü gruplarından hakkında bilgi/belge talep edilenler için bankalar ve diğer yükümlü grupları erişimine açık merkezi bir veri tabanı bulunmamaktadır. İlavetenizleme faaliyetleri neticesinde uyum görevlisinin radarına giren ve hakkında MASAK'a şüpheli işlem bildirimi yapılan taraflar için 5549 sayılı Kanunun 4.maddesinin ikinci fıkrası sebebiyle Kanunla belirlenen taraflar dışına ifşasının yasak olması sebebiyle yine yükümlü grupları erişimine açık merkezi bir veri tabanı bulunmamaktadır. Gerekli yasal düzenlemelerin yapılması paralelinde belirtilen konularda oluşturulabilecek merkezi veri tabanlarının Finansal sistemde kullanılabilir hale getirilmesi terörizmin finansmanı ile mücadele açısından fayda sağlayabilir.

Terörizmin finansmanı şüphesinin somut delille desteklenmesi zor olduğundan, MASAK tarafından yayımlanan faaliyet raporlarında terörizmin finansmana ilişkin şüpheli işlem B-bildirim sayısının daha az olduğu görülmektedir. Öyle ki, somut

bir veri bulunmadığından, şüpheli işlem bildirimleri genellikle suç gelirlerinin aklanması kategorisi üzerinden yapılmaktadır, , zira bankaların yetkileri kolluk yetkileri ile kıyaslandığında daha kısıtlı bilgiye erişebilmekte ve terör bağlantısını her zaman tespit etmesi mümkün olmamaktadır. Ancak yukarıda belirtilen şekilde oluşturulacak veri tabanları ve bu veri tabanlarına ilgili yükümlü gruplarınca erişim yetkisi verilmesi terörizmin finansmanı açısından değerlendirmeye kapıyı aralayacak somut delile erişime imkan sağlayacağından yapılmakta olan şüpheli işlem bildirimlerinin kalitesi ve kategorizasyonu açısından olumlu etkileri olacaktır. Ancak bu şekilde önemli bir verinin daha kalabalık gruplar ile (her ne kadar yükümlülük faaliyetlerini gerçekleştirmek için olsa da) paylaşımının getireceği riskler aşıkardır ve fayda/zarar açısından değerlendirilmelidir.

Yapılan toplantılarda Bilgi taleplerine ilişkin operasyonel gecikmelere değinilmiştir. Açıklamalara göre bunun genellikle tarafların ortak bir dil kullanmaması veya taleplerin doğru muhattaplara iletilmemesi veya geç iletilmesi kaynaklı olduğu görülmüştür. Bankalar tarafında müşterileri ve işlemleri hakkında Tedbirler Yönetmeliği 31.maddesi ile bilgi ve belge verme yükümlülüğü kapsamında hali hazırda Maliye Bakanlığına yapılan raporlamalar hakkında bilgi verilmiş ve her bankadan ayrı ayrı bilgi talep edilmesi yerine doğrudan Maliye Bakanlığı ile iletişime geçildiğinde ihtiyaç olunan bilginin yargı makamlarınca daha hızlı ve bütünlük içinde (birden fazla banka verisi aynı anda alınabileceği için) temin edilebileceğine dikkat çekilmiştir. Acil durumlarda yükümlü gruplarındaki uyum görevlileri ya da hukuk müşavirliği ile doğrudan iletişim kurulması halinde yine hızlı çözüm bulunabileceği ayrıca belirtilmiştir. Bankanın tedbir kararı kalkmış olmasına rağmen 5549 sayılı kanunun 19/A maddesi kapsamında ertelemeli şüpheli işlem bildirimi yapmış olabilme ihtimalinin de ayrıca dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır.

Savcılık tarafından gönderilen bilgi talepler ilgili birimlere yönlendirilmektedir, ancak kolluk kuvvetleri gibi diğer makamlardan gelen taleplere ilişkin mevzuatta açık bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Çünkü bilgi ve belgelerin sadece “yetkili mahkeme” ile paylaşılması mümkündür. Savcılık veya yargı makamları tarafından yapılan varlık araştırması çok uzun sürebiliyor çünkü hangi bankaların işin içinde olduğu önceden bilinmiyor. Savcılık tarafından yukarıda örnekleri verilen elektronik platform olarak UYAP’tan entegrasyon sağlanarak banka hesaplarının bulunduğu bankalara doğrudan yazı gönderilmesi, UYAP içerisinde formatların belirlenmiş olması ve bu formatta yanıtların alınması mümkün hale getirilirse süreç kısalabilir. Bu konuda kanunda usuli güvenceler tanınması gerektiği unutulmamalıdır.

