



KARAPARA AKLAMA VE TERÖRÜN FİNANSMANI İLE MÜCADELEDE YÜKÜMLÜLÜK DENETİMİ VE RİSK ESASLI DENETİM

SUPERVISION OF OBLIGATION AND RISK- BASED SUPERVISION IN COMBATING WITH MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Halis KIRAL¹
Murat KALEM²

ÖZ

Tüm dünyada önemli boyutlara ulaşan suç gelirleri ile terör örgütlerinin finansmanı önemli bir küresel tehdit olarak görülmekte ve bu tehditlere karşı uluslararası düzeyde mücadele büyük önem kazanmaktadır. Bu çalışmada, karapara aklama ve terörün finansmanı ile mücadelede yükümlülük denetimlerinin ve risk esaslı denetim faaliyetlerinin geliştirilmesine katkı sağlanması amaçlanmıştır. Yükümlülük denetimi ve risk esaslı denetim, bu alanda standartları oluşturan ve ülke uygulamalarını değerlendiren FATF'nin (Financial Action Task Force- Mali Eylem Görev Gücü) önemli tavsiye kararları arasındadır.

¹ Doç. Dr., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Ekonomi Bölümü Öğretim Üyesi, Denetim ve Risk Yönetimi Ana Bilim Dalı Başkanı, halis.kiral@asbu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7022-872X

² Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi SBF Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, mkalem@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2998-1725

Gönderim Tarihi/Submitted: 22.12.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 27.12.2021

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 28.12.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 29.12.2021

Sorumlu Yazar/ Corresponding Author: Kiral, Halis

Atıf/To Cite: Kiral, Halis ve Kalem, Murat (2021), Karapara Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadelede Yükümlülük Denetimi ve Risk Esaslı Denetim, Sayıştay Dergisi, 32(123): 43-79

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1068390>

Türkiye’de yürütülen yükümlülük denetimlerinin FATF standartları, diğer ülke uygulamaları ve ilgili mevzuat açısından incelendiği bu çalışmada; Türkiye’de yükümlülük denetimi alanında merkezi bir yapılanmanın tercih edildiği, seçilmiş ülke örneklerinde ise genellikle yükümlülük denetim otoriteleri ile mali istihbarat birimlerinin ayrı teşkilatlandığı ve sektör düzenleyicisi ve denetleyicisi kurumların bu denetimleri yürüttüğü tespit edilmiştir. Risk esaslı yükümlülük denetim planlaması sınırlı kaynaklarla etkin sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır. Bu konuda ulusal otorite olan Mali Suçları Araştırma Kurulunun (MASAK) personel ve teşkilat yapısının güçlendirilmesi, yükümlüler ile ilgili uzmanlık alt yapısının geliştirilmesi ve bu kapsamda güncel ve spesifik verilere ulaşılması ile yükümlü gruplarının FATF Tavsiyeleri doğrultusunda yeniden gözden geçirilmesi risk esaslı yükümlülük denetim sürecine ve dolayısıyla karapara aklama ve terörün finansmanı ile mücadeleye katkı sunacaktır.

ABSTRACT

The proceeds of crime and financing of terrorist organizations, which have reached significant levels all over the world, are accepted as an important global threat, and combating these threats at the international level gains great importance. This study aimed to contribute to developing the supervision of obligation and risk-based supervision activities in combating money laundering and terrorist financing. Supervision of obligation and risk-based supervision are among the important recommendations of FATF (Financial Action Task Force) which sets standards in this field and evaluates the implementations of countries. This study examined the supervision of obligation in Turkey within the framework FATF standards, implementations of other countries, and related legislation. We found that a centralized structure on supervision of obligation in Turkey is preferred, while supervisory authorities and financial intelligence units are generally structured separately and that the regulatory and supervisory authorities conduct these supervisions in the selected country examples. A risk-based plan on the supervision of obligation will provide efficient results with limited resources. Strengthening the organizational and personnel structure of the Financial Crimes Investigation Board (MASAK), which is the national authority in this field, developing its expertise infrastructure for liable parties, obtaining updated and specific data regarding liable parties in this scope and reviewing the liable parties in accordance with the FATF Recommendations will contribute to the process of risk-based supervision of obligation and thus combating money laundering and terrorist financing.

Anahtar Kelimeler: Karapara Aklama, Terörün Finansmanı, FATF, Yükümlülük Denetimi, Risk Esaslı Denetim.

Keywords: Money Laundering, Financing of Terrorism, FATF, Supervision of Obligation, Risk-Based Supervision

GİRİŞ

Terör örgütleri, giderek artan gelirleri ve aldıkları destekler nedeniyle ciddi bir finansal güce ulaşmış bulunmaktadır. Bu örgütlerin finansmanı, yasal nitelikli gelirlerle birlikte, özellikle suç gelirlerinden bir diğer ifadeyle karaparadan sağlanmakta ve suç gelirlerinin ulaştığı boyutlar, küresel düzeyde yürütülen mücadelenin önemini artırmaktadır. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suçla Mücadele Ofisi (UNODC) tarafından yayımlanan raporda, vergi kaçakçılığı hariç elde edilen suç gelirlerinin toplam miktarının yıllık yaklaşık 2,1 trilyon dolar veya oransal olarak küresel GSYİH'nın %3,6'sı olduğu ifade edilmiştir (UNODC, 2011: 127).

163 ülkede terörizmin etkilerini inceleyen Ekonomi ve Barış Enstitüsünün (IEP) 2020 yılı Küresel Terörizm Endeksine göre ise, terörizmin küresel ekonomik etkisi 2019 yılında 26,4 milyar dolar olarak belirlenmiştir. Söz konusu indekse göre, Türkiye, terörizmin etkilediği ülkeler sıralamasında 163 ülke arasında 18. sırada olup, yüksek seviyede etkilenen ülkeler arasında bulunmaktadır (IEP, 2020: 4, 8). T.C. İçişleri Bakanlığı (2017: 9) tarafından yayımlanan rapora göre, terör örgütü PKK'nın ise, sadece Afganistan'dan Avrupa'ya giden eroinden yıllık 50 ila 100 milyon dolar arasında bir gelir elde ettiği ve bu gelirin toplamda 1,5 milyar doları bulunduğu tahmin edilmektedir.

Karapara aklama ve terörün finansmanının (KA/TF), büyük ölçeklere ulaşmış olan küresel güvenlik ve ekonomik etkileri göz önünde bulundurulduğunda KA/TF ile mücadelenin uluslararası çapta yürütülmesi gerekmekte olup, bu mücadelenin tek başına bir ülke veya sınırlı sayıda ülke tarafından yürütülmesi mümkün görünmemektedir. Bu nedenle, tüm ülkelerin bu mücadeleye katılımını sağlamak, bu kapsamda yapılması gereken asgari standartları belirlemek, bu standartlara ülkelerin uyumunu belirli periyotlarla değerlendirmek ve uyum sonuçlarını izlemek amacıyla 1989 yılında uluslararası bir kuruluş olan Mali Eylem Görev Gücü (Financial Action Task Force-FATF)³ kurulmuştur.

FATF ülke değerlendirmelerini, yayımlamış olduğu "40 Tavsiye" kararları çerçevesinde yapmakta, KA/TF ile mücadelede ülkelerin teknik ve etkinlik düzeylerine ilişkin uyumunu değerlendirmektedir. FATF, Türkiye ile ilgili KA/TF

³ FATF, karapara aklama ve terörün finansmanı ile mücadele amacıyla ülkelerin uyması gereken standartları yayımlayan, standartlara uyum düzeyini belirli dönemlerle denetleyen ve raporlayan, standartlara uymayan ülkelere bir dizi yaptırımlar uygulayan, Türkiye dâhil 37 ülke ve 2 bölgesel kuruluş olmak üzere toplam 39 üyesi bulunan ve merkezi Paris'te bulunan hükümetler arası bir kuruluştur.

uyum düzeyini gösteren nihai karşılıklı değerlendirme raporunu ise 2019 yılında yayımlamıştır. Söz konusu Raporda, KA/TF'ye ilişkin müşterinin tanınması, şüpheli işlemlerin bildirilmesi gibi yükümlülüklerin denetimlerine ve bu denetimlerin risk esaslı yürütülmesine de yer verilmiş ve konuya ilişkin olarak bazı tavsiyeler sıralanmıştır (FATF, 2019: 124). Bu konudaki tavsiyeler özetle şunlardır:

- Bankalar, kıymetli maden aracı kuruluşları, döviz büroları ve para veya değer transfer hizmeti sunan kuruluşlar gibi yüksek riskli sektörlerde risk esaslı denetime yönelik daha fazla kaynak ayrılmalıdır.
- Denetim otoriteleri, yürüttükleri denetim faaliyetlerinin KA/TF riskini azaltacak şekilde risk esaslı olarak yürütmelidirler.
- Bankaların KA/TF uyumuna yönelik düzenli denetimlerine odaklanılmalı ve finansal olmayan yükümlüler ile avukatlar ve muhasebeciler gibi mesleki yükümlülere yönelik denetimler artırılmalıdır.
- Denetim otoriteleri, kayıt dışı faaliyet gösteren döviz büroları ve para veya değer transfer hizmeti sunan kuruluşların taşıdıkları risklere yönelik daha sıkı tedbirler almalıdır.

Türkiye'de KA/TF ile mücadelede yükümlülükler, yükümlülük denetimleri ile denetimlerin risk esaslı yaklaşım çerçevesinde yürütülmesinin önemine odaklanan bu çalışmanın ilk bölümünde karapara aklama, terörün finansmanı, yükümlülükler ve yükümlülük denetimine ilişkin kavramsal çerçeve ele alınacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ilgili literatüre, üçüncü bölümünde ise FATF değerlendirme sürecine değinilecektir. Dördüncü bölümde, Türkiye'de KA/TF kapsamında denetim otoritesi ve risk esaslı denetim konusu irdelenecek olup, son bölümde ise konuya ilişkin değerlendirme ve önerilere yer verilecektir.

1- KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KA/TF VE YÜKÜMLÜLÜK DENETİMİ

FATF, karapara aklamayı, suç faaliyetinden elde edilen gelirlerin yasadışı kaynağının gizlenmesi süreci olarak tanımlamaktadır (FATF, 2021a). Suçtan elde edilen gelirlerin hacmi arttıkça, bu tür gelirlerin suç ile arasındaki illiyet bağıını yok etme ihtiyacı artmakta, bu bağı gizlemeye yönelik yapılan işlemler ise karapara aklama faaliyeti olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla, bu faaliyetlerin temel amacının, suç gelirlerini yasal yollardan elde edilmiş gibi göstermeye çalışmak olduğu söylenebilir.

