

# KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA ŞÜPHELİ İŞLEM BİLDİRİMİ VE MALİ İSTİHBARAT BİRİMLERİ<sup>(\*)</sup>

Orçun KİREMİTÇİ<sup>(\*\*)</sup>

## ÖZET

FATF Tavsiyeleri ve diğer uluslararası düzenlemeler sayesinde hemen her ülkede kurulan mali istihbarat birimleri, şüpheli işlem bildirimlerini almakla ve işlemekle yükümlüdürler. Türkiye'nin mali istihbarat biri olan Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) Başkanlığı da şüpheli işlem bildirimleri sonucunda analiz ve inceleme faaliyetlerini yerine getirmektedir. MASAK, FATF Tavsiyelerine tam uyumlu olsa da bağımsız ve özerk bir kurum olmadığından AB standartları ile uyumsuzdur. Şüpheli işlem bildirimleri (ŞİB) yükümlülüğüne sebep olan şüphe, yükümlünün nezdinde doğan ve sübjektif nitelikteki şüphedir ve işlemin hukuka aykırılığına ilişkindir. İşlemin, suçla ilişkisi olmasa dahi, yasa dışı olduğu değerlendiriliyorsa ŞİB yapılmalıdır. Bu şüphenin suçun işlendiğine dair bilgi veya başlangıç şüphesi düzeyinde bulunmaması gerekmektedir. MASAK, terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması suçu kapsamında adli kolluktur. Aklama ve terörizmin finansmanı suçu açısından ŞİB yapılması, bu suçları bildirme yükümlülüğünü kaldırır. Ancak aklama suçuna öncül başka bir suçun işlendiği biliniyorsa, suçun bildirme yükümlülüğü devam eder. Bu durumda aklama suçu açısından erteleme ŞİB yapılmalı ve öncül suç ayrıca ihbar edilmelidir. Şüpheli işlem açısından MASAK tarafından değerlendirme ve analiz faaliyetleri gerçekleştirileceğinden, aklama veya terörizmin finansmanı suçu ihbar edilse dahi ayrıca ŞİB yapılmalıdır. İşlemin yasa dışı niteliğine ilişkin şüpheyi destekleyen belge veya ciddi emare bulunması durumunda işlem yedi gün süre ile ertelenebilecektir.

## Anahtar Kelimeler

Şüpheli İşlem Bildirimi, Mali İstihbarat Birimi, Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), İşlem Erteleme, Kimlik Tespiti, Müşterini Tanı, Suçun Bildirmeme Suçu.

<sup>(\*)</sup> DOI: 10.33432/ybuhukuk.1180501 - Geliş Tarihi: 26.09.2022 - Kabul Tarihi: 03.12.2022.

<sup>(\*\*)</sup> Avukat, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası;  
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi,  
E-posta: orcunkiremitci@gmail.com; Orcid Id: https://orcid.org/0000-0002-3886-6753.

# **SUSPICIOUS TRANSACTIONS REPORT AND FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS IN COMPARATIVE LAW**

## **ABSTRACT**

Financial intelligence units are established in almost every country in order to comply to the FATF Recommendations and other international regulations. These institutions are responsible for receiving and processing suspicious transaction reports. The Financial Crimes Investigation Board (MASAK), which is Türkiye's financial intelligence service, carries out analysis and investigation activities as a result of suspicious transaction reports. Although the MASAK is fully compatible with FATF recommendations, it is incompatible with the standards of the European Union, as it is not an independent and autonomous institution. Suspicion that causes the obligation to report transactions (STR) is the suspicion that arises before the obligator and is the result of subjective evaluation. STR should be made if the action is considered to be illegal even if it has no relationship with any crime. This suspicion does not need to be at the level of knowledge of crime or initial suspicion that the crime has been committed. MASAK is a judicial law enforcement within the scope of the crime of financing terrorism and laundering proceeds of crime. In terms of the crime of laundering and financing of terrorism, STR lifts the official complaint obligation to these crimes. However, if another predicate offence is committed before the crime of laundering, the obligation to official complaint continues. In this case, laundering crime and the predicate crime should be reported separately. Since the assessment and analysis activities will be carried out by MASAK in terms of suspicious actions. Thus, even if the crime of laundering or financing of terrorism is officially complained, STR must also be filed. If there is a document or serious sign that supports the doubt about the illegal nature of the transaction, the transaction may be postponed for seven days by MASAK.

## **Keywords**

Suspicious Transaction Reporting, Financial Intelligence Unit, Financial Crimes Investigation Board (MASAK), Transaction Postponement, Identification, Know Your Customer Due Diligence, The Crime of not Reporting the Crime.

## GİRİŞ

Kaynağı belirsiz fonların denetimsiz şekilde işlemlere tabi tutulması, finansal yapı ve istikrarın bozulması tehlikesini yoğun bir biçimde barındırmaktadır. Finansal sistemin uluslararası niteliği nedeniyle devletlerin ulusal düzeyde tesis ettikleri idari tedbirler yetersiz kalmış ve bu durum devletleri iş birliğine itmıştır. Bu kapsamda, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği, üye devletleri yeknesak nitelikteki tedbirleri tesis etmeye sevk edecek düzenlemelere imza atmışlardır. Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesi amacıyla G-7 ülkelerince kurulmuş olan FATF (*Financial Action Task Force*-Mali Eylem Görev Gücü), kara paranın aklanmasının ve terörizmin finansmanının önlenmesi hususunda tavsiyeler, tipoloji rehberleri ve ülkeler özelinde değerlendirme raporları düzenlemek gibi faaliyetlerde bulunmaktadır.

Türk Hukukundaki düzenlemeler uluslararası düzenlemeler ve karşılaştırmalı hukuk dikkate alınarak yapılmıştır. Özellikle FATF Tavsiyelerine uyumun artırılması için gerekli düzenlemelerin gerçekleştirildiği, FATF'in 2007 yılındaki Türkiye değerlendirmesi ile 2019 yılındaki Türkiye değerlendirmesinin karşılaştırılması ile görülebilmektedir. Diğer yandan, çalışmamızda Türkiye'nin terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması ile mücadelede temel kuruluşu olan Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığının (MASAK) yapısı, görev ve yetkililerine de değinilmeye çalışılmıştır.

Aklama ve terörizmin finansmanı ile mücadelede bastırıcı ve önleyici tedbirler olmak üzere iki farklı yol bulunmaktadır. Bu çerçevede kanun koyucu, hem terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması fiillerini suç olarak düzenleyerek cezai/bastırıcı tedbirler almış, hem de bu fiillerin gerçekleşmesini önlenmesini teminen idari/önleyici tedbirler düzenlemiştir. Çalışmamızın ana konusunu oluşturan şüpheli işlem bildirimini de bu idari/önleyici tedbirler rejiminin merkezini oluşturmaktadır. Çalışmamızda, önleyici tedbirlerin temelini oluşturan şüpheli işlem bildiriminin yanında, mevzuatımızdaki müşterinin tanınması ilkesi ile kimlik bildirimini, uyum görevlisi atanması, uyum programı oluşturulması ve işlem erteleme yükümlülük ve tedbirleri de incelenmeye çalışılmıştır. Tedbirler rejiminin uluslararası kaynaklara ve standartlara dayanması nedeniyle, uluslararası kuruluşların düzenlemeleri ile farklı önleyici tedbirler rejimlerine sahip Almanya, Çekya, Belçika ve AB üyesi olmayan Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri'nin düzenlemeleri de incelenmiştir

## I. GENEL HATLARIYLA SUÇ GELİRLERİNİN AKLANMASI VE TERÖRİZMİN FİNANSMANI

Terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanmasının amaçları farklı olsa da çoğunlukla finansal sistem kullanılarak, genelde aynı yöntemlerle icra edilmektedirler. Bunun yanında, iki eylemin de konusunun “fon” olması, bu iki eylemi birbirine yaklaştırmaktadır. Dolayısıyla, finansal sistem açısından söz konusu fiillerin birisinin önlenmesine yönelik olarak alınacak tedbir büyük oranda diğer fiilin de engellenmesine hizmet edecektir. Bu nedenle, müşterini tanı ilkesi, kimlik bildirimini ve işlem erteleme gibi tedbirler hem aklama suçları ile hem de terörizmin finansmanı ile mücadelede hizmet etmektedir.

### A. TERÖRİZMİN FİNANSMANI

Terör eylemlerine, insanlık tarihinin başından beri rastlanılmasına<sup>1</sup> rağmen, terör veya terörizm kavramları henüz üzerinde tanım birliğine varılamamış bir olguyu ifade etmektedir<sup>2</sup>. Hatta, doktrinde bir terörizm tanımının üzerinde görüş birliğine varılmasının gereksiz olacağını<sup>3</sup>; bu durumda devletlerin terörizmle mücadeledeki serbestisinin kısıtlanacağını ve sırf tanım üzerinde anlaşma sürecinin dahi zaman kaybı olacağını<sup>4</sup> hatta bir tanım yapmanın tehlike doğuracağını<sup>5</sup> öne süren ve terörizmin mücadele eden taraflarca esnek bir şekilde duruma

<sup>1</sup> **Ortaylı, İlber** (2002) “Dünyada ve Türkiye’de Tarihte Terör”, Dünya’da ve Türkiye’de Terör, Ankara, TCMB Yayınları, s. 5.