Hakkında bilgi belge talep edilen kişilere ilişkin veya Şüpheli işlem ya da kişi listeleri oluşturulma ihtimalinde bu veri tabanının kişisel verileri koruma mevzuatı ile uyumlu şekilde geliştirilmesi önemlidir. İlaveten, özellikle bankacılık işlemlerinde Bankacılık Kanunu ve ilgili alt düzenlemelerinden gelen müşteri ve banka sırrına ilişkin yükümlülükler ile 5549 sayılı Kanundan gelen şüpheli işlem bildirimi gizliliğine ilişkin yükümlülükler dikkate alınmalıdır.

Suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesine ilişkin düzenlemelere yönelik yükümlülükler MASAK tarafından yükümlülük denetimleri yapılarak denetlenmektedir. FATF tavsiyeleri doğrultusunda, MASAK yükümlü gruplarına ilişkin denetimlerinde risk odaklı yaklaşım metodolojisi uygulanmaktadır.

5549 Sayılı Kanunun 19/A maddesi ile yükümlüler nezdinde veya bunlar aracılığıyla yapılmaya teşebbüs edilen ya da hâlihazırda devam eden işlemleri, işleme konu malvarlığının aklama veya terörün finansmanı suçu ile ilişkili olduğuna dair şüphe bulunması üzerine; Başkanlıkça şüpheyi teyit etmek, işlemi analiz etmek ya da gerekli görüldüğünde analiz sonuçlarını yetkili makamlara intikal ettirmek amacıyla yedi iş günü süreyle askıya almaya veya bu işlemlerin aynı süreyle gerçekleşmesine izin vermemeye Bakan denilmektedir. Diğer bir ifade ile yükümlüler teşebbüs aşamasındaki şüphe durumunda işleme konu tutarı yedi iş günü süreyle askıya alabiliyor. Ancak hesapta bulunan tüm bakiyeye değil, sadece teşebbüs halinde yapılmak istenen işlemde geçen miktara bloke uygulanabiliyor. 5549 sayılı Kanunun 19/A maddesinin sadece “işleme” kısıtlama getiriyor olması ve Bankacılık Kanunu Madde 61’in mevduata erişimin kısıtlanamayacağını belirtmesi sebebiyle hesaba genel bloke uygulanamamaktadır. Genel bloke uygulanamıyor olması kısmi bloke uygulanan hesaptaki kalan bakiyenin serbest olmasına, diğer bir ifade ile internet bankacılığı, mobil bankacılık veya ATM gibi yüz yüze Olmayan kanallardan hesapta kalan bakiyenin çekilebilmesine başka bir yere transfer yapılabilmesine sebebiyet vermektedir.

Mevzuat kapsamında şüpheli işlem tespit edildiğinde MASAK ortak portalında şüpheli işlem bildirimi yapılmaktadır. Risk havuzu oluşturmak ve belirli kategoriler düzenlemek faydalı olabilir. Bu bağlamda şüpheli işlemlere ilişkin verinin toplandığı MASAK tarafında kategoriler geliştirilebilir, kılavuzlarındaki tipolojiler güncellenebilir.

Finansman soruşturmalarında, bireysel bankacılık işlemi üzerinden bağış kampanyalarının yürütüldüğü dikkate alındığında, bu kapsamda denetimlerin artırılması gereği işaret edilmiştir. MASAK tarafından yapılan denetimlere ek olarak Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü ve muadil kurumlarca karamacı üretmeyen kurumlara yönelik denetimlerde söz konusu kurumların şahıslarca terörün finansmanı açısından suistimali ihtimalinin gözetilmesinde gündeme gelmiştir. Bankaların ve finansal kuruluşların “müşteriyi iyi tanıması” kilit önemi haizdir. Bu FATF tarafından da vurgulanan bir tavsiyedir. Özellikle hızlı şekilde büyüyen şirketlerin, döviz bürolarının ve büyük ve küçük ölçekli kuyumcuların bankalar tarafından hassasiyetle izlenmesi takip edilmesi ve denetimin artırılması önemlidir. Bununla birlikte ödeme yöntemlerinin çeşitliliği düşünüldüğünde, mail order transferleri ve pos makineleri üzerinden nakit akışlarının kaynağının kontrolündeki zorluklara dikkat çekilmiş ve bu konudaki boşlukların kötüye kullanılmasının önlenmesine yönelik tedbirler üzerine düşünülmesi gereğinin altı çizilmiştir.