Suçtan gelir elde edenler, finansal piyasaların sunmuş olduğu hizmetlerin hızı ve çeşitliliğinden faydalanmak suretiyle çeşitli aklama yöntemleri kullanmaktadır. Geleneksel karapara aklama faaliyetlerinde yasadışı fonlar, aklanmak amacıyla ticari bir faaliyetten elde edilen gelirler ile karıştırılabilmekte, kredilerin geri ödenmesinde kullanılmak suretiyle finansal sisteme sokulmakta ve sınır ötesi işlemlere konu olabilmektedir. Son yirmi yılda kripto paralar, mobil ve internet bankacılığı, e-para gibi yeni ve gelişen ödeme teknolojilerinin hayatımıza girmesiyle birlikte, kişisel bilgisayarlar ve mobil telefonlar üzerinden doğrudan ödeme yapma imkanları artmıştır. Çoğu zaman ödeme yapmak için hesap açtırmaya dahi gerek duyulmaması, bu yeni ve gelişen ödeme teknolojilerinin potansiyel karapara aklama faaliyetleri olarak kullanılmasının da yolunu açmıştır (FATF, 2010a: 9)

Karapara kavramı ile birlikte anılan bir diğer kavram ise terörün finansmanıdır. Karapara aklama faaliyetinden temel farkı, hem yasadışı hem de yasal nitelikli gelirler ile terör örgütlerinin finanse edilebilmesidir (FATF TFRA, 2019:9). Terörün finansmanı, dernek veya vakıflara yapılan bağışlar aracılığıyla yapılabileceği gibi, gönüllü ödemeler, ticari faaliyetler veya uyuşturucu, insan kaçakçılığı gibi suç faaliyeti kaynaklı gelirler ile de olabilmektedir. KA/TF arasındaki temel farklar Tablo 1’de gösterilmektedir:

Tablo 1: KA/TF Arasındaki Temel Farklar

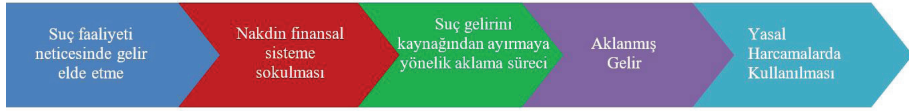
Karapara Aklama	Yasadışı	Genellikle büyük montanlı	Öncül suç faaliyeti sonrasında oluşur	Yasal nitelik kazandırmak	Gelirin kaynağını gizleme
Farklılıkların Türü	Fonların Kaynağı	Fonların Hacmi	Faaliyetin Gerçekleştiği Zaman	Nihai Amaç	Suçun Gizlenmesindeki Unsur
Terör Finansmanı	Yasal + Yasadışı	Genellikle küçük montanlı	Gelecekteki terör faaliyetlerinin finansmanı sürecinde oluşur	Terör faaliyetleri gerçekleştirerek politik ve ideolojik güç elde etmek	Finansmanın yönlendirildiği terör örgütü veya terör faaliyetini gizleme

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 1'de görüleceği gibi, birlikte anılan kavramlar olmasına karşın, karapara aklama ile terörün finansmanı arasında kullanılan fonların kaynağı ve hacminin yanı sıra, suç faaliyetinin gerçekleştirildiği zaman, suçun işlenmesindeki nihai amaç ve suçun gizlenmesindeki unsur açısından farklılıklar bulunmaktadır. Her iki kavramında ortak noktası ise, bu faaliyetlerde finansal sistemin yoğun olarak kullanılmasıdır. Ancak KA/TF faaliyetlerinin süreci incelendiğinde, karapara aklama faaliyetinde yasadışı gelirlere yasal bir görüntü verilmesi nihai hedef iken, terörün finansmanında nihai hedef bu finansmanın terör faaliyetlerinde kullanılması olduğu görülmektedir (Şekil 1).

Şekil 1: KA/TF Süreci

Karapara Aklama Faaliyeti Süreci



Terörün Finansmanı Faaliyeti Süreci

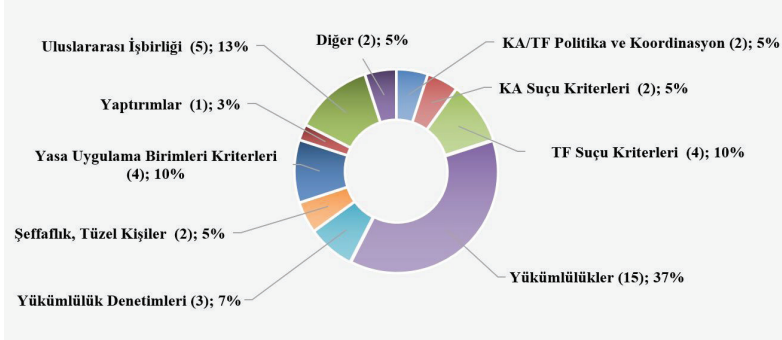


Kaynak: Parkman (2012: 6)

KA/TF sürecinde finansal ve finansal olmayan kuruluşların yoğun olarak kullanılması, bu kuruluşlara yönelik bir takım yükümlülüklerin getirilmesini gerekli kılmıştır. Bu çerçevede, FATF tarafından KA/TF ile mücadelede asgari standartları düzenleyen ve ülke değerlendirmelerinde esas alınan 40 Tavsiye kararları 1990 yılında yayımlanmış, bu kararlar yeni gelişmeler üzerine 2012 yılında güncellenmiştir.

FATF 40 Tavsiyesinin konu bazında dağılımı Grafik 1'de gösterilmektedir. Tavsiye kararlarının 18'inin (%44'ünün) doğrudan yükümlülükler ve yükümlülük denetimlerine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

Grafik 1: Konu Bazında FATF 40 Tavsiye Sayıları ve Oranları



Kaynak: FATF (2012: 5)

Bu kapsamda, yükümlüler, yükümlülükler ve yükümlülük denetimleri konularının neler olduğunun netleştirilmesi oldukça önemlidir. FATF Tavsiyelerine göre "yükümlü" kapsamında, finansal kuruluşlar ile finansal olmayan kuruluşlar ve profesyonel meslek sahipleri yer almaktadır (Tablo 2).

Tablo 2: FATF'ye Göre KA/TF Yükümlüleri

Finansal Kuruluşlar (Bir işletme olarak aşağıda belirtilen faaliyetlerden bir veya daha fazlasını yürütenler)	Finansal Olmayan Kuruluş ve Profesyonel Meslek Erbabı
Mevduat veya toplumdaki diğer geri ödenebilir fonları kabul etme	Kumarhaneler
Ödünç para verme	Emlak acenteleri
Finansal kiralama işi yapma	Kıymetli maden araçları
Ödeme araçları üretme veya yönetme (kredi veya banka kartı, e-para, seyahat çeki gibi)	Kıymetli taş araçları
Finansal Garanti veya Taahhüt İşini Yapma	Avukatlar
Para piyasası araçları (çek mevduat sertifikası, türev araçları gibi), döviz, faiz oranı ve index araçları, transfer edilebilir menkul kıymetler, vadeli emtia ticareti ile uğraşma	Noterler
Menkul kıymetlerin ihracına katılım veya bu tür işlemler ilgili olarak finansal hizmet yürütme	Bağımsız Hukuk Profesyonelleri
Bireysel ve toplu portföy yönetimi faaliyetleri ile uğraşma	Muhasebeciler
Başka kişiler adına nakdin veya likit menkul kıymetlerin saklanması veya idare edilmesi faaliyetlerini yapma	Trust (Yediemin) ve Şirket Kurma Hizmeti Sağlayanlar
Başka kişiler adına fonların veya paranın yatırımı, idaresi veya yönetimi faaliyetlerini yapma	
Hayat sigortası faaliyetleri ile sigortacılık ile ilgili diğer yatırım faaliyetlerini yapma	
Para ve döviz değişimi yapma	

Kaynak: FATF (2012: 120, 123)

KA/TF kapsamında “yükümlülükler” ise, FATF 40 Tavsiye Kararlarının “Önleyici Tedbirler” başlıklı bölümünde yer almaktadır. Tavsiye kararlarının 9 ila 23 üncü maddelerini kapsayan bu bölümde genel olarak müşterini tanı ilkesi ve kayıt tutma, şüpheli işlemlerin bildirimini ile KA/TF ile mücadelede diğer tedbirler düzenlenmektedir. Söz konusu yükümlülükler Tablo 3’te gösterilmektedir.

Tablo 3: FATF 40 Tavsiyesi ile Getirilmesi Gereken Yükümlülükler

Sıra	Yükümlülük Standartları	İlgili Tavsiye Numarası
1	Finansal Gizlilik Kanunlarının FATF Tavsiyelerini Uygulamaya Engel Olmaması	9
2	Müşterinin Tanınması Kuralları	10
3	Kayıtların Saklanması	11
4	Siyasi Nüfuz Sahibi Kişilere Yönelik Alınacak Önlemler	12
5	Muhabir Bankacılık İşlemlerine İlişkin Tedbirler	13
6	Para veya Değer Transfer Hizmeti Sağlayan Kuruluşlara Yönelik Yükümlülükler	14
7	Yeni Teknolojilere Yönelik Alınacak Tedbirler	15
8	Elektronik Para Transferleri Tedbirleri	16
9	Üçüncü Tarafın Yürüttüğü İşlemlere İlişkin Tedbirler	17
10	İç Kontrol ve Yurt dışı Şubelere İlişkin Yükümlülükler	18
11	Yüksek Riskli Ülkelere Yönelik Tedbirler	19
12	Şüpheli İşlemlerin Bildirilmesi	20
13	İfşa Etmeye ve Gizliliğe Yönelik Tedbirler	21
14	Finansal Olmayan İşletme ve Profesyonel Meslek Erbabına Yönelik Müşterinin Tanınması Tedbirleri	22
15	Finansal Olmayan İşletme ve Profesyonel Meslek Erbabına Yönelik Diğer Tedbirler	23

Kaynak: FATF (2012: 5-6)

Tablo 3’te belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin denetiminden sorumlu denetim otoritelerinin oluşturulması ve bu yapının finansal kuruluşlar ile finansal olmayan kuruluşlar ve profesyonel meslek sahiplerine yönelik denetim konusunda yetkilendirilmesine ilişkin standartlar ise, FATF’nin 26, 27 ve 28 no.lu tavsiyelerinde düzenlenmektedir (Tablo 4).

Tablo 4: FATF 40 Tavsiyesine Göre Yükümlülük Denetimi Standartları

Sıra	Yükümlülük Denetimi Standartları	İlgili Tavsiye Numarası
1	Ülkelerin finansal kuruluşlarının yeterli düzeyde düzenleme ve denetime tabi tutulmasını ve FATF tavsiyelerini etkin bir şekilde uygulamasını gerektirmektedir.	26
2	Denetleyici kuruluşların KA/TF ile mücadele kapsamında finansal kuruluşlara getirilen yükümlülüklerin denetlenmesi, gözetilmesi ve uyumunun sağlanması konusunda yetkisinin olması gerektiğini belirtmektedir.	27
3	Avukatlar, noterler ve muhasebeciler gibi finansal olmayan yükümlülere ilişkin denetim kriterlerini düzenlemektedir.	28

Kaynak: FATF (2012: 23-24).

FATF, yükümlülük denetimlerine ilişkin metodoloji de önermekte ve bu denetimlerin risk esaslı olarak gerçekleştirilmesini tavsiye etmektedir. Risk esaslı denetim, risk faktörlerinin tanımlanmasını, risk seviyelerinin ölçülmesini, bu riskler için uygulanan kontrollerin etkinlik ve yeterliliğinin değerlendirilmesini ve yüksek risk içeren alanlara denetim önceliğinin verilmesini öngören bir denetim yaklaşımıdır (İDKK, 2013: 180). FATF (2012: 98), KA/TF ile mücadelede denetim otoritelerinin risk esaslı denetim yaklaşımını uygulamasıyla, kaynaklarını daha riskli alanlarına aktarabileceklerini ve böylece kaynaklarını daha etkin kullanabileceklerini belirtmektedir.