<sup>2</sup> **Gödeklî, Mehmet** (2017) Terörizmin Finansmanı Suçu, Ankara, Seçkin, 2017, s. 30; **Genç, Fatma Umay** (2012) “Terörizmin Finansmanı ve Suçtan Elde Edilen Gelirlerin Aklanması, Aranması, Elkonması ve Müsaderesi Hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve Türk Hukuku”, (Yüksek Lisans), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 10; **Schmid, Alex** (2004) “Terrorism - The Definitional Problem”, 36 Case W. Res. J. Int’l L., s. 376.

<sup>3</sup> **Baxter, Richard Reeve** (1974) “A Skeptical Look at the Concept of Terrorism”, Akron Law Review, C: 7, S: 3, s. 380.

<sup>4</sup> **Taşdemir, Fatma** (2005) “Uluslararası Terörizme Karşı Devletlerin Ülkeleri Dışında Münferiden Kuvvete Başvurma Yetkisi”, (Doktora), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 12.

<sup>5</sup> **Öktem, Emre** (2004) “Uluslararası Hukukta Terörizm; Tanım Sorunu ve Milli Bağımsızlık Hareketleri”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi, C: 3, S: 4, s. 147. Yazar, her tanım tehlike anlamına gelmek üzere “*Omnis definitio periculosa*” ifadelerini kullanmıştır.

ve olaya göre tanımlanması gerektiğini<sup>6</sup>, hiçbir tanımın tarih boyunca ortaya çıkan terörizm türlerinin tamamını kapsayamayacağını<sup>7</sup> hatta sosyal bilimler açısından kullanılabilir bir terörizm kavramının bulunmadığını<sup>8</sup> dahi savunan yazarlar bulunmaktadır.

Her terör eyleminin altında bir şekilde lojistik faaliyeti yatmakta<sup>9</sup>, her lojistik faaliyet de maddi kaynak gerektirmektedir. Bu nedenle, terör eylemlerinin gerçekleştirilmesi için finansman zorunlu bir ihtiyaçtır. Diğer taraftan, terörizmin net bir tanımına ulaşılamasa da terörizmin finansmanının önlenmesi hususunda somut tedbirlerin alınması ihtiyacı, terörizmin finansmanı hakkında nispeten daha açık tanımlamaların yapılması sonucunu doğurmuştur.

Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme<sup>10</sup> terörizmin finansmanı, *“herhangi bir kişinin, her ne suretle olursa olsun, tümüyle veya kısmen, aşağıda tadat edilen eylemlerin”*<sup>11</sup> gerçekleştirilmesinde kullanılması niyetiyle veya kullanılacağını bilerek, doğrudan veya dolaylı olarak, yasa dışı bir

---

<sup>6</sup> **Sorel, Jean Marc** (2003) “Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing”, *European Journal of International Law*, C: 14, S: 2, s. 369.

<sup>7</sup> **Laqueur, Walter** (2007) “A Brief History, Countering the Terrorist Mentality”, *United States Department of State, Foreign Policy Agenda*, C: 12, S: 5, s. 20.

<sup>8</sup> **Schmid, Alex** (2013) ICCT - The Hague Research Paper, “Radicalisation, De-Radicalisation and Counter-Radicalisation”, s. 16, <<http://www.icct.nl/app/uploads/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>> s.e.t. 05.01.2022.

<sup>9</sup> **Gödekli**, s. 53.

<sup>10</sup> 2002/3802 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 1 Nisan 2002 tarihli ve 24713 sayılı Resmî gazetede yayımlanmıştır.

<sup>11</sup> Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşmenin 2. maddesinin birinci fıkrasının bentleri:

*“a) Ekte tadat olunan andlaşmaların herhangi biri kapsamında ve vazettiği tanım çerçevesinde suç teşkil eden eylem,*

*b) Niteliği veya kapsamı itibarıyla, bir halkı korkutmak, ya da bir hükümeti veya uluslararası örgütü herhangi bir eylemi gerçekleştirmeye veya gerçekleştirmekten kaçınmaya zorlamak amacını gütmesi halinde, bir sivilin ya da bir silâhlı çatışma durumunda muhasemata doğrudan katılmayan herhangi başka bir kişiyi öldürmeye veya ağır şekilde yaralamaya yönelik diğer tüm eylemler.”*

şekilde ve kasten, fon<sup>12</sup> sağlaması veya toplaması” olarak tanımlamıştır. Türk Hukukunda terörizmin Finansmanı, 6415 sayılı Kanunun 4. maddesinde “3’üncü madde kapsamında<sup>13</sup> suç olarak düzenlenen fiillerin gerçekleştirilmesinde tümüyle veya kısmen kullanılması amacıyla veya kullanılacağını bilerek ve isteyerek belli bir fiille ilişkilendirilmeden dahi bir teröriste veya terör örgütlerine fon<sup>14</sup> sağlamak veya toplamak” olarak düzenlenmiştir.

<sup>12</sup> Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşmede fon kavramı; “her ne suretle edinilmiş olursa olsun, maddî veya gayri maddî, menkul veya gayrimenkul, her türlü kıymeti ve bu kıymetler üzerinde bir mülkiyet hakkı veya çıkarı kanıtlayan, elektronik veya dijital şekilleri dâhil olmak üzere, her türlü görünüşteki belge ve yasal araçları ve bu çerçevede banka kredilerini, seyahat çeklerini, para havalelerini, hisse senetlerini, teminatları, tahvilleri, kredi mektuplarını, işbu tadat sınırlayıcı olmaksızın” kapsamaktadır.

<sup>13</sup> 6415 sayılı Kanunun 3. maddesine göre söz konusu yasak fiiller şunlardır:

“(1) Aşağıda sayılan fiillerin gerçekleştirilmesi amacıyla fon sağlanması veya toplanması yasaktır: a) Bir halkı korkutmak veya sindirmek ya da bir hükümeti veya uluslararası kuruluşu herhangi bir eylemi gerçekleştirmeye veya gerçekleştirmekten kaçınmaya zorlamak amacıyla, kasten öldürme veya ağır yaralama fiilleri.

b) 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamında terör suçu olarak kabul edilen fiiller.

c) Türkiye’nin taraf olduğu;

1) Uçakların Kanun Dışı Yollarla Ele Geçirilmesinin Önlenmesi Hakkında Sözleşmede,

2) Sivil Havacılığın Güvenliğine Karşı Kanun Dışı Eylemlerin Önlenmesine İlişkin Sözleşmede,

3) Diploması Ajanları da Dahil Olmak Üzere Uluslararası Korunmaya Sahip Kişilere Karşı İşlenen Suçların Önlenmesi ve Cezalandırılmasına Dair Sözleşmede,

4) Rehine Alınmasına Karşı Uluslararası Sözleşmede,

5) Nükleer Maddelerin Fiziksel Korunması Hakkında Sözleşmede,

6) Sivil Havacılığın Güvenliğine Karşı Kanun Dışı Eylemlerin Önlenmesine İlişkin Sözleşmeye Munzam, Uluslararası Sivil Havacılığa Hizmet Veren Havaalanlarında Kanun Dışı Şiddet Olaylarının Önlenmesine İlişkin Protokolde,

7) Denizde Seyir Güvenliğine Karşı Yasadışı Eylemlerin Önlenmesine Dair Sözleşmede,

8) Kıta Sahanelerinde Bulunan Sabit Platformların Güvenliğine Karşı Yasadışı Eylemlerin Önlenmesine Dair Protokolde,

9) Terörist Bombalamalarının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Sözleşmede, yasaklanan ve suç olarak düzenlenen fiiller.”

<sup>14</sup> 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanunun 2. maddesinde de fonun “para veya değeri para ile temsil edilebilen taşınır veya taşınmaz, maddi veya gayri maddi her türlü mal, hak, alacak ile bunları temsil eden her türlü belgeyi” ifade ettiği düzenlenmiştir.

Sonuç olarak, terörizmin finansmanı fiilinin konusu maddi nitelikteki fondur. Bu sebeple, malvarlığının dondurulması, işlem ertelenmesi gibi tedbirler de fon kavramı merkeze alınarak kurgulanmıştır.

## B. SUÇ GELİRLERİNİN AKLANMASI

Aklama kavramı literatüre 20. yüzyılda girmişse de benzeri faaliyetler milattan 2000 yıl önce Çinli tüccarlarca gerçekleştirilmiş, 1920’lerde organize suç örgütlerince ABD’deki içki yasağı döneminde kapsamlı ve ciddi bir işlem haline gelmiştir<sup>15</sup>. Deyimin kökenine dair bir rivayet 1920’li yılların ABD’sinde sadece nakit para ile çalışan çamaşırhane vasıtasıyla mafyanın suç gelirlerini akladığı (laundering) ve deyim buradan geldiği yönündedir<sup>16</sup>.

Suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama, kanun koyucunun cezalandırmaya layık gördüğü eylemleri<sup>17</sup> işleyen faillerin, bu fiilleri neticesinde veya bu fiilleri dolayısıyla elde ettikleri malvarlığı değerlerini çeşitli işlemler sonucunda suçla bağının kopartılarak; suçtan elden edilmemiş gibi mali sisteme sokulmasıdır. Türk Ceza Kanununun 282. maddesine göre “*Alt sınırı altı ay veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini*” aklama suç sayılmıştır. Aklama suçu açısından da merkezde “fon” kavramı yer almaktadır.