III. SONUÇ VE TAVSİYELER

Koordinasyon toplantılarında tartışılan konular ve çözüm önerileri birlikte değerlendirildiğinde, toplantıların amacı uygulamacılara bir bakış açısı ve projeksiyon sunmak ve katkılarını almak, uygulamadaki sorunları mevzuat çalışmalarında not edilmesini sağlamaktır. Bu bağlamda en önemli çıktılardan biri terörle mücadelede asıl olanın terör örgütlerinin parasal kaynağının kesilmesi için mücadele etmenin ötesinde terör örgütlerinin yapılanmasına ilişkin çözümler üretmek ve etkin mücadele yöntemleri geliştirmek konusunda farkındalığın arttırılmış olmasıdır. Türkiye gibi çok göç alan ve farklı terör tehditleri ile mücadele eden bir ülkede uygulamadan kaynaklanan sorunların ancak etkili mali denetim ve hukuk sisteminin güçlendirilmesi ve infaz mevzuatında gereken düzenlemeler yapılarak cezasızlık algısının önüne geçilerek çözülebileceği vurgusu yapılmıştır. Ceza adalet sisteminin terörün finansmanı ile mücadelede bir bütün olarak ele alınması gerektiği ve mali suçlarla ilgili olarak tarafların işbirliği kalitesini artırmak maksatlı devletin yetkili tarafların erişimine açık veri tabanı oluşturması, mevcut veri tabanlarının kullanımının daha etkinleştirilmesi gereğine dikkat çekilmiştir. Mali polisin kurulması ile ortak veri tabanı oluşturulması ve devlet kontrolünde dijitalleşmeye ağırlık verilmesi önemli bir adım oluşturacaktır. Kurumlar arası bilgi ve belge alışverişi için belirlenmiş formatlar üzerinden çalışacak elektronik platform oluşturulmasının faydası gündeme gelmiştir. Bununla birlikte, ortak bir istihbari veri tabanı oluşturulduğunda toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ile özel hayat ve aile hayatına saygı hakkı kapsamındaki güvencelerin sağlanmasına ve kişisel verileri koruma mevzuatı ile uyumlu bir sistem geliştirilmesine dikkat edilmelidir.

Terörizm faaliyetleri çok farklı şekillerde gerçekleşmekte ve karmaşık bir organize yapı arz etmektedir. Terörizmin finansmanının farklı biçimleri etkin bir şekilde araştırılmalı ve istihbarat temelli pro-aktif ve pre-aktif bir yaklaşım benimsenmelidir. Bu sadece terör eylemlerinin finansmanını değil, aynı zamanda suç şebekesine verilen her türlü desteği de kapsamaktadır. Terör örgütleri önemli ölçüde finansmana ihtiyaç duyarlar ve terörün finansman kaynakları çeşitlilik gösterir. Bu nedenle, istihbarat kurumları, uluslararası ajanlar, kolluk kuvvetleri, savcılar, hakimler, mali birimler ve özel sektör aktörleri gibi farklı ilgili aktörler arasında ulusal ve uluslararası bir iş birliği gereklidir. Mevzuatta bir kısım değişiklikler de yapılmıştır. Finansman suçu bakımından temelde hem bireysel cezalandırma hem de suçtan elde edilen gelirin müsaderesi amacı bulunmaktadır. Bununla birlikte FATF tavsiyeleri de dikkate alınarak, müsadere kararlarının artırılmasına yönelik olarak soruşturmalarda gelişme kat edilmesi için kurumlar arası iş birliğinin güçlendirilmesi önemlidir. Özellikle finansman kaynağının müsaderesi örgütle mücadele bakımından çok büyük önem taşımakta olup söz konusu finansman kapsamında doğrudan veya dolaylı finansman tanımına dikkat edilmesi ayrıca önem taşımaktadır. Öte yandan finansal istihbarat birimlerinin kurulması ve MASAK desteğinin artırılması gereklidir. Para transferi veya paranın nakit çekilmesi işlemi gerçekleşmeden el koyulabilmesine ilişkin

insan haklar standartları ile uyumlu usuli güvencelere başvurulması gereklidir. Bankalar ve diğer finansal kurumlar ile finansal istihbarat oluşturma noktasında bilgi paylaşımını sağlamak maksatlı MASAK, BDDK ve diğer ilgili düzenleyiciler tarafından çalışmalar yapılarak temel kriterler geliştirilebilir.