2- LİTERATÜR TARAMASI

Tanzi (1997) sermaye piyasalarının küreselleşmesinin profesyonel karapara aklayıcılarına fırsat yarattığını ve aklayıcıların paralarına yüksek getiri aramadığını, yasadışı fonlarının dönüşümüne kolaylık sağlayacak yer ve yatırımların peşinde olduklarını belirtmiştir. Yazar, bu tür faaliyetlerin ekonomik mantık dışında gerçekleştiğini, karaparanın iyi ekonomi politikalarının ve yüksek getirilerin mevcut olduğu ülkelerden, daha zayıf ekonomi politikalarının ve düşük getirilerin olduğu ülkelere hareket edebileceğini vurgulayarak, büyük montanlı karaparanın dünya ekonomisinde dengesizlikler yaratabileceğini ve bu parayı alan ya da kaybeden ülkelerin makroekonomilerini olumsuz etkileyebileceğini belirtmiştir.

Koh (2006) terörün finans kaynaklarının, suç faaliyetleri, bağış ve yasal işletme faaliyetlerinden elde edilen gelirler olmak üzere üç başlıkta toplanabileceğini belirtmiş ve terörün finansmanı faaliyetlerini baskılamamanın yolunun gelir kaynakları ile mücadele ve dağıtım kanallarının yok edilmesinden geçtiğinin altını çizmiştir.

Vitori (2011) terör örgütlerinin faaliyetlerini yürütmeleri ve görünür olmaları için ihtiyaç duyduğu asgari gereklerin; para, gıda, yiyecek, barınma, tıbbi bakım gibi gereksinimler, personel, iletişim ve mesajlaşma altyapıları, silah, saldırıların planlandığı, idare edildiği, eğitim verildiği bir sığınak, kendi güvenliklerinin sağlanmasına yönelik tedbirler ile istihbarat bilgileri olduğunu iddia etmiştir. Terörün finans kaynaklarına ilişkin süreci ise terör örgütleri tarafından para kazanmak için yürütülen faaliyetler, elde edilen paranın toplandığı yerden muhafaza edileceği yere hareketinin sağlanması ile paranın kullanılacağı zamana kadar muhafaza edileceği araçların tespiti şeklinde üç aşamaya ayırarak incelemiştir.

Parkman (2012) yükümlülerin müşterileri ile yürüttüğü işlemlerde KA/TF açısından yapmaları gereken risk değerlendirmesine odaklanmıştır. Yazar, KA/TF ile mücadelede finansal kuruluşların temel yükümlülüklerinin, müşteri ile iş ilişkisine girmeden önce müşterinin terörizm ile ilgili kamuoyuna duyurulan listede olup olmadığının kontrol edilmesinin yanı sıra, müşteriye ilişkin yerleşim yeri, işinin niteliği ve iş ilişkisinde olduğu ülkeler gibi risk faktörlerinin göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca müşterinin tanınması kurallarının işletilmesi, şüpheli işlemlerin bildirilmesi, kayıtların saklanması, personelin eğitilmesi ile yetkili otoritelerle işbirliği yapılması konularının da önemini vurgulamıştır.

Cox (2014) organize suç örgütlerinin nakdin yoğun olarak kullanıldığı sektörlerle yöneldiğini, bu kapsamda çamaşırhane, gazete bayileri, taksiler, bar ve fastfood restoranları, kumarhaneler, sigortacılık faaliyetleri, varlık yönetim faaliyetleri, antika ve gayrimenkul sektörünün karapara aklayıcıları tarafından kötü amaçlı kullanılabilirdiğini iddia etmiştir. Yazar, karapara aklama sürecinin yerleştirme, ayırıştırma ve bütünleştirme olmak üzere üç aşamasının olduğunu, yerleştirme aşamasında fonların bankacılık sistemine sokulduğunu, ayırıştırma aşamasında suç gelirini gizlemeye yönelik faaliyetler yürütüldüğünü (fonların farklı bölgelerde veya ülkelerde açılan hesaplara transfer edilmesi gibi), bütünleştirme aşamasında ise temizlenen fonların yasal finansal sistemin içerisine veya normal ekonomik faaliyetlerin içerisine tekrar entegre edildiğini belirtmiştir.

Jayasekara (2018), ülkelerin karapara aklayıcılarının ve terörü finanse edenlerin finansal sistemi kullanmalarını önlemek amacıyla güçlü bir KA/TF rejimi oluşturmaları hususuna değinerek, bunun için de sağlam bir risk esaslı KA/TF denetiminin olması gerektiğini belirtmiştir. Yaptığı analiz neticesinde KA/TF denetiminin etkinliği ile ülkelerin gelir düzeyleri arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu gözlemlemiş, bu nedenle de uluslararası kuruluşların, düşük gelir düzeyine sahip ülkelere yönelik teknik destek sağlamasının yerinde olacağını ifade etmiştir.

Jaffery ve Mughal (2020), karapara aklama riski ve önleyici tedbirler konusunda Pakistan üzerine yürütmüş olduğu çalışmasında, müşterinin tanınması konusunda Pakistan bankaları tarafından alınan tedbirlerin karapara aklama riskini düşürme konusunda etkili olduğunu ortaya koymuştur. Diğer taraftan kayıtların saklanması, para transferleri, şüpheli işlemlerin bildirilmesi, iç kontrol, uyum ve eğitim konusunda Pakistan bankaları tarafından alınan tedbirlerin karapara aklama riskini azaltma konusunda etkin olmadığı ve düzenleyici otoritelerin bu tedbirleri revize etmesi gerektiği sonucuna varmışlardır.

Cociug ve Andrusceac (2020), karapara aklama ve terörün finansmanını önlemeye yönelik Avrupa Birliği düzenlemelerini risk esaslı yaklaşım açısından incelemiştir. Denetim otoriteleri ve bildirimde bulunan kuruluşlar üzerinde KA/TF önlemlerinin uygulanması ile ilgili ciddi bir iş yükünün olduğu, bazı özel incelemelerde bu kuruluşların kapasitelerinin yetersiz kaldığı, nakit ve nakit benzeri araçların KA/TF konusunda temel risk konuları olduğu, bunun yanı sıra online kumar ve e-para gibi internet bazlı işletmelerin önemli riskler barındırdığı sonucuna varmışlardır.

Türkçe literatürün incelenmesi neticesinde bu konuda yürütülen çalışmaların, kripto para ve karapara aklama (Oral ve Yeşilkaya, 2021), uluslararası kuruluşların bu kapsamdaki rolü (Doğan ve Yıldız, 2021), siber suçlar ve karapara aklama (Miynat ve Duramaz, 2013), KA/TF konusunda finansal sistemin karşılaştığı riskler ve Türkiye'nin uyumunun değerlendirilmesi (Şahin, 2014), sigortacılık ve karapara aklama (Aydoğan ve Akpınar, 2016), karapara aklama ve sermaye piyasası araçlarının kullanımı (Sırma ve Saldanlı, 2015), kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve karapara aklama (Turan ve Uzun, 2017), karapara aklama yöntemleri ve ekonomi üzerine etkileri (Ünlü, 2019) konularına odaklandığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak literatürde, KA/TF ile ilgili kavramsal konulara, KA/TF kaynaklarına, yükümlülükler ve yükümlüler tarafından müşterilere yönelik risk değerlendirmelerine odaklanıldığı görülmektedir. Spesifik olarak yükümlüler nezdinde denetim otoriteleri tarafından yürütülecek risk esaslı denetim yaklaşımına sınırlı düzeyde yer verilmiş olup, Türkiye’de KA/TF yükümlülük denetimi kapsamında denetim otoritesini ve risk esaslı denetim yaklaşımlarını inceleyen bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu çalışmada, Türkiye’de KA/TF kapsamında yükümlülükler, yükümlülük denetimleri, denetim otoritesi ve risk esaslı denetim yaklaşımı birlikte değerlendirilerek literatüre katkı sağlanması amaçlanmıştır.

3- FATF ÜLKE DEĞERLENDİRME SÜRECİ

FATF, 40 Tavsiye kapsamında getirilen tedbirleri ülkelerde teknik uyum ve etkinlik açısından denetlemektedir. Teknik uyum, esas olarak KA/TF ile ilgili mevzuat ve kurumsal bazlı bir inceleme olup, değerlendirme neticesinde ülkelere her bir tavsiye ile ilgili olarak uyumlu, büyük ölçüde uyumlu, kısmen uyumlu, uyumsuz ve uygulanamaz derecelerinden birisi verilmektedir (FATF, 2013: 12). Etkinlik değerlendirmesinde ise KA/TF ile mücadelenin etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı değerlendirilmekte, bu kapsamda anlık sonuç olarak adlandırılan 11 kriter esas alınmaktadır. Söz konusu kriterler yüksek, orta üstü, orta ve düşük seviye olmak üzere 4 düzey açısından değerlendirilmektedir (FATF, 2013: 15-21).

Yapılan değerlendirmeler neticesinde, ülkeler FATF tarafından düzenli izleme veya sıklaştırılmış izleme sürecine tabi tutulmaktadır. Düzenli izleme, istisnasız tüm ülkelere uygulanan izleme yöntemi olup, ülkeler FATF ülke raporu Genel Kurulda kabul edildikten üç yıl veya on FATF Genel Kurul toplantısı yapıldıktan sonra belirlenen eksiklikler ile ilgili ilk düzenli izleme raporunu Genel Kurula sunmak zorundadır. Sıklaştırılmış izleme ise, KA/TF ile mücadelede önemli eksiklikleri bulunan ülkelere yönelik ve daha yoğun raporlama yapılan izleme sürecidir. Bu kapsamdaki ülkeler ilk izleme raporunu, FATF ülke raporu Genel Kurulda kabul edildikten dört FATF Genel Kurul toplantısı sonrası sunmaktadır. Bunu müteakip düzenlenen üç FATF Genel Kurul Toplantısı arasında ise gelişmelerle ilgili olarak en az iki izleme raporu sunulması gerekmektedir. Bu izleme süreçlerinin temel amacı, ülkeleri FATF tavsiyeleri ile uyumlu seviyeye getirmektir. Hangi izleme sürecine tabi tutulursa tutulsun, beşinci yılın sonunda

FATF ülkelerdeki gelişmelerle ilgili kapsamlı bir değerlendirme yapmaktadır (FATF, 2021b: 21-24). Ülkelerin, daha yakın bir izleme süreci olan sıkılaştırılmış izleme sürecine tabi tutulması için ise Tablo 5'te belirtilen unsurlardan birisinin gerçekleşmiş olması yeterlidir.

Tablo 5: FATF Sıkılaştırılmış İzleme Sürecinin Uygulanma Kriterleri

Sıra	Uygulanma Kriterleri
1	Teknik uyum kapsamında, ülkede FATF Tavsiyeleri ile ilgili 8 veya daha fazla kısmen uyumlu ya da uyumsuz notun bulunması
2	FATF'nin 3, 5, 10, 11, 20 no.lu tavsiyelerinden herhangi birisinin veya daha fazlasının notunun kısmen uyumlu ya da uyumsuz olması
3	11 Etkinlik kriterinin 7 veya daha fazlası için düşük veya orta seviyede notun verilmiş olması
4	11 Etkinlik kriterinin 4 veya daha fazlası için düşük seviyede notun verilmiş olması
5	Düzenli izleme raporuna ilişkin veya 5 inci yılın sonunda yapılan kapsamlı izleme değerlendirmesinden sonra önemli eksiklikler bulunması veya ülke notunun düştüğünün (3,5,10,11, ve 20 no.lu tavsiye ile ilgili) FATF'nin dikkatini çekmesi durumunda FATF Genel Kurulu ülke ile ilgili her daim sıkılaştırılmış izleme süreci başlatabilir.