## C. TERÖRİZMİN FİNANSMANI VE AKLAMA FİİLLERİNİN FARKLARI

Suç gelirleri elde edildikleri anda hukuka aykırıdır. Terörizmin finansmanı için yasal yollarla elde edilmiş fonların hukuka aykırı olma sebepleri ise kullanılma amacıdır<sup>18</sup>. Ayrıca aklama fiili halihazırda gerçekleşmiş bir suçun tespit, soruşturma ve kovuşturmasıyla ilgiliyken; terörizmin finansmanı henüz gerçekleşmemiş bir ey-

---

<sup>15</sup> <[https://www.antimoneylaundering.net/public/Counter-Money\\_Laundering/brief-history-money-laundering](https://www.antimoneylaundering.net/public/Counter-Money_Laundering/brief-history-money-laundering)> s.e.t. 30.10.2021.

<sup>16</sup> **Ergül, Ergin** (1998) Hukuki, Mali, Aktüel Boyutları ve İlgili Mevzuatıyla Kara Paranın Aklanması ve Suçları, Ankara, Adalet Yayınevi, s. 2.

<sup>17</sup> **Koca, Mahmut/Üzülmez, İlhan** (2009) Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 35-36.

<sup>18</sup> **Aykın, Hasan/Sözmen, Kevser** (2008) Terörün Finansmanı ile Mücadele, Ankara, MASAK Yayın No: XX, s. 126.

lemde veya belirli bir eylemde kullanılmayacak olan fonla dahi ilgili olabilecektir<sup>19</sup>. Bu durumda suç gelirlerinin aklanmasına ilişkin önlemler, suç işlenmesinden ziyade, işlenmiş olan öncül suçun soruşturulmasına hizmet etmektedir. Terörizmin finansmanı ile mücadelede ise tedbirlerin temel amacı, finansman eyleminin önlenmesidir.

## II. ULUSAL VE ULUSLARARASI KURULUŞLAR İLE DÜZENLEMELER

Terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması hakkında ceza muhakemesinin koruma tedbirlerinin uygulanacağı açıktır. Bunların yanında, 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun kapsamında malvarlığının dondurulması tedbiri ile 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun kapsamında şüpheli işlem bildirim (ŞİB) ve diğer önleyici tedbirler düzenlenmiştir. Ceza muhakemesi tedbirleri işlenmiş bir suç sonucunda uygulanacakken önleyici tedbirlerin uygulanması için suç işlenmesine gerek bulunmamaktadır. Hatta önleyici tedbirler suç işlenmesinin önlenmesi amacını taşımakta, suçun ön alanına müdahale etmektedirler.

Önleyici tedbirlerden olan malvarlığının dondurulması ve işlem ertelenmesi tedbirleri doğrudan muhabata yönelen ve işlemler üzerinde kısıtlayıcı etki doğuran tedbirlerdir. Bu iki doğrudan tedbirin yanında yine 5549 sayılı Kanun ile düzenlenmiş bulunan ve belirli yükümlülere şüpheli işlemleri bildirme ve müşterinin tanınması/kimlik tespiti yapılması ile mükellef tutan düzenlemeler de önleyici tedbirler başlığına dâhildir.

ŞİB doğrudan işlem veya fail üzerinde etki göstermese de işlem ertelenmesinin ve MASAK tarafından yürütülecek inceleme ve analiz faaliyetlerinin temelini oluşturmaktadır. ŞİB'lere ek olarak MASAK'a gönderilen resmi yazı, rapor, iddianame veya dilekçelerden ihbar mahiyetinde olanlar da analiz ve inceleme konusu yapılmaktadır. Ancak, şüpheli işlem bildirimleri şüphe başlangıcı açısından en büyük bilgi kaynağıdır<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Süer, Sançar Safa (2008) Uluslararası Hukukta Terörizmin Finansmanının Önlenmesi, (Yüksek Lisans), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 28.

<sup>20</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2021a) 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s. 16.



## A. ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE DÜZENLEMELER

### 1. Avrupa Konseyi ve Terörizm Uzmanları Komitesi (Committee of Experts on Terrorism-CODEXTER)

Avrupa Konseyi 1972 yılından itibaren terörizm, suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin önlenmesi ile ilgili birçok sözleşme, direktif ve tavsiye kararları düzenlemiştir<sup>21</sup>. “*Terörizmin Finansmanı ve Suçtan Elde Edilen Gelirlerin Aklanması, Aranması, Elkonması ve Müsaderesi Hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi*” de terörizmin finansmanının sadece yasadışı fonlarla sağlanmadığının bilincinde olarak 2005 yılında hazırlanmıştır. Sözleşme, hem suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesi ve kontrolünü hem de terörizmin finansmanın önlenmesini aynı anda ele alan ilk düzenlemedir<sup>22</sup>. Sözleşme hem ceza hukukunun suç boyutunda hem de önleyici tedbirler boyutunda taraf devletlere yükümlülükler yüklemektedir<sup>23</sup>. Sözleşmenin 2. maddesine göre taraf devletler suç gelirlerinin aklanması konusundaki tedbirleri terörizmin finansmanı için de uygulamakla yükümlü tutulmuşlardır. Sözleşmeye göre taraflar banka gizliliğini bahane ederek tedbirleri uygulamaktan imtina edemezler.

Taraf devletlerin Sözleşmenin 12. maddesi ile “*Mali İstihbarat Birimi*” kurmakla yükümlendirilmesi uluslararası işbirliği ve koordinasyon için son derece önemlidir. Mali istihbarat birimlerinin sözleşmeye göre veri paylaşması, adli yardım taleplerini karşılaması ve alınan tedbirlerin yeknesak olarak uygulanması gibi görevleri bulunmaktadır.

### 2. FATF (Mali Eylem Görev Gücü) ve Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörizmin Finansmanına İlişkin 40 Tavsiyesi

FATF, 1989’da OECD bünyesinde G-7 ülkelerince suç gelirlerinin aklanmasıyla mücadele amacıyla kurulmuş bir yapıdır. Yayımladığı 40 tavsiye kararı ve birçok tipoloji rehberiyle uluslararası mücadelede yeknesaklığa hizmet etmiştir.

---

<sup>21</sup> Genç (2012), s. 54-55.

<sup>22</sup> Genç (2012), s. 64.

<sup>23</sup> Yenidünya, Caner/Değirmenci, Olgun (2008) “Mukayeseli Hukuk ve Türk Hukukunda Terörün Finansmanı Suçu”, Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer Armağanı, C: II, Ankara, TCHD Yayını, s. 1264-1265.

FATF tavsiyeleri, suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadelede uluslararası standartları belirlemiştir<sup>24</sup>.

FATF'i devletler üzerindeki denetim aracı haline getiren ve devletleri bağlayıcı olmayan tavsiye kararları çerçevesinde düzenleme yapmaya iten şey, FATF'in tavsiyelerin uygulanıp uygulanmadığını belirli aralıklarla değerlendirme raporları ile belirlemesidir. Bu değerlendirmelere göre FATF, stratejik yeterliliği bulunan ülkeleri (gri liste) ve işbirliği yapmayan ülkeleri (kara liste) belirlemektedir. IMF, Dünya Bankası ve kredi derecelendirme kuruluşlarının FATF'in ülkesel değerlendirme raporlarını kıstas almaları, Görev Gücünü bu derece etkin bir hale getirmiştir.

FATF'in suç gelirlerine ilişkin 40 tavsiyesi ile terörizme ilişkin 9 özel tavsiyesi ile terörizmin finansmanı ile mücadelenin temeli ortaya konulmuştur<sup>25</sup>. 9 özel tavsiye 2012 yılında suç gelirlerinin aklanmasına ilişkin 40 tavsiye ile birleştirilmiş böylece FATF'in suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanına ilişkin 40 Tavsiyesi son halini almıştır.

FATF'in şüpheli işlem bildirimlerine ilişkin olan tavsiyeleri<sup>26</sup> ve MASAK Başkanlığına göre Türkiye'nin tavsiyelere uyumu hakkındaki haksız değerlendirmelerin<sup>27</sup> de yer aldığı tespitleri<sup>28</sup>:

<sup>24</sup> **International Monetary Fund-IMF** (2004) Financial Intelligence Units: an overview, Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept., World Bank, Financial Market Integrity Div., s. 118 vd.

<sup>25</sup> **Üstün, Oktay** (2005) "Mali Eylem Görev Gücü'nün (FATF) Dokuz Özel Tavsiyesi", Bankacılar Dergisi, S: 52, s. 10.

<sup>26</sup> Tavsiyelerin Türkçe metinlerine Hazine ve Maliye Bakanlığının internet adresinden ulaşılmıştır: <[https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/2012\\_FATF\\_Tavsiye.pdf](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/2012_FATF_Tavsiye.pdf)> s.e.t. 26.10.2021.