Koordinasyon toplantılarında katılımcıların beklentileri ile somut çıktılar karşılaştırıldığında, delillerin toplanması ile şirkete kayyım atanması, müsadere ve el koyma kısmının uygulamada eksik kaldığı ve bu konularda farkındalık ve eğitim çalışmalarının artırılmasına ağırlık verilmesi gereği görülmektedir.

Toplantılardan elde edilen bulgularda, mevzuat ve uygulamada soruşturmanın etkililiğine ilişkin eksikliklere temas edilmesinin yanı sıra, terörizmin finansmanı ile mücadelede soruşturma kadar önemli olan önleme ve denetim yükümlülükleri açısından sahada aktif tüm ilgili kurumlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon da önem taşımaktadır. Dolayısıyla, toplantılarda sunulan tavsiyeler terörün finansmanı ile mücadelede yer alan tüm aktörleri bir bütün olarak kapsamaktadır. Bu doğrultuda, koordinasyon toplantıları kapsamında dile getirilen tavsiyelere bir bütün olarak aşağıda yer verilmiştir:

1. Mevzuatın kapsamına yönelik tavsiyeler

✓ Türk mevzuatı açısından suçun manevi unsuru olan “özel kast” dikkate alındığında, insani amaçla yapılan yardımların suç teşkil etmemesi gerekmektedir.

✓ Terör tanımının genişliği de dikkate alınarak, terörizmin finansmanı ve yardım suçları bakımından öngörülebilirlik ve açıklık kriterini karşılayacak şekilde mevzuataki yardım ve fon toplama ve sağlama tanımlarının kanunilik kriteri ile uyumlu hale getirilmesi ve bu doğrultuda Yargıtay’ın içtihadının öngörülebilir ve yeknesak şekilde uygulanmasının sağlanması gereklidir.

✓ Terörizmin finansmanına ilişkin düzenlemelerin özellikle insani yardım ve sivil toplum örgütleri üzerinde ifade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğü üzerinde caydırıcı etki oluşturacak şekilde uygulanması engellenmeli ve keyfi uygulamalardan kaçınılmalıdır.

✓ Şüpheli işlem bildirimleri açısından avukat ve müvekkil arasındaki sır saklama yükümlülüğüne riayet edilmelidir.

✓ Etkin pişmanlık hükümlerinin 6415 sayılı Kanun kapsamında finansman suçu için de düzenlenmesi için mevzuat değişikliği yapılması önerilmiştir.

✓ Kanunilik kriteri yanında somut olayın şartlarında yaptırım açısından “ölçülülük” ilkesi bakımından finansman suçuna ilişkin hükümler yeniden ele alınarak “değer azlığı” ölçütünün hafifletici neden olarak öngörülmesinin değerlendirilmesi önerilmiştir.

✓ Mali denetim ve hukuk sisteminin güçlendirilmesi ve infaz mevzuatında gerekendüzenlemeleryapılarak cezasızlık algısının önüne geçilerek çözülebileceği vurgusu yapılmıştır.

✓ Terörizmin finansmanı eylemlerinin raporlanması için başka bir “uzman görüş mekanizması” kurularak MASAK’ın iş yükünün azaltılması veya MASAK tarafındaki kapasitenin artırılması gündeme gelmiştir.

✓ Kripto varlık hizmet sağlayıcılara ilişkin mevzuat düzenlemesi yapılmasının ve lisanslandırılması ya da tescili ile ilgili düzenlemelerin gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

✓ 6415 sayılı Kanun’un 4. maddesinde yer alan “terör örgütüne finansman sağlanması” ile TCK 220 (7) maddesinde yer alan “terör örgütüne yardım” suçları arasında bir örtüşme olduğu kaydedilmiştir. Bu nedenle, mevcut mevzuatın, diğer maddi cezai davranışlardan farklı olarak terörizm olarak anlaşılan kavramın daha kesin bir şekilde tanımlanacağı ve özellikle de AİHS kapsamındaki öngörülebilirlik gerekliliğiyle tutarlı olacak şekilde gözden geçirilmesine ihtiyaç vardır. Aynı zamanda, yardımdan farklı olarak terörizmle ilgili olarak neyin finansman ve fonlama olarak ele alınacağının açıklığa kavuşturulması veya detaylandırılmasına ihtiyaç vardır.