Kaynak: FATF (2021b: 23)

FATF Genel Kurulu, daha yoğun raporlamaya ilave olarak, KA/TF konusunda yeterli ilerlemenin sağlanamaması durumunda ülkelere FATF Başkanı tarafından ilgili Bakana duruma dikkat çeken mektup yazmaktan, ülkeye yönelik ek tedbirlerin uygulanmasına ve ülkenin üyeliğinin askıya alınması ve iptaline kadar bir dizi ek tedbir uygulayabilmektedir (FATF, 2021b: 23-24).

4- TÜRKİYE'DE KA/TF İLE MÜCADELEDE DENETİM OTORİTESİ, YÜKÜMLÜLÜK DENETİMLERİ VE RİSK ESASLI DENETİM

Türkiye'de KA/TF ile mücadelede kapsamındaki yükümlüler, yükümlülükler ve yükümlülük denetimleri,

- 2006 tarihli 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun,
- 2008 tarihli Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik,

- 2008 tarihli Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine İlişkin Yükümlülükler Uyum Programı Hakkında Yönetmelik,
- 2013 tarihli 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun,
- 2016 tarihli Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında İşlemlerin Ertelenmesine Dair Yönetmelik

ile bunlara ilişkin çıkarılan tebliğlerle düzenlenmiştir. İlgili mevzuat uyarınca KA/TF kapsamında yükümlü olan kuruluşların türü, niteliği ve faaliyet alanları oldukça farklılık arz etmektedir. Bankalar, aracı kuruluşlar ve sigorta şirketleri gibi finansal kuruluşlardan, noterler, avukatlar muhasebeciler, emlakçılar gibi meslek sahiplerine, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Spor Toto Teşkilat Başkanlığı gibi kamu niteliği haiz kuruluşlara ve spor kulüplerine kadar çok geniş yelpazede kurum, kuruluş ve meslekler KA/TF konusunda yükümlü olarak belirlenmiştir.

Bu noktada, öncelikli olarak finansal kuruluşlar ve belli meslek grupları dışındaki yükümlülerin KA/TF kapsamında belirlenmesinin gerekli olup olmadığı konusunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, spor kulüpleri, iş makineleri dâhil her türlü deniz, hava ve kara nakil vasıtalarının alım satımı ile uğraşanlar ile bu işlemlere aracılık edenler, tarihi eser, antika ve sanat eseri alım satımı ile uğraşanlar veya bunların müzayedeciliğini yapanlar ile kargo şirketleri FATF Tavsiyelerinde yükümlüler arasında belirtilmemekle birlikte, Türkiye’de yasal olarak yükümlü kategorisinde sayılmışlardır. Ülkeye özgü koşullar dışında, işletme/kurum/meslek sahibi ile müşteri ilişkisi olmayan ve müşteri ile parasal faaliyetler yürütmeyen yükümlülerin yükümlülük durumunun mevcut uygulamalar çerçevesinde FATF Tavsiyeleri de dikkate alınarak yeniden değerlendirilmesinde fayda görülmektedir. Yükümlü grubunun FATF Tavsiyeleri ile uyumunu sağlayacak şekilde daraltılması, odaklanılacak yükümlülerin daha sınırlı olarak belirlenmesine ve kıt kaynakların daha etkin kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

Mevzuata göre Türkiye’de yükümlü kategorisinde sayılanların KA/TF kapsamındaki başlıca yükümlülükleri ise aşağıda belirtilmektedir:

Tüm Yükümlüler Sorumlu

1. Müşterinin Tanınması Yükümlülüğü (Kimlik tespiti, gerçek faydalanıcının tanınması, müşteri durumunun ve işlemlerinin izlenmesi, muhabirlik ilişkisi tedbirleri, teknolojik risklere ve elektronik transferlere ilişkin tedbirler gibi)
2. Şüpheli İşlem Bildirim Yükümlülüğü (İşleme konu malvarlığının, yasa dışı yollardan elde edildiğine veya terörün finansmanı gibi yasa dışı amaçlarla kullanıldığına dair herhangi bir bilgi, şüphe veya şüpheyi gerektirecek bir hususun bulunması halinde bildirilmesi)
3. Bilgi ve Belge Verme Yükümlülüğü (MASAK ve Denetim Elemanlarına bilgi ve belge verme yükümlülüğü)
4. KA/TF Kurum Politika ve Prosedürleri Oluşturmak
5. KA/TF Risk Yönetimi Faaliyetlerini Yürütmek
6. KA/TF İzleme ve Kontrol Faaliyetlerini Yürütmek
7. Uyum Görevlisi Atamak, Uyum Birimi Oluşturmak
8. KA/TF Eğitim Faaliyetleri Yürütmek
9. KA/TF İç Denetim Faaliyetleri Yürütmek

Sorumlu Olan Yükümlüler (4-9)

- Bankalar
- Sermaye Piyasası Aracı Kurumları
- Sigorta ve Emeklilik Şirketleri
- PTT (Bankacılık faaliyetleri ile sınırlı)
- Yetkili Müesseseler (A grubu)
- Finansman, faktöring ve finansal kiralama şirketleri
- Portföy Yönetim Şirketleri
- Kıymetli Maden Aracı Kuruluşları
- Elektronik Para Kuruluşları
- Ödeme Kuruluşları

KA/TF ile mücadelede etkinliğin ve uyum düzeyinin artırılması, bu tür faaliyetlerin yükümlüler aracılığıyla gerçekleştirilmesinin önlenmesi ve şüpheli niteliği bulunan işlemlerin mali istihbarat birimi⁴ olan MASAK'a bildirilmesinin sağlanması amacıyla yükümlüler nezdinde yürütülecek yükümlülük denetimleri son derece önemlidir.

⁴ FATF 29 No.lu Tavsiyesinde Mali İstihbarat Birimini, karapara aklama ve terörün finansmanı ile ilgili şüpheli işlem bildirimlerini ve diğer bilgileri alan ve analiz eden ve analiz sonuçlarını ilgili birimlere gönderen merkezi bir kuruluş olarak tanımlamaktadır.

4.1. KA/TF Yükümlülük Denetim Otoritesi ve Yükümlülük Denetimleri

Türkiye’de finansal ve finansal olmayan kuruluş ve profesyonel meslek sahiplerine getirilen KA/TF yükümlülüklerine ilişkin uyumun ve uygulamanın etkinliğinin denetiminden sorumlu kuruluş olarak belirlenen MASAK’ın görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 231’inci maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

- Suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesi kapsamında risk kategorileri belirlemek ve gerekli hallerde yükümlüleri bilgilendirmek,
- 5549 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat kapsamında yükümlülük denetimi yapmak veya yapılmasını sağlamak,
- Yabancı ülke kanunlarına göre yükümlülük denetimine yetkili mercilerin, merkezi yurtdışında bulunan yükümlülerinin Türkiye’deki birimleri nezdinde yükümlülük denetimi yapmasına ve bu kapsamdaki bilgi taleplerinin cevaplandırılmasına karşılıklılık ilkesi de dikkate alınarak izin vermek.

MASAK, yükümlülük denetimine ilişkin faaliyetlerini, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunun 11’inci maddesi uyarınca, "Vergi Müfettişleri, Başkanlıkta istihdam edilen Hazine ve Maliye Uzmanları, Gümrük ve Ticaret Müfettişleri, Bankalar Yeminli Murakıpları, Hazine Kontrolörleri, Sigorta Denetleme Uzman ve Aktüerleri, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu Uzmanları ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Denetçileri ve Uzmanları" vasıtasıyla yerine getirmektedir. MASAK, yükümlüler nezdinde yapılacak denetimin münferiden veya bir denetim programı kapsamında yapılmasını isteyebilmekte, kendisinden talepte bulunulan birim ise bu talebin gereğini yerine getirmektedir. 5549 Sayılı Kanunun 16’ncı maddesi ise yükümlülük ihlalinde uygulanacak idari cezaları belirlemiş, söz konusu cezaları uygulama konusunda da MASAK yetkilendirilmiştir.

MASAK, yükümlüler nezdinde yürütülecek denetim faaliyetlerini bünyesinde çalıştırdığı uzmanların yanı sıra diğer düzenleme ve denetleme kurumlarındaki denetim elemanları vasıtasıyla yerine getirmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların, MASAK’ın talebi üzerine denetim elemanlarını görevlendirmek dışında, yükümlülüklerin düzenlenmesi ve denetimi konusunda

esaslı bir görevinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim FATF Türkiye raporunda da Türkiye’de bu konudaki denetim otoritesinin MASAK olduğu ve Türkiye’de merkezleşmiş bir yapılanma tercih edildiği ifade edilmektedir (FATF, 2019: 124).

Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında ise, KA/TF konusundaki yükümlülere ilişkin denetim otoritelerinin, çoğunlukla MASAK gibi mali istihbarat birimlerinin değil, ilgili sektör kuruluşlarına lisans veren veya bu alanı düzenleyen veya denetleyen kuruluşlar olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloda bu konuda seçilmiş ülke örnekleri gösterilmektedir.

Tablo 6: KA/TF Yükümlülük Denetimi ve Mali İstihbarat Birimlerine İlişkin Seçilmiş Ülke Örnekleri

Sayı	Ülke	KA/TF Yükümlülük Denetim Otoriteleri	KA/TF Yükümlülük Denetim Otoritesinin Görev Kapsamı	KA/TF Mali İstihbarat Birimi
1	Almanya	Federal Finansal Denetim Otoritesi (Bafin)	Bafin, finansal kuruluşlar için üst düzenleme, denetim ve lisans verme otoritesidir.	Mali İstihbarat Birimi (FIU)- Federal Cezai Polis Teşkilatı (BKA) altında faaliyet göstermektedir.
2	Avusturya	Finansal Piyasalar Otoritesi (FMA)	FMA, finansal kuruluşlar için üst düzenleme, denetim ve lisans verme otoritesidir.	Mali İstihbarat Birimi (A-FIU)- İçişleri Bakanlığı altında faaliyet göstermektedir.
3	Belçika	Belçika Merkez Bankası (BNB) Mali Hizmetler ve Piyasalar Otoritesi (FSMA)	BNB bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, aracılık faaliyeti yürüten yatırım şirketleri, takas ve saklama hizmeti veren kuruluşlar, ödeme hizmeti veren kuruluşlar, e-para kuruluşları ve karşılıklı garanti veren kuruluşlar açısından denetim otoritesidir. FSMA, esaslı denetime tabi olmayan paydaşlar, mali piyasalar ve ürünler üzerinde denetim yürütmektedir. Ayrıca, finansal sektördeki paydaşlara ilişkin etik kurallar ile müşteri bilgileri ve korunmasına yönelik denetimler yürütür.	Mali İstihbarat İşleme Birimi (CTIF) bağımsız idari yapılanması bulunmaktadır.
4	Fransa	Finansal Sektör Denetim Kuruluşu (ACP) Fransa Sermaye Piyasası Düzenleme Kurumu (AMF)	ACP, kredi kuruluşları, ödeme kuruluşları döviz büroları, sigorta şirketleri ve acenteleri, sermaye piyasası kuruluşları açısından denetim otoritesidir. Portföy yönetim şirketleri, aracı kuruluşlar, saklama hizmeti veren kuruluş yönetimleri, mali yatırım danışmanları açısından denetim otoritesidir.	Mali İstihbarat Birimi (Tracfin) - Ekonomi ve Maliye Bakanlığı altında faaliyet göstermektedir.
5	İngiltere	Finansal İşler Yürütme Otoritesi (FCA)	Finansal kuruluşları denetlemektedir.	Mali İstihbarat Birimi (UKFIU) Ulusal Suç Ajansının (National Crime Agency) altında örgütlenmiştir.