<sup>27</sup> **T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK** (2020a), 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 51 "*Rapor'un kabulü öncesi ve FATF Genel Kurul toplantısı sırasında Her ne kadar Rapor'da yer alan haksız eleştiri ve değerlendirmelerin ortadan kaldırılmasına yönelik yoğun çaba gösterilmiş ve bunda bir ölçüde başarı sağlanmış olsa da kabul edilen Rapor'un ülkemizin mevcut aklama ve terörizmin finansmanı ile mücadele sistemini doğru olarak yansıtmadığı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, Rapor'da tespit edilen eksiklik ve eleştirilerin giderilmesine yönelik adımlar planlanmış olup, gerekli çalışmalara ivedilikle başlanmıştır.*"

a. 10 Numaralı Tavsiye (Eski 5 Numaralı Tavsiye)

*“Finansal kuruluşların isimsiz veya bariz şekilde sahte isimlere ait hesap bulundurması yasaklanmalıdır.*

*Finansal kuruluşlar;*

*(i) iş ilişkisi tesis ederken,*

*(ii) Arızı işlemler gerçekleştirirken,*

*(iii) kara para aklama veya terörün finansmanı şüphesi olduğunda,*

*(iv) daha önce elde edilen müşteri kimlik bilgilerinin doğruluğu veya yeterliliği hakkında şüphe duyduğunda,*

*müşterini tanı tedbirlerini uygulamaya zorunlu tutulmalıdır.*

*Finansal kuruluşların müşterini tanı tedbirlerini uygulama zorunluluğuna ilişkin prensip yasa ile düzenlenmelidir...”*

2007 yılındaki değerlendirmede, birden fazla temel eksiklik sebebiyle Türkiye'nin bu tavsiyeye uyumsuz olduğu belirlenmişti. 2019 yılında yapılan değerlendirmede tavsiyenin temel gereklerinin karşılandığı ancak ikincil eksikliklerin bulunduğu tespit edilmektedir. FAFT'a göre bu eksiklikler; gerçek faydalananın bir risk faktörü olarak belirlenmemesi ve iş ilişkisini sonlandırma zorunluluğunun sadece şüpheli hallerde uygulanması gibi sebeplerdir.

Müşterinin tanınması-kimlik tespiti aslen bir tedbirden öte yükümlülük niteliğindedir. FATF'in 10. ve 11. tavsiyeleri kapsamında küresel ölçekte standarda yakın bir uygulaması bulunmaktadır.

b. 20 Numaralı Tavsiye (Eski 13 Numaralı Tavsiye ve 4 Numaralı Özel Tavsiye)

*“Bir finansal kuruluşun, fonların bir suç faaliyetinden elde edilen gelir olduğundan ya da terörün finansmanı ile ilgili olduğundan şüphe duyduğu veya şüphelenmesi için makul sebepleri olduğunda, bu şüphelerini mali istihbarat birimine derhal bildirmesi kanunla zorunlu tutulmalıdır.”*

<sup>28</sup> Bölümde yer verdiğimiz FATF değerlendirme ve yorumları için: FATF (2019) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Turkey”, Fourth Round Mutual Evaluation Report, Paris, FATF, s. 158-229.

Bir önceki değerlendirme dönemi olan 2007 yılı itibarıyla FATF kriterlerini kısmen karşılayan Türkiye'nin 2019 yılındaki değerlendirmede tüm kriterleri eksiksiz sağladığı belirlenmiştir. Çalışmamızda da Türkiye'nin şüpheli işlem bildirim sisteminin FATF Tavsiyelerine uygun olduğu ancak AB standartları açısından kısmi eksikliklerin bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.

#### c. 29 Numaralı Tavsiye (Eski 26 Numaralı Tavsiye)

“Ülkeler,

(a) şüpheli işlem bildirimlerinin ve

(b) karapara aklama, buna bağlı öncül suçlar ve terörün finansmanı ile ilgili diğer bilgilerin alınması ve analiz edilmesinde ve bu analiz sonuçlarının dağıtılmasında ulusal bir merkez olarak hizmet veren bir mali istihbarat birimi kurmalıdır...”

Önceki değerlendirme döneminde Türkiye'nin bu tavsiyeye büyük ölçüde uyum sağladığı ancak bildirim yükümlülüklerinin yeterli kapsamda ve etkinlikte olmadığı tespit edilmişti. Son değerlendirme sonucunda Türkiye'nin tüm kriterleri eksiksiz şekilde yerine getirdiği belirlenmiştir.

### 3. AB Mevzuatı

#### a. 2015/847 sayılı AB Tüzüğü

Tüzüğün amacı, Avrupa Birliği sınırları dahilindeki ödeme hizmeti sağlayıcıları nezdinde gerçekleşen işlemler açısından aklama ve terörizmin finansmanı eylemlerinin önlenmesi, tespit edilmesi ve soruşturulmasıdır. Tüzüğün kapsamı ödemeler alanı ile sınırlı olduğundan, şüpheli işlem bildirimine ilişkin usul ve esaslara yer verilmeksizin ödemeler alanına ilişkin bazı bildirim yükümlülüklerine yer verilmiştir.

Tüzük ile müşterinin tanınması, kimlik bildirimini, üçüncü tarafa güven ve ödeme sağlayıcıları nezdinde yapılacak gözetim esaslarının yanında, ödeme hizmeti sağlayıcısının işlem sırasında ödeyene veya alıcıya ilişkin bilgilerin eksik veya yanlış olduğunu tespit etmesi halinde bu hususların mali istihbarat birimine bildirilip bildirilmeyeceğinin değerlendirme konusu yapılacağını düzenlemiştir.

b. 2018/843 sayılı Direktifi ile Değiştirilen 2015/849 sayılı AB Direktifi<sup>29</sup>

Direktif, ulusal düzeydeki tedbirlerin yetersizlikleri nedeniyle düzenlenmiş olup, Birliğin finansal sisteminin aklama ve terörizmin finansmanı amacıyla kullanılmasının engellenmesini amaçlamaktadır. Bu anlamda, Avrupa Birliği dahilinde şüpheli işlem bildirim ve mali istihbarat birimlerine ilişkin temel usul ve esaslar belirtilmektedir.

Paris ve Brüksel’de 2015 ve 2016 yıllarında gerçekleştirilen terör eylemleri ile “*Panama leaks*” belgelerine karşı cevap olarak, 2015/849 sayılı Direktif üzerinde 2018/843 sayılı Direktif ile bazı değişiklikler yapılmıştır<sup>30</sup>. 5. *Anti-Money Laundering Directive* olarak da adlandırılan bu değişiklikler ile mali istihbarat birimlerinin önceden ŞİB yapılmaya dahi yükümlüden bilgi alma yetkileri genişletilmiş ve mali istihbarat birimleri arasında işbirliğinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Öte yandan, Direktifin ulusal mevzuata kazandırılması yükümlülüğü AB üyesi devletlere yüklenmiştir.

Direktifle müşterini tanı ilkesi çerçevesinde FATF Tavsiyeleri doğrultusunda kurallar belirlenmiş ve finansal kuruluşların kimlik bildirim yapmayan, anonim müşterilerle ilişki kurmaları yasaklanmıştır. Üye devletlerin hamiline yazılı senet ve hisselerle dair gerekli tedbirleri alması gerektiğine de yer verilmiştir.

Direktifin “Bildirim Yükümlülükleri” bölümünde şüpheli işlem bildirimlerine ilişkin düzenlemelerin yanı sıra mali istihbarat birimlerine ilişkin hükümlere de yer verilmiştir. Direktifin 32. maddesine göre her üye devlet, aklama ve terörizmin finansmanına ilişkin bildirimlerin muhatabı ve analiz mercii olmak üzere mali istihbarat birimi kurmakla yükümlüdürler.

Her bir mali istihbarat biriminin, operasyonel olarak bağımsız ve özerk olması, belirli bilgileri analiz etme, talep etme ve yayma işlevlerini özgürce yerine

---

<sup>29</sup> Direktif doğrultusunda düzenlenmiş olan Almanya, Belçika ve Çekya mevzuatları Mali İstihbarat Birimleri, yükümlülükler, şüpheli işlem bildirim ve işlem ertelenmesi açısından ilgili başlıkları altında incelenmiştir.

<sup>30</sup> **Wahl, Thomas** (2018) Max Planck Institute, 5th Anti-Money Laundering Directive, Research Paper, <<https://eucrim.eu/news/5th-anti-money-laundering-directive/>>, s.e.t. 26.09.2022.

getirebilmesi gerekmektedir. Bağımsız ve özerk yapı, mali istihbarat biriminin bir kamu idaresi olarak değil, bir adli merci şeklinde örgütlenmesi gerektiğine işaret etmektedir. Üye devletler, mali istihbarat birimlerinin doğrudan veya dolaylı olarak ihtiyaç duydukları finansal kuruluşların veya adli makamların nezdindeki bilgilere zamanında ulaşmasını sağlamalıdır.

Diğer taraftan bu birimler, adli makamların terörizmin finansmanı ve aklama eylemleri konulu taleplerini de yerine getirmelidir. Ancak, istisnai durumlarda mali istihbarat birimince yürütülen faaliyetlerin sekteye uğratılma ihtimali halinde, mali istihbarat birimi bu taleple bağlı değildir. Bunun yanında, mali istihbarat biriminin aklama veya terörizmin finansmanı şüphesi nedeniyle, yapılmakta olan işlemleri erteleme veya engelleme yetkilerinin de bulunması gerekmektedir.