✓ Mal varlığına el koyma prosedüründe yapılacak iyileştirmeler de başarılı soruşturmalar için hayati önem taşımaktadır. Bu bağlamda Türk Ceza Kanunu (TCK) madde 54/2 ve 55/2 uygulamasıyla kaim değer müsadereğine daha çok başvurulması gündeme gelmelidir.

✓ Terörizmin finansmanının TCK madde 13 kapsamında suçun Türkiye dışında işlenmesi halinde yargı yetkisi bağlamında sayılan suçlar arasına eklenmesi ayrıca tavsiye edilmiştir.

2. Soruşturmanın etkililiğinin artırılmasına ilişkin tavsiyeler

✓ Örgüt bağlantılı her soruşturmada terörizmin finansmanı ayrıca incelenmeli ve soruşturma bu bakımdan da genişletilmelidir.

✓ Suç soruşturmasında fiziki olarak bilgisayar ve usb’lere el konulması halinde, bu dijital deliller üzerinde soğuk cüzdan bulunup bulunmadığı konusunda dikkatli olunmalı ve bu kapsamda farkındalık çalışması ve eğitim yapılmalıdır.

✓ Finansman yöntemlerinin belirlenmesinde uygulamada yeknesaklık bulunmaması bir problemdir ve bu konuda farkındalık çalışmaları yapılmalıdır.

✓ Savcıların temel mali verilere erişimi sağlanmalı, mali istihbarat veri tabanı oluşturulması düşünülmelidir. Halen Gelirler İdaresi Başkanlığına Banka müşterilerinin hesapları ile ilgili olarak Bankalarca rutinde yapılmakta olan raporlamaya Yargı makamlarının erişiminin sağlanması veya doğrudan bu veri tabanından bilgi almalarının sağlanması görüşüldü. Bu MASAK’ın iş yükünü hafifletebilir ve aynı zamanda yargı makamları ile Bankalar arasındaki bilgi taleplerinde yaşanan operasyonel aksaklıkların ortadan kalkmasını sağlayabilir.

✓ Cumhuriyet savcılıklarında, genel olarak terör örgütü üyeliği üzerinden devam eden soruşturmaları fiilen yürüttükleri için, vakaları 6415 sayılı Kanun

kapsamında terörizmin finansmanı olarak da değerlendirmek üzere terörizmin finansmanı davaları ile ilgili olarak uzmanlaşma ve süreklilik sağlanmalıdır.

✓ Soruşturmanın yürütülmesi için MASAK'ın raporlarının gelmesinin şart olmadığı konusunda farkındalık oluşturulmalıdır.

✓ Delillerin yasalara ve AİHM içtihadına uygun olarak toplanabilmesi için kolluk kuvvetleri ile iş birliği yoğunlaştırılmalıdır.

✓ Savcılara, terörizmin finansmanı ve terörizme yardım suçlarının ne zaman kullanılmasının uygun olacağının nasıl belirleneceği konusunda rehberlik sağlanmasına ihtiyaç vardır. Bu bağlamda neyin fon ve finansman olarak değerlendirileceği, yani bunun sadece ekonomik değeri olduğu için yiyecek, çadır ve diğer küçük malzemelerin sağlanmasını kapsayıp kapsamayacağı konusunda kesinlik sorunu ortaya çıkmaktadır. İctihat hukuku, sağlananın amacından ziyade (yani bunun doğrudan ya da dolaylı olarak terör eylemlerine yardımcı olup olmadığı) sağlananın ekonomik değerine odaklanmalıdır.

✓ Özellikle terör örgütleri bankacılık ve finans sistemini kullanmadıkları için, terörizmin finansmanının soruşturulması için nelerin gerekli olduğunun anlaşılması ve karşılıklı adli yardımlaşmaya ilişkin hususlar konusunda savcılar ve kolluk kuvvetleri açısından bir bilgi açığı olduğu genel olarak kabul edilmiştir.

✓ Savcıların terörizmin finansmanı alanında daha fazla uzmanlaşmasının, onları hem Türkiye'de hem de (diğer yabancı kolluk kuvvetleriyle iş birliği halinde) yurtdışında terörizmin finansmanı ile ilgili davaları ele alma konusunda daha iyi bir konuma getireceği de büyük ölçüde kabul görmüştür.