Sayı	Ülke	KA/TF Yükümlülük Denetim Otoriteleri	KA/TF Yükümlülük Denetim Otoritesinin Görev Kapsamı	KA/TF Mali İstihbarat Birimi
6	İspanya	SEPBLAC- İspanya Mali İstihbarat Birimi	İspanya Merkez Bankasına bağlıdır. Mali istihbarat birimi olup, aynı zamanda finansal kuruluşlar üzerinde KA/TF yükümlülükleri açısından denetim otoritesidir.	SEPBLAC
7	İsviçre	İsviçre Mali Piyasalar Denetim Otoritesi (FINMA)	Finansal kuruluşları denetlemektedir.	Karapara Aklama Bildirim Ofisi (MROS)- Federal Polis Teşkilatı altında örgütlenmiştir.
8	İtalya	İtalyan Merkez Bankası (BoI) Şirketler ve Borsa Ulusal Komisyonu (CONSOB) Sigorta Denetim Enstitüsü (IVASS)	Bankalar, e-para kuruluşları, ödeme kuruluşları, Postbank, finansal araçlar düzenleme ve denetim kapsamındadır. Sermaye piyasasına yönelik düzenleme ve denetim yapan kuruluştur. Sigorta ve reasürans şirketlerine yönelik düzenleme ve denetim yapmaktadır.	Mali İstihbarat Birimi (UIF)- İtalyan Merkez Bankası altında örgütlenmiştir.
9	Macaristan	Macaristan Merkez Bankası (MNB)	Finansal kuruluşları denetlemektedir. Aynı zamanda finansal kuruluşlara lisans vermektedir.	Mali İstihbarat Birimi (HFU)- Ulusal Vergi ve Gümrük İdaresi altında bağımsız olarak örgütlenmiştir.
10	Meksika	Ulusal Bankacılık ve Sermaye Piyasası Komisyonu (CNBV) Ulusal Sigortacılık ve Kefalet Komisyonu (CNSF) Ulusal Emeklilik Tasarruf Komisyonu (CONSAAR) Maliye ve Kamu Kredisi Bakanlığı (SHCP)	Her bir kuruluş kendine bağlı finansal kuruluşlar açısından denetleme kuruluşudur. KA/TF düzenlemelerini ise Maliye ve Kamu Kredisi Bakanlığına (SHCP) bağlı olarak faaliyet gösteren, Bankacılık, Sigortacılık ve Tasarruf Birimi, Emeklilik Sigortası ve Sosyal Güvenlik Birimi, Kalkınma Bankacılığı Birimi yapmaktadır.	Mali İstihbarat Birimi (FIU)- Maliye ve Kamu Kredisi Bakanlığı (SHCP) altında örgütlenmiştir.
11	Norveç	Finansal Denetim Otoritesi (FSA)	FSA, finansal kuruluşlar açısından üst denetim ve lisans verme otoritesidir.	Mali İstihbarat Birimi (FIU)- Ekonomik ve Çevre Suçlarını İnceleme ve Soruşturma Kurumu (OKOKRIM) altında örgütlenmiştir.
12	Portekiz	Portekiz Merkez Bankası (BdP) Sermaye Piyasası Komisyonu (CMVM) Sigorta ve Emeklilik Fonları Denetim Otoritesi (ASF)	Kredi kuruluşları, finansal şirketler ödeme ve e-para kuruluşları, postbank denetim kapsamındadır. Sermaye piyasası kuruluşlarına yönelik denetimler yürütür. Sigortacılık sektörü kuruluşlarına yönelik denetim yürütür.	Mali İstihbarat Birimi (FIU)- Emniyet teşkilatı altında örgütlenmiştir.

Kaynak: FATF (2010b: 41, 42, 181; 2011: 6, 12; 2014a: 106; 2014b: 36, 99-100; 2015: 48,107; 2016a: 19-21; 2016b: 21, 93-98; 2016c: 23; 2017: 21-24; 2018a: 25-26; 2018b: 23-25) ve MONEYVAL (2016: 24-27, 114)'den faydalanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 6 incelendiğinde, İspanya’da MASAK’ın muadili olan mali istihbarat birimi SEPBLAC’ın aynı zamanda yükümlülükler ile ilgili olarak finansal kuruluşlar nezdinde denetim otoritesi olduğu, ancak sektörü denetleyen Merkez Bankası çatısı altında örgütlendiği görülmektedir. Diğer ülkelerde ise yükümlülük denetim otoriteleri ile mali istihbarat birimleri farklı kuruluşlardır. Almanya, Avusturya, İngiltere, İsviçre, Macaristan ve Norveç gibi ülkelerde finansal kuruluşların yükümlülük denetiminin bu alanı düzenleme ve denetleme niteliği olan tek bir kuruluş altında yürütüldüğü, Belçika, Fransa, Meksika ve Portekiz gibi ülkelerde ise farklı finansal kuruluşları düzenleyen ve denetleyen kuruluşlar altında KA/TF yükümlülük denetimlerinin yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların ilgili sektörü ve yükümlülükleri yakından tanınması ve sürekli olarak izlemesi bir avantaj olarak görünmektedir. Dolayısıyla, KA/TF yükümlülüklerine ilişkin düzenlemelerin veya denetimlerin yapılmasının, ilgili sektörleri hâlihazırda düzenleyen veya denetleyen kuruluşlara devredilmesi veya bu yetkinin paylaşımı alternatif bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Nitekim yukarıda belirtilen ülke uygulamaları da büyük çoğunlukla bu yöndedir.

Yükümlülük denetimleri konusunda, MASAK 2020 yılı faaliyet raporu incelendiğinde ise 2020 yılında münferit yükümlülüklere uyum denetimleri kapsamında 25, programlı yükümlülüklere uyum denetimleri kapsamında 110 yükümlü olmak üzere toplam 135 adet yükümlü denetlendiği anlaşılmaktadır (MASAK, 2020: 35-36). Buna göre, son 3 yıllık yükümlülük denetimlerinin yükümlü itibarıyla dağılımı Tablo 7’de gösterilmektedir:

Tablo 7: KA/TF Yükümlülük Denetimleri

Yükümlü	2018	2019	2020
Bankalar	6	1	17
Faktöring Şirketleri	2	2	2
Finansal Kiralama Şirketleri	-	-	-
Finansman Şirketleri	-	-	-
İş Makineleri Dâhil Her Türü Deniz, Hava ve Kara Nakil Vasıtalarının Alım Satımı ile Uğraşanlar	3	-	6
Kargo Şirketleri	-	-	12
Kıymetli Maden, Taş veya Mücevher Alım Satımı Yapanlar	14	2	16
Kıymetli Madenler Aracı Kuruluşları	-	-	1

Yükümlü	2018	2019	2020
Portföy Yönetim Şirketleri	1	-	5
Sermaye Piyasası Aracı Kurumları	4	1	9
Sigorta ve Emeklilik Şirketleri	9	1	6
Reasürans Şirketleri	-	-	1
Sigorta ve Reasürans Brokerleri	-	1	10
Talih ve Bahis Oyunları Alanında Faaliyet Gösterenler	-	2	-
Tarihi Eser, Antika ve Sanat Eseri Alım Satımı ile Uğraşanlar ve Müzayedecileri	-	-	3
Ticaret Amacıyla Taşınmaz Alım Satımıyla Uğraşanlar ile Bu İşlemlere Aracılık Edenler (Emlakçılar)	3	1	2
Varlık Yönetim Şirketleri	4	-	-
Yetkili Müesseseler	6	2	22
Noterler	-	-	-
Yatırım Ortaklıkları	3	-	4
Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirler	-	4	1
Bağımsız Denetim Kuruluşları	-	-	-
Elektronik Para Kuruluşları ve Ödeme Kuruluşları ile Temsilcileri	4	-	18
Toplam	59	17	135

Kaynak: MASAK (2020: 35-36)

Tablo 7 incelendiğinde, yükümlülük denetimlerinin özellikle 2019 yılında diğer yıllarla ve yükümlü sayısı ile karşılaştırıldığında sınırlı bir şekilde yürütülebildiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, son 3 yılda aynı yükümlülerin denetlenmediği varsayıldığında, örneğin 55 aktif bankanın 24'ünün, 54 aktif faktöring şirketinin 6'sının, 21 varlık yönetim şirketinin 4'ünün, 54 portföy yönetim şirketinin 6'sının denetlendiği, 22 finansal kiralama şirketi ile 16 finansman şirketinin, noterlerin, bağımsız denetim kuruluşlarının denetlenmediği, emlakçılar, muhasebeci, yetkili müessese, sigorta şirketleri ve sermaye piyasası aracı kurumları açısından da sınırlı denetim yapılabildiği görülmektedir⁵. FATF Türkiye raporunda yüksek riskli sektörler olarak belirtilen bankalar, döviz büroları, kıymetli maden aracı kuruluşlarına (FATF, 2019: 124) yönelik denetimler 2020

⁵ Aktif finansal kuruluş sayıları <https://www.bddk.org.tr/Kurulus/Liste> ile <https://www.spk.gov.tr/SiteApps/EVeri/Detay/pys> adreslerinden temin edilmiştir.

yılında artış kaydetmekle birlikte, sonraki yıllarda daha da artırılmasının sürece katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

5549 sayılı Kanununun 11'inci maddesine göre ise, sektör düzenleyicisi ve denetleyicisi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) gibi kurumların denetim elemanları, kendi görev alanlarına ilişkin olarak kurumlarınca verilen görevleri yaparken tespit ettikleri yükümlülük ihlallerini MASAK'a bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Zira yükümlülük ihlalinde idari yaptırım uygulama yetkisi MASAK'a tanınmıştır. Ancak FATF Türkiye Raporunda, sorumluluk alabilme kapasitesine sahip sektörel denetim yürüten kuruluşların idari yaptırım uygulama sürecinde olmamasının ilave bir karmaşıklığa yol açabileceği değerlendirilmiştir (FATF, 2019: 134). Bu şekilde yükümlülük denetimlerinin ve yaptırım uygulama yetkisinin merkezileştirilmesinin bazı risklerine işaret edilmiştir. Dolayısıyla, yükümlülük denetimlerinde merkezi veya merkezi olmayan yapılanma modelinin fayda ve sakıncalarının Türkiye açısından yeniden değerlendirilmesi uygun olacaktır.

4.2. KA/TF Risk Esaslı Yükümlülük Denetimi

Risk esaslı denetim yaklaşımının, denetim faaliyetlerini uygun biçimde önceliklendirmeyi ve sınırlı kaynakları daha kavrayıcı, proaktif ve geleceğe odaklı güvence vermeye yönlereceği ve kurumun en öncelikli konularına yönelik tavsiyede bulunmayı sağlayacağı bir gerçektir. Risk esaslı denetim planı hazırlama döngüsü, kuruluşun amaç, strateji ve yapısını tanımlamayı ve denetim evrenini oluşturmayı kapsayan, organizasyonu tanıma ile başlayıp, risklerin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve önceliklendirilmesi ile devam eden, planın onaylanması ve uygulanması ile son bulan bir süreçtir. (IIA, 2020: 3, 6).