Direktife göre mali istihbarat biriminin analiz fonksiyonunun unsurları;

- Bireysel vakalara, özel hedeflere veya türüne, hacmine ve bilginin yayılmasından sonra öngörülen etkisine bağlı olarak uygun nitelikteki istihbarı bilgiye odaklanan operasyonel analiz,
- Aklama ve terörizmin finansmanı eğilimlerini ve kalıplarını ele alan stratejik analiz,

olarak belirlenmiştir.

Direktifin 33. maddesi ile şüpheli işlem bildirim yükümlülüğü düzenlenmektedir. Buna göre, işlem tutarı önem arz etmeksizin yükümlü nezdinde gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmeye çalışan işlemin konusu tutarların suçtan elde edildiği veya terörizmin finansmanı için kullanıldığı biliniyor, şüphe ediliyor veya bu hususta makul şüphe sebepleri bulunuyorsa ŞİB yapılmalıdır.

Direktif, işlem erteleme hususunda da üye devletleri yükümlü kılmaktadır. Direktifin 35. maddesine göre yükümlüler, ŞİB tamamlanana kadar işlemi yapmaktan kaçınmakla zorunlu kılınmalıdır. Bunun yanında yükümlünün, ilgili devletin mali istihbarat birimi veya diğer ilgili kurumlarından gelecek talimat doğrultusunda işlemi gerçekleştirilmemesi de istenilebilir.

Ayrıca Direktif; avukatların, noterlerin, diğer bağımsız hukuk uzmanlarının, denetçilerin, dış muhasebecilerin ve vergi danışmanlarının ŞİB yükümlülüğünü konu bakımından daraltmaktadır. Bu meslek grubu mensuplarının, müşterilerinin/müvekkillerinin hukuki durumunu tespit etme, dava açılması, hukuki konularda tavsiye vermek de dahil olmak üzere müvekkilini savunma veya temsil etme görevleri ile ilgili olarak edindikleri bilgiler, ŞİB yükümlülüğü kapsamı dışındadır. Ancak karşılaştırmalı hukuk başlığında da inceleneceği üzere, üye devletlerin söz konusu meslek grupların bildirim yükümlülüğü kapsamını kanunla daha geniş düzenlemesi de mümkündür.

## B. ULUSAL MEVZUAT VE MASAK BAŞKANLIĞI

### 1. 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun

5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, hem ilga ettiği 4208 sayılı Kararparanın Aklanmasının Önlenmesi Kanununun FATF tavsiyeleri ile uyumlaştırılması, hem de aklama suçu ile 5237 sayılı Kanun arasında uyumun artırılması için düzenlenmiştir<sup>31</sup>. Böylece 5549 sayılı Kanun, Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik (Tedbirler Yönetmeliği) ile AB'nin 2005/60/EC sayılı Direktifine<sup>32</sup> uygun, hatta daha kapsamlı bir hukuki çerçeve çizilmiştir<sup>33</sup>. 5549 sayılı Kanunun 17. maddesinde, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama ve terörizmin finansmanı suçunun *“işlendiğine dair kuvvetli şüphe bulunan hallerde 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 128. maddesine göre malvarlığı değerlerine elkonulabileceği”* düzenlenmiştir. 5549 sayılı Kanun ile yükümlükler belirlenmiş, el koyma müessesesi de 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu uygulamasıyla uyumlaştırılmıştır.

<sup>31</sup> **Üstün, Oktay** (2008) “5549 Sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ile Getirilen Temel Değişiklikler”, Bankacılar Dergisi, S: 64, s. 44.

<sup>32</sup> 2005/60/EC sayılı AB Direktifi çalışmamızda yer verilen 2015/849 sayılı AB Direktifi ile ilga edilmiştir.

<sup>33</sup> **Özgenç, İzzet/Karabulut, Efe Can** (2020) “Avrupa Birliği Mevzuatında ve Türk Hukukunda Özellikle Uluslararası Alanda Para Transferlerinin Denetlenmesine İlişkin Düzenlemeler ve Bu Bağlamda Ceza Hukuku Sorumluluğu”, 5. Türk-Kore Ceza Hukuku Günleri - Karşılaştırmalı Hukukta Ekonomik Suçlar Uluslararası Sempozyumu Tebliğler, C: 1, Ankara, Seçkin, s. 799.

5549 sayılı Kanununun 3. maddesinde “müşterinin tanınması-kimlik tespiti”, 4. maddesinde “şüpheli işlem bildirimini”, 5. maddesinde “eğitim, iç denetim, kontrol ve risk yönetim sistemleri ile diğer tedbirleri”, 6. maddesinde “devamlı bilgi verme”, 7. maddesinde “bilgi ve belge verme” ve 8. maddesinde “muhafaza ve ibraz”, 9. maddesinde ise “erişim sistemi kurulması” yükümlülük ve tedbirleri düzenlenmiştir. Kanun bu yükümlülüklerin MASAK denetim elemanlarınca denetleneceğini, yerine getirilmemeleri halinde ise yaptırım uygulanabileceğini düzenlemiştir.

## 2. Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) Başkanlığı

Mali istihbarat birimleri; bağımsız bir kurum, merkez bankaları<sup>34</sup> yahut ilgili bakanlıklara bağlı olarak “idari model”, kolluğun bir birimi olarak “kolluk modeli” veya savcılığa bağlı olarak “savcılık modeli/adli model” şeklinde teşkilatlandırılabilir. Birden fazla modele ilişkin özelliklerin birleştiği modeller de hibrit modeller olarak adlandırılmaktadır. Türkiye’nin mali istihbarat birimi olarak MASAK, 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun ile kurulmuş ve 17 Şubat 1997 tarihinde faaliyet göstermeye başlamıştır. İdari model esas alınarak teşkil edilen ve Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren MASAK Başkanlığı, Türkiye’nin mali istihbarat birimi olarak FATF, Egmont Grubu<sup>35</sup> ve diğer uluslararası yapılara tanıtılmıştır.

Bazı yazarlar, MASAK Başkanlığının Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı olması nedeniyle bağımsız ve özerk olmadığını, dolayısıyla yukarıda yer verilen 2015/849 sayılı AB Direktifine ve AB standartlarına uymadığını ifade etmektedirler<sup>36</sup>. Bir bakanlık hiyerarşisi içinde teşkilatmış olan MASAK Başkanlığının AB’nin “bağımsız ve özerk” kriterini karşılamadığı görüşüne biz de katılmakta-

<sup>34</sup> Merkez bankacılığı faaliyetinin yanında denetim ve düzenleme görevlerini de ifa eden bankalar daha ziyade “Ulusal Bankalar” olarak isimlendirilmektedir.

<sup>35</sup> 9 Haziran 1995 tarihinde, Brüksel’de kurulan “Egmont Grubunun” temel amacı; ülkelerin ulusal suç gelirlerinin aklanmasıyla mücadele sistemlerini geliştirebilmelerine yardımcı olmak, uluslararası bilgi değişiminin, işbirliğinin ve koordinasyonun önündeki engelleri kaldırmaktır. Grubun 139 üyesi bulunmaktadır.

<sup>36</sup> Özgenç/Karabulut, s. 801.



yız. Ancak, MASAK'ın FATF'in yukarıda zikredilen mali istihbarat birimlerine ilişkin tavsiyesi olan 29 numaralı tavsiyesine uyumunun tam ve eksiksiz olduğunun tespit edildiği ifade edilmelidir.

MASAK Başkanlığı, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı suçlarına ilişkin verileri ve şüpheli işlem bildirimlerini analiz ve değerlendirmenin yanında kolluk ve adli birimlerin yürüttükleri soruşturmalara dair taleplerini de analiz ve değerlendirmeye tabi tutmaktadır<sup>37</sup>. Analiz ve değerlendirme faaliyetlerinin terörizmin finansmanı suçu, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçu, yasadışı bahis ve kumar faaliyetleri<sup>38</sup> kapsamında kilit önemde olduğu söylenebilecektir<sup>39</sup>. MASAK Başkanlığı, Türkiye'nin terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması ile mücadelesindeki anahtar yapısı olmakla birlikte, diğer yapılar arasındaki koordinasyonu da sağlamaktadır.

<sup>37</sup> MASAK (2021a), 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s. 16.

<sup>38</sup> MASAK'a yapılan şüpheli işlem bildirimlerinin yaklaşık üçte biri, ertelenen işlemlerin ise yarısından fazlası biri yasadışı bahis ve kumar oynatma suçuna ilişkindir. MASAK (2021a), 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s. 34.

Hazine ve Maliye Bakanlığının 2021 yılı Faaliyet Raporuna göre;

*“Yasa dışı bahis oynatma suçu ile ilgili olarak da toplam 432 adet analiz dosyası sonuçlandırılmış ve bu dosyalar kapsamında 37.054 kişi hakkında istihbarat toplama ve analiz çalışmaları yürütülmüştür. Yapılan çalışmalar neticesinde 321 adet analiz raporu, 54 adet suçtan elde edilen değer raporu ve 65 adet bilgi notu düzenlenerek yasa dışı bahis oynatma suçlarının tespitinde kullanılmak üzere ilgili savcılıklara veya Emniyet Genel Müdürlüğü Siber Suçlar ile Mücadele Daire Başkanlığına gönderilmiştir”.* T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022) 2021 yılı Faaliyet Raporu, s. 98.