✓ Terörizmin finansmanı suçları için ülke çapında çalışabilecek merkezi bir kovuşturma mekanizmasının kurulmasına ihtiyaç vardır.

✓ Gizli soruşturma tekniklerine ilişkin uluslararası en iyi uygulamaların belirlenmesi ve bunların kolluk kuvvetlerinin eğitim ve operasyonel düzenlemelerine entegre edilmesi değerlendirilmiştir.

3. İş birliği ve koordinasyon birimlerinin etkinliğine ilişkin tavsiyeler

✓ Ulusal ve uluslararası adli iş birliği ile fon transferi öncesinde ve sonrasında, hem kaynak hem de paranın toplandığı yere ilişkin bilginin toplanmasına yönelik, mali istihbarat birimleri ve ortak mali istihbarat veri tabanları oluşturulabilir.

✓ Mali polisin kurulması ile ortak veri tabanı oluşturulması ve devlet kontrolünde dijitalleşmeye ağırlık verilmesi önemli bir adım olacaktır. Bununla birlikte ortak bir istihbari veri tabanı oluşturulduğunda toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ile özel hayat ve aile hayatına saygı hakkı kapsamındaki güvencelerin sağlanmasına ve kişisel verileri koruma mevzuatı ile uyumlu bir sistem geliştirilmesine dikkat edilmelidir.

✓ Kolluk kuvvetlerinin Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele (KOM) ve Terörle Mücadele (TEM) şubelerinin uzmanlık birimlerine kullanılan teknik

yazılımlar, mali raporların geliştirilmesinde ve diğer yan delillerle de birleştirilerek kalitesini yükseltmede fayda sağlayabilir.

✓ Finansman üzerinden toplanan paraya müdahale edebilmek için de usuli güvencelerle desteklenerek müdahale imkanları üzerine çalışılmalıdır.

✓ Özellikle uyuşturucu ve kaçakçılık suçlarında kullanılan *hawala* gibi ödeme yöntem ve metotları üzerine karşılaştırmalı akademik çalışma ve veri analizi yapılmalı ve bu ödeme yöntemlerine aracılık edenler tespit edilerek bu alana ilişkin denetim artırılmalıdır.

✓ Kuyumcular ve döviz büroları başta olma üzere *mail order* ve diğer ödeme yöntemlerini kullanan büyük veya küçük ölçekli olup olmamasına bakılmaksızın denetimin sıklaştırılması gerekmektedir.

✓ Pos makinelerinin kullanımı suretiyle ve diğer ödeme araçları üzerinden yapılan transferlerin MASAK tarafında denetimi artırılmalıdır.

✓ Para transferleri ve benzeri finansal işlemlerin yasal yollardan yapılması sağlanmalı, ilgili düzenleyici ve denetleyici kurumlarca yurtiçindeki tüm ödemelerin düzenlemelere tabi Finansal Kurumlar üzerinden ve yasal yöntemler çerçevesinde yapılmasını sağlayacak aksiyonlar alınmalıdır.

✓ Finansman kaynaklarına ilişkin değişkenlerin ölçümü ve analizi yapılmalı ve bir terör örgütünün ne kadar parası olduğu ve ne kapsamda harcandığı konusunda veri tutulmalı, sosyolojik ve politik analizler yapılmalıdır.

✓ İzleme ve takip bakımından merkezi bir takip mekanizmasının olmaması el koyma ve müsadere açısından ulusal makamlar için bir sorun teşkil etmektedir. Bununla birlikte, anonim olması bakımından, alfa numerik adres takip edilebilir ve kronolojik kayıtlardan kimlik tespiti yapılabilir. Ancak *bitcoin* kimliğinin tespiti *tumbler* ya da *mixter* programlarla karıştırılarak kimlik tespitinin engellenmesi de mümkündür. Bu konuda siber suçlarla mücadele birimleri ile ortak çalışılmalı ve uluslararası adli iş birliği güçlendirilmelidir.

✓ Vergi ve gümrük denetimlerin artırılması ve adli kolluğun yanında mali polisin kurulması gereği vurgulanmıştır. Bu kapsamda mali soruşturmalarda hem mali istihbarat hem de mali polisin kolluk yetkilerinin özel olarak artırılması gerektiğine işaret edilmiştir.