FATF risk esaslı denetimi; "a) Denetim otoritelerinin riskleri değerlendirme anlayışına göre KA/TF yükümlülük denetimine ilişkin kaynaklarını tahsis etme genel süreci ve b) KA/TF konusunda risk esaslı yaklaşımı uygulayan kuruluşların denetimine veya izlenmesine yönelik özel bir süreç" olarak tanımlamıştır. (FATF, 2012: 98)

FATF tavsiye ve rehberlerinde denetim otoritelerinin yükümlülük denetimlerini risk esaslı olarak yürütmesini, sektör ve yükümlü kuruluş bazında risk değerlendirmesi yapılmasını tavsiye etmektedir. FATF Türkiye raporunda da bu yönde tavsiyelerde bulunmaktadır (FATF, 2019: 124).

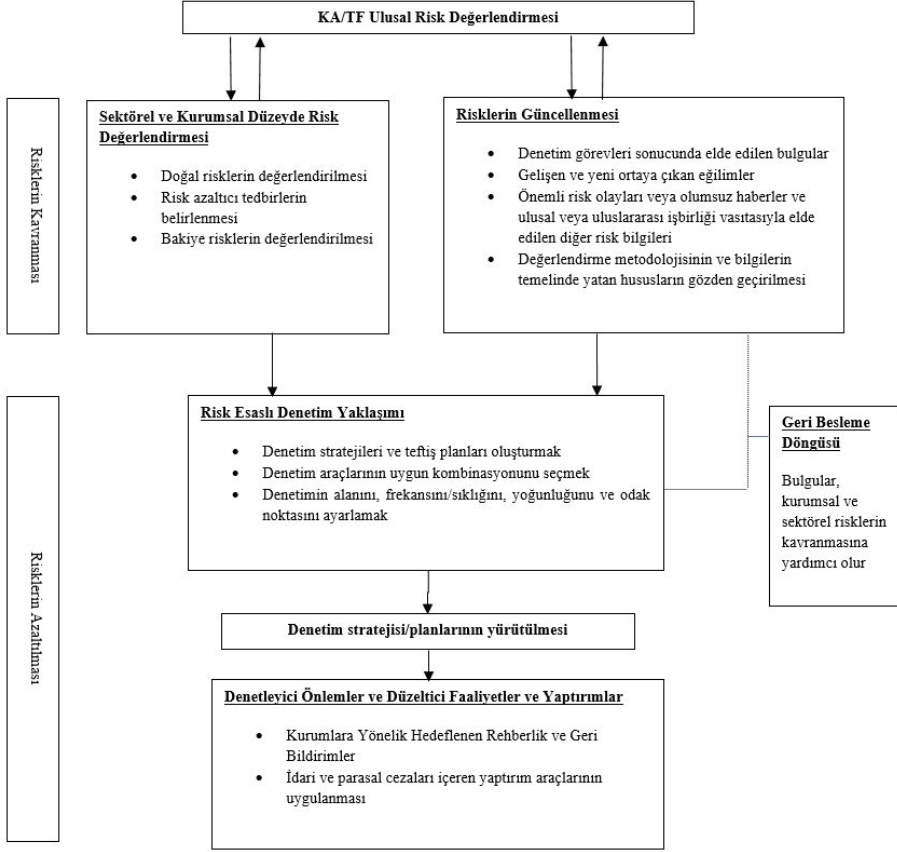
FATF 2021 yılında denetim otoritelerine özel olarak "Risk Esaslı Denetim Rehberi" yayımlamıştır. Söz konusu rehberin amacı denetim otoritelerinin kendi faaliyetlerine FATF standartları ile uyumlu olarak risk esaslı denetimi nasıl uygulayacağı konusunda kılavuzluk yapmaktır. Rehberde göre, KA/TF ile mücadele kapsamında denetim otoriteleri (FATF, 2021c: 12):

- Doğal risklerin belirlenmesine, riskleri azaltıcı tedbirlere ve ulusal KA/TF risk değerlendirmesine dayalı olarak sektör ve kurum bazında KA/TF riskleri belirlemeli ve bunu sürdürmelidir.
- Denetimi daha yüksek veya yeni gelişen risklere yönlendiren etkin bir denetim stratejisi geliştirmeli ve uygulamalıdır.
- Uygulamada kurumların etkin bir KA/TF önlemleri uygulamasını sağlayarak ve sorunlar tespit edildiğinde rehberler ve geri bildirimlerle yönlendirerek veya düzeltici faaliyetleri izleyerek, ayrıca orantılı veya caydırıcı nitelikte yaptırımları uygulayarak kurumların davranışlarının olumlu yönde etkilenmesini sağlamalıdır.
- Risk ortamını izlemeli ve ortaya çıkması muhtemel riskleri tanımlamak için dikkatli olmalı ve bu risklere anlık cevap vermelidir.
- Fonksiyonlarını yerine getirmek için ihtiyaç duyulan uzmanlık, yetki, araç ve kaynaklarla desteklenmelidir.
- Diğer yetkili otoritelerle koordinasyon içerisinde olmalıdır.

Risk esaslı denetimin temel hedefi, FATF'nin belirlediği KA/TF standartları çerçevesinde ülkelerde uygulamaya konulan yükümlülüklerin, yükümlü olarak belirlenen kurum, kuruluş ve şahıslar tarafından uygulanıp uygulanmadığı konusunda yürütülecek denetimlerin etkin ve KA/TF risklerini azaltacak şekilde yerine getirilmesinin sağlanmasıdır. Risk esaslı denetimle, denetime tabi tutulacak yükümlüler, konular ve alanlar önceliklendirilerek denetim otoritelerinin sınırlı kaynaklarıyla en etkili bir şekilde sonuç alınmasına odaklanılmaktadır.

KA/TF yükümlülüklerine uyum konusunda yürütülecek denetimlerde risk değerlendirme süreci Şekil 2'de gösterilmektedir.

Şekil 2: KA/TF Risk Esaslı Yükümlülük Denetimi Uygulama Süreci



Kaynak: FATF (2021c: 13)

Şekil 2'ye göre, ülkelerin öncelikle KA/TF açısından ulusal bir risk değerlendirmesi, sonrasında ise denetim otoritelerinin KA/TF kapsamında getirilen yükümlülüklerle uyumu denetlemeye yönelik sektörel ve kurumsal düzeyde risk değerlendirmesi yapması gerekmektedir. Örneğin, bir ülkedeki bankacılığı düzenleyen ve denetleyen kuruluş, bankacılık sektörüne yönelik sektörel bir risk değerlendirmesi yapmak ve spesifik olarak da her bir banka kuruluşu ile ilgili KA/TF risk değerlendirmesi yapmak durumundadır. Belirlenen riskler neticesinde denetim otoritelerince denetim stratejilerinin ve planlarının oluşturulması, hangi kurumlara hangi sıklıklarla KA/TF denetimlerinin yürütüleceğinin belirlenmesi, risklerin denetim görevlerinden ve yeni

gelişmelerden elde edilen bilgiler, sonucunda güncellenmesi önerilmektedir. Denetim faaliyetleri sonucunda ise ilgili kurumların uyum düzeyine ilişkin değerlendirmeler yapılarak, rehberlik ve geri bildirimler yapılmalı, yaptırımların uygulanıp uygulanmayacağına karar verilmelidir.

Sektörel veya kurumsal bazda risk değerlendirme sürecinde öncelikle doğal risklerin belirlenmesi gerekmektedir. Sektöre veya kuruma özgü risk olan doğal riskleri tanımladıktan sonra, yükümlü kuruluşun KA/TF risklerini azaltmak için uygulanan sistem ve kontrolleri ile bunların etkinliği değerlendirilmelidir. Bakiye riskler ise, yükümlü kuruluşlarda KA/TF sistem ve kontrolleri uygulandıktan sonra geriye kalan risk seviyesini göstermektedir. Örneğin, bir yükümlü kuruluşun KA/TF kontrolleri etkin değil, ancak doğal risk seviyesi de düşük ise veya doğal risk seviyesi yüksek olan yükümlü kuruluşun, KA/TF kontrolleri etkin ise bakiye riskler düşük olacağından yükümlü kuruluş yüksek riskli olarak değerlendirilmeyebilecektir (FATF, 2021c: 17-21). Doğal risklerin belirlenmesine ilişkin ve bu riskleri azaltmaya yönelik kontrolleri değerlendirirken dikkate alınması gereken faktörler ile KA/TF risklerinin belirlenmesinde yardımcı olabilecek kaynaklar Tablo 8'de gösterilmektedir.

Tablo 8: KA/TF Doğal Riskleri, Sistem ve Kontrolleri, Risk Belirleme Kaynakları

Doğal Risk Faktörleri	KA/TF Sistem ve Kontrolleri	Risklerin Belirlenme Kaynakları
Yükümlü Türü Riski: Faaliyet gösterdiği sektör, yükümlünün önemliliği, pazar payı, faaliyetlerinin karmaşıklığı, işletme yapısı veya modeli, stratejisi, ortaklık/gerçek faydalanıcı bilgisi, anahtar finansal göstergeler (varlık ve mevduat büyümesi, likidite durumu, sınır ötesi işlemler gibi).	Yönetim Kurulu ve CEO gözetimi	KA/TF ulusal risk değerlendirmesi Geçmişte yürütülen denetim faaliyetleri Diğer denetim kuruluşlarından elde edilen bilgiler (yurtiçi, yurtdışı) Yükümlü kuruluşlardan elde edilen bilgiler: <ul style="list-style-type: none"> • Yükümlünün risk değerlendirmesi ve risk iştahı • Soru anketlerine verilen yanıtlar, yıllık olarak gönderilen KA/TF uyum raporları • Denetim otoritesi ile paylaşılan finansal ve operasyonel bilgi • Bağımsız denetim sonuçları Şüpheli işlem bildirimleri ile ilgili olarak mali istihbarat biriminden elde edilen bilgiler Diğer yetkili kurumlardan elde edilen bilgiler (polis, savcılık, istihbarat birimleri, vergi ve gümrük gibi) Kamuya açık kaynaklardan elde edilen bilgiler İhbar veya muhbirlerden elde edilen bilgiler Uluslararası kuruluşlardan elde edilen bilgiler (FATF Raporları gibi)
Müşteri Riski: Seçilmiş müşteri gruplarına özel hizmet/ürün sunulması, hizmet verilen işletme türleri.	Uygun yetki ve kaynakla donatılmış nitelikli ve tecrübeli personel sayısı	
Coğrafi Risk: Yurt içinde ve yurt dışında kurum faaliyetlerinin olduğu bölge, faaliyet gösterilen bölgenin KA/TF yasalarının etkinliği, bağlamsal faktörler (yolsuzluk seviyesi, suç ve terör faaliyetleri).	KA/TF politikaları ve prosedürleri Risk yönetim fonksiyonu Uyum fonksiyonu	
Ürün ve Hizmet Riski: Sunulan ürünlerin ve hizmetlerin türü ve özellikleri (anonim işlemler, işlemlerin hacmi ve hızı, sözleşmelerin süresi gibi)	iç kontrol uygulamaları (müşterinin tanınması, kayıtların saklanması, işlemlerin izlenmesi gibi)	
Dağıtım Kanalları Riski: Uzaktan veya dijital katılım yoluyla müşterileri güvenilir bir şekilde tespit/teyit etme yeteneği, posta, telefon veya internet yoluyla ürün veya hizmetlerin sunumu veya araçların işlemlerde kullanılması.	Bilgi sistemlerinin yönetimi	
İşlem Riski: İşlemlerin türü, finansal akış, mali istihbarat birimlerinden alınan bilgi ve analizler.	Bağımsız test araçları (iç denetim, dış denetim) KA/TF konusunda personele sağlanan eğitimler	

Kaynak: FATF (2021c: 17-24)

Şekil 2 ve Tablo 8 birlikte değerlendirildiğinde, KA/TF risk esaslı denetim planlama süreci, her bir yükümlü kuruluş ile ilgili kapsamlı ve detaylı bir risk değerlendirme sürecini gerektirmektedir. Bu çerçevede yükümlülük denetimlerinin, KA/TF risklerini azaltacak şekilde risk esaslı yürütülmesi amacıyla önerilen iş adımları Tablo 9'da sıralanmıştır.