<sup>39</sup> Nitekim, 17 Temmuz 2021 tarihli Resmî Gazete yayımlanan “Türkiye’de Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadelede ve Müsadere Uygulamalarında Etkinliğin Artırılması Strateji Belgesi (2021-2025)” metninde; *“Bu kapsamda, aklama ve terörizmin finansmanı suçları ile mücadelede “mali istihbarat birimleri” büyük önemi haiz bir fonksiyon icra etmektedir. Bu birimler, yükümlü grupları olarak nitelendirilen finansal sektör ve finansal olmayan belirli iş ve meslek gruplarından şüpheli işlem bildirimlerini almakta, bu bilgileri erişim sağladıkları diğer bilgileri de değerlendirerek analiz etmekte ve sonuçlarını ihtisaslaşmış kolluk birimlerine ve adli mercilere iletmektedir.*

*... aklama ve terörizmin finansmanı suçlarına ilişkin ihtisas gerektiren bir durumun ortaya çıkması halinde MASAK'tan analiz ve inceleme desteği alınması, gerekmesi halinde dosya kapsamında bilirkişi raporu istenmesi ve olayın çok yönlü araştırmasının yapılması önem arz etmektedir.”* ifadelerine yer verilmiştir.

Örneğin, adli merciler ile kolluk kuvvetlerince aklama ve terörizmin finansmanı suçlarının araştırılması faaliyetleri de MASAK tarafından yerine getirilmektedir.

5549 sayılı Kanununun 18. maddesi gereğince, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama ve terörizmin finansmanı suçlarından dolayı yapılan soruşturma sonucunda verilen “kovuşturmaya yer olmadığına dair karar veya düzenlenen iddianame, kovuşturma sonucunda verilen hüküm ve göre verilen elkoyma kararlarının bir örneğinin Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığına gönderilmesi” gerekmektedir. Ancak MASAK veya Hazine ve Maliye Bakanlığının bu dosyalara suçtan zarar gören veya katılan olarak dahil olmasına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Nitekim Yargıtay uygulamasında, Hazine ve Maliye Bakanlığının davaya katılma talepleri reddedilmektedir<sup>40</sup>. MASAK Başkanlığının aklama veya görev alanına giren diğer suç tipleri açısından suçtan zarar gören sıfatını haiz olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu sebeple, MASAK’ın suçtan zarar gören veya katılan sıfatıyla aklama ve terörizmin finansmanı dosyalarına dahil edilmemesi yönündeki içtihadın isabetli olduğu kanısındayız.

MASAK Başkanlığının son yıllardaki iş yükü birkaç yıl öncesine göre katbekat artmıştır<sup>41</sup>. Örneğin, 2017 yılında MASAK’a sadece aklama ve bununla ilgili öncül suçlarla ilgili olarak (terörizmin finansmanı suçu hariç olmak üzere) sadece 138.774 adet bildirim gönderilmişken, 2021 yılında suç gelirlerinin aklanması konulu bildirimler yaklaşık %264 artış göstererek yaklaşık 505.000 olmuştur<sup>42</sup>. MASAK’a yapılan bildirimlerin<sup>43</sup> ezici çoğunluğunu teşkil eden ŞİB sayıları yıllık 500.000’leri aşmakta, bu sayıyı yaklaşık 10.000 bildirim ile savcılık ve mahkemeler gibi adli makamlar ile

<sup>40</sup> Yargıtay 16. Ceza Dairesi, E. 2016/450-K. 2016/367 T: 1.2.2016: “Saniğa atılı suçla korunan hukuki yarar da nazara alındığında suçtan doğrudan doğruya zarar görmeyen ve bu nedenle de davaya katılma hakkı bulunmayan Hazinenin davaya katılmasına ilişkin verilen karar hukuki değerden yoksun olup hükmü temyiz yetkisi vermeyeceğinden, Hazine vekilinin temyiz talebinin anılan Kanununun 317. maddesi gereğince REDDİNE,”

<sup>41</sup> MASAK (2021a), 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 16. Rapora göre, MASAK’a yapılan adli talep sayıları 2014 yılında yaklaşık 200 adet iken, 2020 yılında 22.939’a çıkmıştır.

<sup>42</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022), 2021 yılı Faaliyet Raporu, s. 97.

<sup>43</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022), 2021 yılı Faaliyet Raporu, 97. 2021 yılında MASAK’a yapılan bildirimlerin 504.995’ini şüpheli işlem bildirimleri, 9.765’ini adli/kolluk araştırma talepleri, 867’sini ise diğer ihbarlar oluşturmaktadır.

kolluk birimleri tarafından gönderilen adli/kolluk araştırma talepleri takip etmektedir<sup>44</sup>. Bununla birlikte, MASAK yükümlülerin 5549 sayılı Kanunla düzenlenen yükümlülük ve tedbirlere uyumunu da denetlemektedir. Faaliyet raporlarına göre MASAK Başkanlığınca yükümlüler nezdinde 2018 yılında 59, 2019 yılında 17, 2020 yılında 135 adet yükümlülüklere uyum denetim yapılmıştır<sup>45</sup>.

### III. ŞÜPHELİ İŞLEM BİLDİRİMİ VE İŞLEM ERTELEMESİ DIŞINDAKİ TEDBİR VE YÜKÜMLÜLÜKLER

#### A. GENEL ÇERÇEVE

5549 sayılı Kanunla, aklama ve terörizmin finansmanı fiilleri üzerinde doğrudan etki yaratan başlıca üç önleyici tedbir düzenlenmiştir. Bunlar, iş ilişkisinin sonlanmasına sebep olduğundan müşterinin tanınması-kimlik tespiti, şüpheli işlem bildirim ve işlemlerin ertelenmesi tedbirleridir. Bunun yanında 5549 sayılı Kanun ile işlem üzerinde doğrudan önleyici/durdurucu etkisi olmayan ancak terörizmin finansmanı ve aklanma ile mücadele amacıyla, “eğitim, iç denetim, kontrol ve risk yönetim sistemleri ile diğer tedbirleri yerine getirme”, “devamlı bilgi verme”, “bilgi ve belge verme”, “muhafaza ve ibraz” ve “erişim sistemi kurulması” yükümlülük ve tedbirleri düzenlenmiştir.

5549 sayılı Kanununun 13. maddesinde tedbir ve yükümlülüklere uymamanın ihlali halinde idari para cezası verilmesi öngörülmüştür. 14. maddede ise ŞİB’in yetkili merciler dışındakilere açıklanması, bilgi ve belge verme ile muhafaza ve ibraz yükümlülüklerinin ihlali halinde hapis cezasına hükmedileceği düzenlenmiştir. Ancak MASAK Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen yükümlülük denetimlerinde, sayılan suç fillerinden ziyade ihlalleri halinde idari para cezası gerektiren kimlik tespiti ve ŞİB yükümlülüklerine ağırlık verilmektedir<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> 2020 yılında 237.531 adet şüpheli işlem bildirim yapılmışken bu sayı 2021 yılında 505.000’e ulaşmıştır. MASAK (2021a), 2020 Yılı Faaliyet Raporu, 19; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022), 2021 yılı Faaliyet Raporu, s. 97.

<sup>45</sup> MASAK (2021a), 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s. 16.

<sup>46</sup> T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2019) 2018 yılı Faaliyet Raporu, s. 46.

## B. YÜKÜMLÜLER

5549 sayılı Kanun kapsamındaki tedbirlerin uygulanması hususunda yükümlü tutulanlar Kanununun 2. maddesinde<sup>47</sup> ve Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmeliğin (Tedbirler Yönetmeliği) 4. maddesinde<sup>48</sup> sayılmıştır. Bankacılık, ödeme hizmetleri, finansal hizmetler, sigortacılık gibi kurumsal sektörlerde faaliyet gösterenler yanında noterler, mali müşavirler, bağımsız denetçiler, nakil vasıtası, iş makinesi ticareti ile uğraşanlar gibi kurumsal olmayan sektörlerde faaliyet gösterenler de yükümlülük kapsamına alınmıştır.