✓ Ceza adalet sisteminin terörün finansmanı ile mücadelede bir bütün olarak ele alınması gerektiği ve mali suçlarla ilgili devletin veri tabanı güçlendirilmesi gereğine dikkat çekilmiştir.

✓ Mali istihbarat açısından şüpheli işlem ve şüpheli hesap veri tabanı oluşturulmalıdır. Bununla birlikte, şüpheli işlem ya da kişi listeleri oluşturulma ihtimalinde bu veri tabanının kişisel verileri koruma mevzuatı ile uyumlu şekilde geliştirilmesi önemlidir, bankacılık mevzuatındaki ve MASAK mevzuatındaki bilgi paylaşımı ve gizlilik konularına ilişkin yükümlükler göz ardı edilmemelidir.

✓ Mali istihbarat birimlerini görevinin yalnızca istihbari veriyi analiz etmek olduğu düşünüldüğünde, MASAK'ın 5549 sayılı Kanun'da verilen yetkiler kapsamında mahkemeler tarafından verilen görevleri de yerine getirmesi nedeniyle artan iş yükü yeniden değerlendirilmelidir.

✓ Bankacılık işlemlerinde şüpheli işlem tespiti halinde hesabın direkt kapatılması izlemeyi zorlaştıracığından ve alternatif yollar üzerinden bankacılık işlemleri dolanabileceğinden, hesabın izlenmesine devam edilmesi prensip olarak benimsenmelidir.

✓ Tedbir kararlarının, kovuşturmayaya yer olmadığına dair kararın verilmesine rağmen banka görevlileri tarafından kaldırılmasında yaşanan operasyonel gecikmelere ilişkin olarak, bankalardaki uyum görevlileri ya da hukuk müşavirliği ile doğrudan iletişim kurulması halinde bu soruna çözüm bulunabileceği ifade edilmiştir. Savcılık makamı ile direkt banka şubelerinin değil, uyum görevlileri ya da çatı bir kurum üzerinden iletişim kurulmasının yararlı olacağı değerlendirilmiştir. Söz konusu operasyonel aksaklıkların sayısının azaltılması için iletişimin elektronik bir platform üzerinden yapılması öneriside gündeme gelmiştir.

✓ Bankacılık sistemi, potansiyel olarak şüpheli işlemlerin izlenmesi için iyi yapılandırılmış bir sisteme sahip görünmektedir. Ancak bu, terörizmin finansmanı ile mücadele etmek için yeterli değildir, zira teröristlerin ve destekçilerinin fon toplama, taşıma ve fonlara erişim sağlamalarının tek yolu Bankacılık sisteminin kullanılması değildir. Terörizmin finansmanı ile mücadele alanında Bankalar dışında kalan diğer finansal kurumlara yönelik çalışmalarında artırılması bu alandaki mücadeleyi kuvvetlendirebilir.

✓ Sınırlarda koruma tedbirlerine başvurma yetkisine sahip olan gümrüklerde yoğunlaştırılmış bir iş birliği mekanizması kurulmalıdır.

✓ İnsan hakları ilkeleri bağlamında istihbarat birimlerinin yardımı da dahil olmak üzere karşılıklı uluslararası iş birliği mekanizmaları yoğunlaştırılmalıdır.

✓ Ayrıca, savcılar, kolluk kuvvetleri, bankalar ve MASAK'ın kendi performanslarını arttırmak ve kurumlar arası iş birliğine katkıda bulunmak amacıyla ortak toplantılar ve çalıştaylar düzenlenmelidir.



This Project is co-funded by the European Union and the Council of Europe.
Bu proje, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmektedir.

Bu Rapor "Türkiye'de Ceza Adalet Sisteminin Güçlendirilmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesi için Yargı Mensuplarının Kapasitesinin Artırılması" Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Ortak Projesi kapsamında hazırlanmıştır.

Bu Proje Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi tarafından birlikte finanse edilmekte, Avrupa Konseyi tarafından yürütülmektedir. Projenin yararlanıcı kurumları Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Adalet Akademisidir. Projenin sözleşme makamı Merkezi Finans ve İhale Birimidir.

Avrupa Konseyi, Avrupa kıtasının önde gelen insan hakları kuruluşudur. Kuruluş bünyesinde 46 üye devlet bulunmaktadır. Avrupa Konseyi üye devletlerinin tamamı; insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün korunmasını teminat altına almak üzere tasarlanmış olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni imzalamıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Sözleşme'nin üye devletlerdeki uygulanmasını denetler.