Tablo 9: KA/TF Yükümlülükleri Konusunda Risk Esaslı Denetim Uygulama Süreci

1	Ulusal risk değerlendirmesi yapmak
2	Denetim evrenini belirlemek (sektör ve kurum bazında)
3	Her bir sektör itibarıyla maruz kalınabilecek KA/TF risklerini belirlemek
4	Her bir yükümlü kuruluş itibarıyla maruz kalınabilecek KA/TF risklerini belirlemek
5	Belirlenen risklere yönelik mevcut kontrolleri tespit ederek, bakiye riskleri ortaya çıkarmak
6	Bakiye riskleri düşük, orta ve yüksek risk kategorisine göre önceliklendirmek. Bu kapsamda bir risk değerlendirme metodolojisi geliştirmek
7	Düşük, orta ve yüksek risk seviyelerine göre denetim stratejilerini ve planlarını oluşturmak, öncelikli denetlenecek sektör ve kurumları ve kişileri belirlemek
8	Yürütülecek denetimlerin sıklığı ve süresini belirlemek
9	Risklerin azaltılmasına yönelik denetimleri gerçekleştirmek
10	Yükümlülük denetim raporlarının uygulanmasını izlemek, yükümlü kuruluşlara geri bildirimde bulunmak ve yaptırımları etkin bir şekilde uygulamak
11	Denetim raporlarından elde edilen bilgiler ile güncel ulusal ve uluslararası gelişmeleri de dikkate alarak riskleri periyodik olarak güncellemek

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Daha önceki bölümde de belirtildiği üzere, Türkiye’de yükümlülük denetimleri konusunda merkezi bir yapılanma benimsenmiş, bu hususta MASAK yetkili otorite olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla MASAK’ın FATF standartları doğrultusunda yükümlülere ilişkin riskleri belirlemesi ve risk esaslı denetim planlama sürecini yürütmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, FATF Raporunda, Türkiye’de yükümlülük denetimlerinin öncelik sıralamasının kapsamlı bir risk anlayışına dayalı olmadığına dair değerlendirmelere yer verilmiştir. Türkiye’deki yükümlülük denetimlerinin çoğunlukla;

- Daha önce denetlenmiş ya da denetlenmemiş olsun finansal kuruluşun büyüklüğü,
- Bildirilen şüpheli işlem bildirimlerinin finansal kuruluşun büyüklüğü ve işlem sayısı ile karşılaştırılması,
- Geniş kapsamlı denetim hedefleri (Belli başlı sektörlerle yönelik olarak yıllık olarak yapılacak yerinde denetimlerde belli bir yüzde belirlenmesi),
- Potansiyel yükümlülük ihlalleri veya yanlış davranışlar ile ilgili bildirimler,

gibi geniş ölçütlere dayalı olarak önceliklendirildiği ifade edilmiştir. Bu denetim yaklaşımının KA/TF konusundaki risklerin azaltılmasında tam olarak etkili olmadığı belirtilmiştir (FATF, 2019: 131-132). Dolayısıyla, FATF yükümlülük denetiminin planlanması sürecinde kapsamlı bir risk değerlendirmesi yapılmasının önemli olduğunu belirtmiştir.

Kapsamlı bir KA/TF risk değerlendirmesi yapılabilmesi için, bankalardan, sermaye piyasası kurumlarına ve sigorta şirketlerine, emlakçı, muhasebeci, döviz bürolarına kadar tüm yükümlüler ile ilgili güncel ve spesifik bazı verileri içeren geniş bir veri setinin bulunması oldukça önemlidir. FATF Türkiye Raporunda MASAK'ın diğer denetim otoriteleri ile sıkı bir karşılıklı iletişim içerisinde olduğu belirtilmektedir (FATF, 2019: 130). Raporda ayrıca, MASAK'ın denetim otoritesi olarak görevlerini yerine getirme konusunda kısıtlı kaynakları olduğu ve yükümlülük denetiminden sorumlu dairenin personel sayısının artırılması gerektiği ifade edilmektedir (FATF, 2019: 130)6.

Sonuç olarak, etkin bir KA/TF yükümlülük denetimi açısından MASAK'ın gerek teşkilat yapısının gerekse personel yapısının güçlendirilmesi ve yükümlüler ile ilgili uzmanlık alt yapısının geliştirilmesi önem arz etmektedir. Bu çerçevede, yükümlülük denetiminden sorumlu dairenin kapasitesinin artırılması ve hatta sektör bazlı ilave denetim dairelerinin kurulması yerinde olacaktır.

Diğer taraftan, risk esaslı yükümlülük denetiminin bir süreç olduğu, bu sürecin planlanma, uygulama, raporlama ve yaptırımların uygulanması süreçlerini kapsadığı, ilgili sektörü düzenleyen ve denetleyen kuruluşların gerek sektörel gerekse kurumsal riskleri daha yakından takip edebilme ve kendi alanlarında

6- MASAK 2020 yılı faaliyet raporuna göre ise, MASAK'ta 7 Daire Başkanlığı bulunmakta, bu Dairelerden biri de FATF Raporunda belirtilen "Yükümlülük Denetimi Dairesi"dir (MASAK, 2020: 8). FATF Türkiye Raporuna göre, ilgili Dairede 2019 Mart itibarıyla toplam 1 Daire Başkanı, 7 uzman, 1 şube müdürü, 2 yardımcı personel çalışmaktadır (FATF, 2019: 130)

uzmanlaştıkları da bir gerçektir. Dolayısıyla, KA/TF yükümlülük denetimlerinin risk esaslı olarak planlanmasında ve yürütülmesinde, ilgili sektörü halihazırda düzenleyen ve denetleyen bu kuruluşların daha aktif rol almasının KA/TF ile mücadelede etkinliği artırabileceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, yükümlüler ile ilgili KA/TF risk değerlendirme sürecinde kullanılabilecek nitelikte güncel ve spesifik verilerin ilgili düzenleyici ve denetleyici kuruluşlarla MASAK arasında paylaşımının ve etkin işbirliğinin risk esaslı denetim sürecinin etkinliğinin artırılmasında önemli olduğu düşünülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

KA/TF ülkelerin güvenliği ve ekonomilerini tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Bu suçlarla mücadelenin küresel çapta sürdürülmesi gerekmekte; bunun için de tüm ülkelerde belli düzeyde standart düzenlemeler ve etkin uygulamaların olması önem arz etmektedir. FATF, 40 Tavsiye kararları çerçevesinde belli standartları sağlamak amacıyla ülkelerde değerlendirme yapmakta ve ülke uygulamalarını izlemektedir. Türkiye ile ilgili yapmış olduğu nihai değerlendirmelerde FATF, yükümlülük denetimleri ve risk esaslı denetim konusuna da yer vermiş, bu alanın geliştirilmesine yönelik bir takım önerilerde bulunmuştur.

Türkiye’de yükümlülüklerin düzenlenmesi ve denetlenmesinde merkezi bir yapılanma tercih edilmiş ve MASAK bu konuda yetkili kurum olarak belirlenmiştir. Diğer ülke uygulamaları incelendiğinde, bu konuda yetkinin büyük çoğunlukla ilgili sektör kuruluşlarına lisans veren veya bu alanı düzenleyen veya denetleyen kuruluşlarda olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde yükümlülük denetim otoriteleri ile mali istihbarat birimleri ayrı teşkilatlanmıştır. Bu yapılanma modelinde, hem ilgili sektörü yakından izleyen bir kurum yükümlülük denetimi faaliyetini yürütmekte, hem de KA/TF yükümlülük denetim kapasitesi artırılmış olmaktadır.

Türkiye’de ise, MASAK, tüm yükümlüler ile ilgili denetimleri koordine etmekte ve yürütmektedir. Merkezi bir yapılanmanın tercihi durumunda, KA/TF yükümlü kapsamının çok geniş yelpazede belirlendiği düşünüldüğünde, yetkili otoritenin kapasitesinin de artırılması bir gerekliliktir. Sınırlı idari, teknik kapasite ve personel ile yükümlülük denetimlerinin ve risk esaslı denetim sürecinin yürütülmesinde sıkıntılar yaşanması ihtimali yüksektir. Risk esaslı yükümlülük denetim süreci, yükümlülerini yakından izlemeyi ve her bir sektör ile ilgili uzmanlaşmayı da gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, risk esaslı yükümlülük denetimlerinin etkinliğinin

artırılması amacıyla MASAK'ın personel ve teşkilat yapısının güçlendirilmesinin uygun olacağı, bu kapsamda yükümlülük denetiminden sorumlu ilave denetim dairelerinin oluşturulabileceği değerlendirilmektedir. Sektörel denetim dairelerinin oluşturulması, yükümlüler ile ilgili uzmanlaşmanın da artmasına katkı sağlayabilecektir.

Türkiye'de yükümlülük düzenleme veya denetimlerinde merkezi olmayan yapılanma modelinin de tartışılması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, BDKK, SPK gibi kuruluşların süreçte daha aktif bir rol alması ve MASAK'ın bu konudaki yetki ve sorumluluklarının kendi sektörlerini ve kurumlarını yakından tanıyan ve izleyen bu kuruluşlara devredilmesi veya paylaştırılması, MASAK'ın yükümlülük denetimine ilişkin iş yükünün azalmasına, daha geniş kaynakların bu amaçla kullanılmasına, yükümlülük denetimi sayısının ve risk esaslı yükümlülük denetimlerinde etkinliğin artmasına katkı sunabilecektir. Diğer taraftan, merkezi olmayan yapılanmanın KA/TF ile mücadelede sürecin bütünlüğünü bozma ihtimali ve KA/TF konusunda yetkin personelin ilgili kurumlarda kısa vadede sağlanamaması gibi sakıncalarının da göz önünde bulundurulması uygun olacaktır.

KA/TF ile mücadelede çok sayıda yükümlü bulunduğu ve denetim kaynaklarının da sınırlı olduğu düşünüldüğünde, tüm sektörlerle ve yükümlülere aynı planlama döneminde yükümlülük denetimi faaliyeti yürütmek mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, denetimde önceliklerin belirlenmesi amacıyla risk esaslı yükümlülük denetimi planlamasının KA/TF risklerinin azaltılması ve yükümlülük denetim faaliyetlerinin etkinliği açısından oldukça önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Yükümlülere ilişkin risklerin belirlenmesi sürecinde, öncelikle doğal risklerin belirlenmesi, bu kapsamda geniş ölçütler yerine yükümlü kuruluşa ilişkin, FATF'nin ilgili rehberinde de belirtildiği üzere yükümlünün türü, müşteri yapısı, coğrafi faaliyet alanı, sunulan ürün ve hizmetler, dağıtım kanalları, yürütülen işlemler ile ilgili spesifik ölçütlerin değerlendirilmesi önem arz etmektedir. En azından bu süreçte yükümlülerle ilgili güncel ve spesifik verilerin MASAK'ta bulunması veya diğer düzenleme ve denetleme kurumlarından güncel verilerin temin edilebilmesi önemlidir. Bu çerçevede, gerektiğinde ilgili kuruluşlar arasında veri paylaşım mutabakatı yapılmalıdır.