<sup>47</sup> 5549 sayılı Kanununun 2. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi: “Yükümlü: Bankacılık, sigortacılık, bireysel emeklilik, sermaye piyasaları, ödünç para verme ve diğer finansal hizmetler ile posta ve taşımacılık, talih ve bahis oyunları alanında faaliyet gösterenler; döviz, taşınmaz, değerli taş ve maden, mücevher, nakil vasıtası, iş makinesi, tarihi eser, sanat eseri ve antika ticareti ile iştigal edenler veya bu faaliyetlere aracılık edenler ile noterler, spor kulüpleri, savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35’inci maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar ve Cumhurbaşkanınca belirlenen diğer alanlarda faaliyet gösterenler”

<sup>48</sup> 5549 sayılı Kanundaki yükümlülere ek olarak ikincil mevzuata göre; “Bankalar dışında banka kartı veya kredi kartı düzenleme yetkisini haiz kuruluşlar, Kambiyo mevzuatında belirtilen yetkili müesseseler, Ödeme kuruluşları ile elektronik para kuruluşları, Yatırım ortaklıkları, Sigorta, reasürans ve emeklilik şirketleri ile sigorta ve reasürans brokerleri, Finansal kiralama şirketleri, Sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde takas ve saklama hizmeti veren kuruluşlar, Kıymetli Madenler ve Kıymetli Taşlar Piyasasına ilişkin saklama hizmeti ile sınırlı olmak üzere Borsa İstanbul Anonim Şirketi, Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi ile kargo şirketleri, Varlık yönetimi şirketleri, Kıymetli maden, taş veya mücevher alım satımı yapanlar ile bu işlemlere aracılık edenler, Cumhuriyet altın sikkeleri ile Cumhuriyet ziyinet altınlarını basma faaliyeti ile sınırlı olmak üzere Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, Ticaret amacıyla taşınmaz alım satımıyla uğraşanlar ile bu işlemlere aracılık edenler, Noterler, Bir işverene bağlı olmaksızın çalışan serbest muhasebeci, serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirler, Finansal piyasalarda denetim yapmakla yetkili bağımsız denetim kuruluşları, Kripto varlık hizmet sağlayıcılar, Tasarruf finansman şirketleri, Merkezi yurt dışında bulunan yükümlünün Türkiye’deki şube, acente, temsilci ve ticari vekilleri ile benzeri bağlı birimleri” yükümlü sayılır.

Ulusal Risk Değerlendirme Projesi verilerine göre<sup>49</sup>, kurumsal olmayan yükümlülerden noterler ile mali müşavirlerin yükümlülükleri hakkında yüksek düzeyde farkındalığa sahip olduğu belirlenirken; kuyumculuk ve emlak işiyle uğraşanların yükümlülükleri hakkında farkındalığa sahip olmadığı anlaşılmıştır. Anket tarihi itibarıyla yükümlülük kapsamında olmayan avukatların ise aklama ve terörizmin finansmanı olgularından haberdar olmadığı anlaşılmıştır.

7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanunla yapılan değişiklik sonrası serbest avukatlar da yükümlülerin arasına alınmıştır. Söz konusu düzenlemeyle serbest avukatların yükümlülüklerinin sınırı, savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla *“taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi”* işleriyle sınırlı olmak üzere belirlenmiştir. Ayrıca, alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamındaki faaliyetler ile Avukatlık Kanununun 35. maddesinde yer alan *“kanun işlerinde ve hukuki meselelerde mütalaa vermek, mahkeme, hakem veya yargı yetkisini haiz bulunan diğer organlar huzurunda gerçek ve tüzel kişilere ait hakları dava etmek ve savunmak, adli işlemleri takip etmek, bu işlere ait bütün evrakı düzenlemek”* faaliyetleri nedeniyle de yükümlülüklerin doğmayacağı düzenlenmiştir.

7262 sayılı Kanundan önce, 9 Ocak 2008 tarihli ve 26751 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesi ile mesleki faaliyetleri dışında serbest avukatlar yükümlü kapsamına alınmıştı. Ancak Danıştay, *“serbest avukatların, yasa koyucu tarafından sayma suretiyle belirlenen yükümlüler arasına alınmamasına karşın, maddenin devamında Bakanlar Kurulunca belirlenen ‘diğer alanlarda faaliyet gösterenler’ kapsamında değerlendirilmek suretiyle yasanın düzenlenme sistematığına uygun olmayan bir biçimde yö-*

---

<sup>49</sup> FATF (2019), s. 107.

netmelikle yükümlüler arasına alınmasının” yasa koyucunun iradesine uygun olmadığı gerekçesine yer vererek anılan hükmü iptal etmişti<sup>50</sup>. Anılan Kararda, “ancak serbest avukatların da yaptığı bazı işlerden dolayı anılan Yasa kapsamına alınmak istenilmesi halinde bunun bir yasal düzenleme ile gerçekleştirilmesi her zaman mümkündür” belirlemesine de yer verilmişti. Bu çerçevede, serbest avukatların 7262 sayılı Kanun ile yükümlülük kapsamına alınması kanun hükmüne dayandığından, Danıştay’ın anılan Kararının gerekçesi somut hukuki durum uyumludur. Öte yandan, halihazırda FATF’in 22<sup>51</sup> ve 23<sup>52</sup> numaralı tavsiyeleri avukatların da yükümlüler kapsamına alınması yönündedir. Nitekim 2019 tarihli FATF Değerlendirme Raporu’nda, Türkiye’de avukatların yükümlü kapsamında olmaması eksiklik olarak belirtilerek, FATF’in 22 ve 23 numaralı tavsiyelerine kısmen uyulduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, avukatların da 5549 sayılı Kanun bakımından yükümlü kapsamına alınmasının, Türkiye’nin terörizmin finansmanı ve suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerinin aklanması konusundaki uluslararası kriterlere uyumunu arttıracığı düşünülmektedir.

Diğer taraftan noterler, bağımsız denetçiler ve mali müşavirler de Tedbirler Yönetmeliği ile yükümlüler arasına alınmışlardır. Noterler, bağımsız denetçiler ve mali müşavirler mesleki sır niteliğindeki bilgileri nedeniyle ŞİB yapma durumun-

<sup>50</sup> Danıştay 10. Dairesi E: 2008/1675-K: 2013/508, T: 24.01.2014.

<sup>51</sup> 22 numaralı FATF Tavsiyesinin ilgili bölümü:

*“10, 11, 12, 15, ve 17. Tavsiyelerde belirtilen müşterinin tanınması ve kayıt tutma yükümlülükleri aşağıdaki durumlarda finansal olmayan belirli iş ve mesleklere (FOBİM) uygulanır:*

*Avukatlar, noterler, diğer bağımsız hukuk işleri ile uğraşanlar ve muhasebeciler müşterileri için aşağıdaki faaliyetlerle ilgili işlem yapmaya hazırlandıklarında veya işlem yaptıklarında; gayri menkul alım satımı, müşterinin para, menkul kıymet veya diğer varlıklarının yönetilmesi, banka, mevduat veya menkul kıymet hesaplarının yönetilmesi, şirketlerin kurulması, faaliyette bulunması veya yönetimi için katkılarının organize edilmesi, tüzel kişi veya yasal oluşumların kurulması, faaliyette bulunması veya yönetimi ile işletmelerin alım satımı.”*

<sup>52</sup> 23 numaralı FATF Tavsiyesinin ilgili bölümü:

*“Avukatlar, noterler, diğer bağımsız hukuk işleri ile uğraşanlar ve muhasebeciler, müşterileri adına veya onlar için 22. Tavsiyenin (d) maddesinde belirtilen faaliyetlerle ilgili bir finansal işlemle iştigal ettiklerinde, şüpheli işlemleri bildirmeye zorunlu tutulmalıdır.”*

da kalabilecektir. Avukatların Tedbirler Yönetmeliği ile yükümlüler kapsamına alınması ile doğan hukuki çelişkinin benzeri sayılanlar açısından sürmektedir. Kanun koyucu tarafından sayma suretiyle belirlenen yükümlüler arasına alınmayan bu meslek gruplarının yönetmelik ile yükümlüler arasına alınması kanun koyucunun iradesine aykırılık teşkil etmektedir. Bunun yanında noterler, bağımsız denetçiler ve mali müşavirlerin tüm iş ve işlemleri açısından yükümlü kapsamında sayılması, Avrupa Birliği standartlarına da uygun değildir. Nitekim yukarıda zikredilen 2015/849 sayılı Direktifine göre noterler, bağımsız denetçiler ve mali müşavirlerin ŞİB yükümlülükleri, müşterilerinin hukuki durumunu tespit etme, hukuki konularda tavsiye vermek de dahil olmak üzere müşterilerini savunma veya temsil etme görevleri ile ilgili olarak edindikleri bilgiler açısından sınırlandırılmıştır. FATF'in 22. ve 23. Tavsiyeleri ile noterler, diğer bağımsız hukuk işleri ile uğraşanlar ve muhasebecilerin gayrimenkul alım satımı ve şirket yönetimi gibi faaliyetleri ile sınırlı olarak yükümlü kapsamına alınmaları ve bu faaliyetler kapsamında şüpheli işlemleri bildirmeye zorunlu tutulmaları tavsiye edilmiştir. Dolayısıyla noterler, bağımsız denetçiler ve mali müşavirlerin yükümlülük kapsamından tamamen çıkarılması da FATF Tavsiyelerine aykırılık oluşturacaktır. Bu durumda, noterler, bağımsız denetçiler ve mali müşavirleri açısından 2015/849 sayılı Direktifte belirtilen faaliyetler ile meslek sırrı niteliğindeki bilgiler açısından kanunen istisna getirilmesinin hukuken daha doğru olacağı düşünülmektedir.

### **C. UYUM PROGRAMI, UYUM GÖREVLİSİ VE DEVAMLILIK BİLGİ VERME**

TCMB, kalkınma ve yatırım bankaları hariç olmak üzere bankalar, sermaye piyasası aracı kurumları, sigorta ve emeklilik şirketleri ve bankacılık faaliyetiyle sınırlı olmak üzere PTT, uyum programı oluşturmakla yükümlüdür. Uyum programı kapsamına, kurum politikası ve prosedürlerinin oluşturulması, risk yönetimi faaliyetlerinin yürütülmesi, izleme ve kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi ve iç denetim faaliyetlerinin yürütülmesi girmektedir. Uyum programında zikredilen faaliyetlerin yanında, MASAK Başkanlığı ile koordinasyonun sağlanması gibi yükümlülük/tedbirler uyum görevlisi veya uyum birimi tarafından yerine getirilecektir. Bunların yanında, uyum görevlisinin en önemli görevi ve işlevi şüpheli işlem bildirimlerinin gerçekleştirilmesi ve müşteri ile iş ilişkisinin sonlandırılmasıdır.