Risk esaslı denetim planlamasında, yükümlülerin doğal risklere ilişkin uygulamadaki kontrolleri değerlendirilerek, herbir yükümlü bazında bakiye risklerin ortaya konulması gerekmektedir. Bakiye riskler, risk esaslı denetim sürecinde önceliklendirilecek alanları göstermektedir. Yükümlüler tarafından uygulanan KA/TF kontrollerinin MASAK tarafından etkinliğinin analiz edilmesi bakiye risklerin seviyesi açısından son derece önemlidir. Bu kapsamda, yükümlü kuruluşlardan elde edilecek verilerin yanı sıra bu verilerin doğruluğunun yükümlünün yerinde denetim yapılmak suretiyle test edilmesi, analizi güçlendirecektir.

Risklerin değerlendirilme sürecinde; düşük, orta ve yüksek risk seviyelerinin belirlenmesine ilişkin bir risk skorlama yöntemi kullanılması önerilmektedir. Ayrıca, risk esaslı denetim planı oluşturma sürecinin belli standartlar çerçevesinde yürütülmesini sağlamak amacıyla, bir iç politika ve prosedür oluşturulması ve bunların belirli periyotlarla güncellenmesi, sürece katkı sağlayacaktır.

Son olarak, ilgili mevzuat uyarınca belirlenen bazı KA/TF yükümlülerinin FATF Tavsiyeleri doğrultusunda yükümlü olmasına gerek olup olmadığının yeniden değerlendirilmesi uygun olacaktır. KA/TF yükümlü grubunun FATF Tavsiyeleri doğrultusunda daraltılması durumunda, sınırlı kaynaklarla hedef kitleye daha fazla odaklanmak mümkün olacak, bu durum risk esaslı yükümlülük denetimlerinin yürütülmesini de olumlu yönde etkileyecektir.

KAYNAKÇA

- Aydoğan, N. ve Akpınar, Ö. (2016), Sigorta Sektöründe Kara Para Aklama: FATF Raporları ve Aklama Tipolojileri, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 38(1): 31-56.
- Cox, D. (2014), Handbook of Anti Money Laundering, Publisher: Wiley, Great Britain.
- Cociug, V. ve Andrusceac, T. (2020), Risk-Based Approach in the European Union Legislation to Prevent Money Laundering and Financing of Terrorism, Economy and Sociology, (1): 43-52.
- Doğan, B. ve Yıldız, A. (2021), Kara Para Aklama ile Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü, The Journal of International Scientific Researches, 6(3): 397-412.
- FATF (2010a), Money Laundering Using New Payment Methods, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20using%20New%20Payment%20Methods.pdf>, (Erişim: 12.11.2021).
- FATF (2010b), Germany Third Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD, .
- FATF (2011), France Mutual Evaluation Executive Summary on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2012), The FATF Recommendations, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>, (Erişim: 08.11.2021).
- FATF (2013), Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>, (Erişim: 21.11.2021).
- FATF (2014a), Spain Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2014b), Norway Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2015), Belgium Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Belgium-2015.pdf>, (Erişim: 25.11.2021).

- FATF (2016a), Austria Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2016b), Italy Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2016c), Switzerland Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2017), Portugal Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2018a), Mexico Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2018b), United Kingdom Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF (2019), Turkey Fourth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, Paris: FATF-OECD.
- FATF TFRA (2019), Terrorist Financing Risk Assessment Guidance (TFRA Guidance), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.pdf>, (Erişim: 12.11.2021).
- FATF (2021a), What is Money Laundering?, <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>, (Erişim: 11.11.2021).
- FATF (2021b), Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>, (Erişim: 21.11.2021).
- FATF (2021c), Risk-Based Supervision, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Guidance-Risk-Based-Supervision.pdf>, (Erişim: 05.12.2021).
- IEP (2020), Institute for Economics and Peace, Global Terrosim Index 2020, Measuring the Impact of Terrorism, Institute, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GTI-2020-web-2.pdf>, (Erişim: 09.11.2021).
- IIA (2020), Developing a Risk-based Internal Audit Plan, <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Developing-a-Risk-based-Internal-Audit-Plan.aspx>, (Erişim: 03.12.2021).

- İçişleri Bakanlığı (2017), Narkoterörizm ile Mücadele, Uyuşturucu ve PKK/KCK, https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/yayim/teror/Narkoterorizm_ile_mucadele.pdf, (Erişim: 10.11.2021).
- İDKK (2013), Kamu İç Denetim Rehberi, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/K%C4%B0DR_v1.0.pdf, (Erişim: 14.11.2021).
- Jaffery, I.H. ve Mughal, R.A.L. (2020), Money-laundering Risk and Preventive Measures in Pakistan. *Journal of Money Laundering Control*, 23(3): 699-714.
- Jayasekara, S.D. (2018), Challenges of Implementing an Effective Risk-Based Supervision on Anti-Money Laundering and Countering The Financing of Terrorism under the 2013 FATF Methodology. *Journal of Money Laundering Control*, 21(4): 601-615.
- Koh, Jae Myong (2006), *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*, Publisher: Springer, Germany.
- MASAK (2020), 2020 Yılı MASAK Faaliyet Raporu, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/12/2021/09/Faaliyet-Raporu-2020.pdf>, (Erişim: 25.11.2021)
- Miynat, M. ve Duramaz, S. (2013), Karapara Aklama Aracı Olarak Yeni Bir Mali Suç: Siber-Aklama, Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(1): 315-325.
- MONEYVAL (2016), Hungary Fifth Round Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/MER-Hungary-2016.pdf>, (Erişim: 25.11.2021).
- Oral, B.G. ve Yeşilkaya, Y. (2021), Kripto Para İnkilemi: Karapara Aklama ve Bitcoin, *SDÜ SBE Dergisi*, (39): 209-239.
- Parkman, T. (2012), *Mastering Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing, A Compliance Guide for Practitioners*, Publisher: Pearson, Great Britain.
- Sırma, İ. ve Saldanlı, A. (2015), Kara Para Aklamada Sermaye Piyasası Araçları'nın Kullanımı, *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, 3(3): 108-118.
- Şahin, İ. (2014), Finansal Sistemin Karaparanın Aklanması ve Terörizmin Finansmanı Girişimleri ile İlgili Karşılaştığı Riskler ve Türkiye'nin Bu Alandaki Uluslararası Uyumunun Analizi, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, (64): 163-186.
- Turan, D. ve Uzun, M. (2017), Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşların Terörizmin Finansmanı ve Kara Para Aklama Üzerindeki Rolü, *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*, 19(3): 27-43.

- Ünlü, U. (2019), Kara Para Aklamada Yeni Yöntemler ve Kara Paranın Ekonomi Üzerindeki Etkileri, *Sayıştay Dergisi*, (113): 155-179.
- Tanzi, V. (1997), *Macroeconomic Implications of Money Laundering, Responding to Money Laundering*, Edited by Ernesto U.Savano, Harwood Academic Publishers, s.91-102.
- UNODC (2011), United Nations Office on Drugs and Crime, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf (Erişim: 09.11.2021)
- Vitori, J. (2011), *Terrorist Financing and Resourcing*, Publisher: Palgrave Macmillan, United States.

SUPERVISION OF OBLIGATION AND RISK-BASED SUPERVISION IN COMBATING WITH MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Halis KIRAL

Murat KALEM

EXTENDED ABSTRACT

The amount of money laundering and financing of terrorism has reached large scales and threatens the security and financial structures of countries. The success of combating these crimes depends on cooperation between countries and authorities and the implementation of the fighting tools effectively. In addition to the implementation of existing security measures on AML/CFT, it is also important to provide the participation of liable parties, such as financial and non-financial institutions and professionals, into the fight against these crimes.

Standards on AML/CFT have been determined by FATF 40 Recommendations. A significant part of these recommendations is related to obligations such as customer due diligence, record keeping, reporting of suspicious transactions, electronic wire transfers, and supervising these obligations. Other recommendations are the components of these crimes, law enforcement agencies, sanctions, and international cooperation.

In addition, the compliance level of countries related to 40 Recommendations is evaluated by FATF periodically. After evaluations on technical aspects and efficiency, FATF rates countries in accordance with each recommendation and efficiency criteria, and applies to countries regular or enhanced follow-up processes based on rating results. FATF has published the last mutual evaluation report of Turkey in 2019 and reported some recommendations on supervision of obligations and risk-based supervision on liable parties.

When liable parties are examined in Turkey, it seems that some of them are determined in FATF Recommendations such as sports clubs, dealers of any kind of sea, air, and land vehicles including construction machines, dealers and auctioneers of historical artifacts, antiques, and works of art, cargo companies. Thus, re-evaluating liability status and narrowing them in accordance with FATF Recommendations will contribute to focusing on more limited liable parties, using limited sources more efficiently and conducting risk-based supervision effectively.

It is understood that supervision of obligations is conducted by a single authority having the right to regulate and supervise the relevant sector in some countries, or by more than one authority having the right to regulate and supervise different financial institutions in some countries. In a rare case, it is understood that authorities responsible for collecting financial intelligence are also responsible for the supervision of obligation. Supervisory authorities and financial intelligence units are generally structured separately in the selected country examples. In Turkey, a centralized structure has been preferred in this regard, and MASAK, which is the financial intelligence unit, also carries out and coordinates the supervision of obligation related to all liable parties.

Liable parties are quite wide-ranging from financial institutions to non-financial institutions and professionals. Thus, risk-based supervision of obligation also necessitates a certain capacity in competent authorities. In this framework, strengthening personnel and organizational structure of MASAK and establishing sectoral supervision departments in MASAK will contribute to the process, and these will also increase the development of expertise infrastructure related to liable parties in different sectors.

A decentralized structuring model for the regulation or supervision of obligations is another alternative implementation that should be discussed in terms of both benefits and drawbacks. It is an undeniable fact that financial sector regulatory and supervisory authorities such as the Banking Regulation and Supervision Agency and the Central Bank of the Republic of Türkiye have expertise in their fields of activity. In this context, transfer or sharing of regulatory and supervisory rights and responsibilities for obligations between MASAK and these authorities may contribute to the reduction of MASAK's workload, the use of wider resources for this purpose, and increase the number of supervision of obligations and effectiveness of risk-based supervision. On the other hand, there may be some disadvantages of this model, such as the possibility of disrupting the integrity of the process on AML/CFT and the inability to provide AML/CFT competent personnel in relevant authorities in the short term.

Risk-based supervision is an approach taking into account to the supervision of high-risk areas. If supervision of obligation is carried out and planned on the basis of risks, it will contribute to using resources efficiently, reducing ML/TF risks, and increasing the effectiveness of supervisory activities.

In the process of determining risks, inherent risks on ML/TF should be determined firstly and specific criteria related to liable parties should be evaluated. During this process, it is important to conduct evaluations based on updated and specific data. Following the determination of inherent risks, it would be appropriate to evaluate controls in practice, reveal residual risks on each liable party, and assess residual risks in terms of low, medium, and high-risk levels. Thus, priority areas will be determined in the audit. In addition, supporting with internal policies and procedures will be beneficial to improve the process of risk-based supervisory plans.