5549 sayılı Kanununun 6. ve Tedbirler Yönetmeliğininin 32. maddesi ile belli bir tutarı aşan işlemlerin şüphe barındırır da barındırmasa da devamlı bilgi verme kapsamında MASAK Başkanlığına iletilmesi yükümlülüğü de düzenlenmiştir. Bu yükümlülük, şüphe oluşması da yani otomatik olarak MASAK'a işlem bildirimini yapılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, belirli miktarı aşan işlemler açısından objektif nitelikteki bir şüphenin her halde doğmuş olduğu kabul edilmektedir. Ancak, çalışmamız tarihi itibarıyla parasal sınırlara veya yükümlülüğe ilişkin bir düzenlemeye rastlanılmamıştır.

#### **D. MÜŞTERİNİN TANINMASI-KİMLİK TESPİTİ**

“Müşterini tanı” ilkesinden kaynaklanan kimlik tespiti, işlem üzerinde etki doğuran bir tedbirden ziyade ŞİB ve işlem erteleme açısından gerekli ve zorunlu bir unsurdur. Yükümlüler hem işlem yaptıkları müşterilerinin kimliğini tespit etmeli hem de bu kişilerin başkası adına işlem yapıp yapmadığını da gözetmelidir. Bu durumda, hesabına hareket edilenin de kimliği tespit edilmektedir. Bunun yanında yükümlüler, işlemin gerçek faydalanıcının ortaya çıkarılması için gerekli ve yeterli önlemleri resen almalıdırlar. Alınan bilgilerin doğruluğunun resmi kimlik hükmündeki belgelerle teyit edilmesi gerekmektedir.

Yükümlüler sürekli iş ilişkisi tesis ederken ve işlem veya müşteri ile ilgili şüphe hasıl olduğunda herhangi bir limit olmaksızın kimlik tespiti yapmalıdır. Ayrıca, kimlik tespiti gerektiren işlemlerin bazıları belirli bir tutarın üzerindeki işlemler olarak belirlenmiştir. Örneğin elektronik transferler açısından işlem tutarının yedi bin beş yüz TL'yi aşması veya kişinin yaptığı işlem veya işlemlerin toplam tutarının seksen beş bin TL'yi aşması halinde Tedbirler Yönetmeliğininin 5. maddesi gereği kimlik tespiti yapılması zorunludur. Bu çerçevede işlem tesis edilmemesi halinde ŞİB'e esas bir şüphenin oluşması halinde ayrıca şüpheli işlem bildirimini de yapılmalıdır.

Tedbirler Yönetmeliğininin 22. maddesi gereği kimlik tespiti yapılamayan veya iş ilişkisinin amacı hakkında yeterli bilgi edinilemeyen işlemler tesis edilemez veya bunlar ile iş ilişkisi kurulamaz. Önceden yapılmış bulunan kimlik tespitlerinin doğruluğuna veya yeterliliğine ilişkin yeni tereddütlerin doğması halinde de bu kişiler tarafından talep edilen işlemlerin tesis edilmemesi ve bu müşterilerle ku-



rumuş olan iş ilişkileri sonlandırılması zorunludur. Müşterinin tanınması/kimlik bildiriminin işlemler üzerindeki önleyici tedbir niteliği söz konusu iş ilişkisinin sonlandırılması ve işlemin gerçekleştirilmemesi işlevinden kaynaklanmaktadır.

Kimlik tespiti tedbirine aykırılığın yaptırımını, yükümlüye verilecek idari para cezasıdır. Yükümlünün finansal kuruluşlardan birisi olması hâlinde idari para cezası işlem tutarının yüzde beşinden az olmamak üzere iki kat olarak uygulanacaktır. Yükümlü, müşterinin tanınmasını yükümlülüğünü ihlal etmek suretiyle aklama veya terörizmin finansmanı suçuna iştirak ettiyse, yükümlüye ayrıca idari para cezası verilmesi Kabahatler Kanununun 15. maddesine ve non bis in idem ilkesine aykırılık oluşturmayacaktır<sup>53</sup>. Bunun yanında, 5549 sayılı Kanunun 15. maddesinde, “*kendi adına ve fakat başkası hesabına hareket eden kimse nin*” hesabına hareket ettiği kişiyi yükümlüye yazılı olarak bildirmemesi bir gerçek ihmali suç olarak düzenlenmiştir<sup>54</sup>.

## E. ÜÇÜNCÜ TARAF GÜVEN

Tedbirler yönetmeliğinin 21. maddesine göre finansal kuruluşların<sup>55</sup>, “*müşteriyle ilgili olarak başka bir finansal kuruluşun aldığı tedbirlere güvenerek iş ilişkisi tesis edebilmesi veya işlem yapabilmesi*” mümkündür. Diğer bir ifadeyle, daha önce bir başka finansal kuruluş tarafından yapılan kimlik tespitinin, diğer finansal kuruluş için de geçerli olabilmesi veya uygulanması gereken diğer tedbirin yerine getirilmiş sayılması mümkündür. Bu uygulama, “Üçüncü Tarafa Güven” olarak adlandırılmaktadır.

Üçüncü tarafa güven ilkesinin doğurabileceği tehlikeler nedeniyle, güvenilen tarafın müşterinin tanınmasına dair gerekli tedbirleri aldığına, kimlik bilgi-

<sup>53</sup> Özgenç, İzzet/Yurtlu, Fatih (2020) “Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçları Bakımından Teori ve Uygulamada Ortaya Çıkabilecek Sorunlara İlişkin Bir Değerlendirme”, 5. Türk-Kore Ceza Hukuku Günleri - Karşılaştırmalı Hukukta Ekonomik Suçlar Uluslararası Sempozyumu Tebliğler, Cilt 1, Ankara, Seçkin, s. 465.

<sup>54</sup> Özgenç/Yurtlu, s. 465.

<sup>55</sup> Kıymetli maden aracı kuruluşları, bankalar, PTT A.Ş. ile sermaye piyasası mevzuatına göre takas ve saklama hizmeti veren kuruluşlar Tedbirler Yönetmeliğinin 4. maddesinde finansal kuruluş olarak tanımlanmıştır.

leri ve diğer belgeleri sakladığına ve bunların ulaşılabilir olduğuna emin olunması şarttır. Bunun yanında, ne olursa olsun güvenilecek tarafın riskli ülkelerde yerleşik bulunmaması zorunludur<sup>56</sup>. Örneğin, Türkiye’de bulunan bir finansal kuruluşun mevzuat gereği isimsiz veya hayali bir kişiye ilişkin hesap açamayacağına şüphe yoktur ancak riskli ülkeler arasında bulunan bazı ülkelerde rumuz veya kod adları ile hesap açılabilmesi mümkündür<sup>57</sup>. Sayılan koşulların sağlanmaması halinde, üçüncü tarafa güvenilerek işlem tesis edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Üçüncü tarafa güven ilkesine dayanarak yapılan işlemler açısından diğer finansal kuruluşun yaptığı ilk işlem temel teşkil etmektedir. Bu ilkenin zayıf noktası, işlem veya müşteri hakkında uygulanan ilk tedbir açısından ortaya çıkacak bir aykırılığın diğer işlemlere de sirayet edecek olmasıdır. Örneğin, ilk işlemde kimlik tespiti yükümlülüğünün eksik olarak yerine getirilmesi durumunda, üçüncü tarafa güven kapsamında bu işleme dayanılarak kimlik tespiti yapılan tüm işlemler aynı eksikliği barındıracaktır. Nitekim üçüncü tarafa güven ilkesi sıklıkla uygulama alanı bulmakta, güvenilen işlemin, işlemi tesis eden finansal kuruluş tarafından sorgulandığı varsayımıyla, üçüncü tarafa güvenen finansal kuruluşlarca çok özel ve açık belirtiler bulunmadıkça sorgulanmamakta ve ŞİB konusu yapılmamaktadır<sup>58</sup>. Söz konusu yükümlülükler veya tedbirlere aykırılık içeren bir işleme güvenilerek işlem yapılması halinde, Tedbirler Yönetmeliğinin 21. maddesinin birinci fıkrasının son cümlesine göre, “*nihai sorumluluğun üçüncü tarafa güvenerek işlem gerçekleştiren finansal kuruluşa ait*” olacaktır.

<sup>56</sup> Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmeliğe göre riskli ülkeler “*aklama ve terörün finansmanının önlenmesi konusunda yeterli düzenlemelere sahip olmayan, bu suçlarla mücadele konusunda işbirliği yapmayan veya yetkili uluslararası kuruluşlarca riskli kabul edilen ülkelerden Bakanlıkça duyurulan*” ülkelerdir. Ancak çalışmamız tarihi itibarıyla herhangi bir riskli ülkeler listesi tespit edilememiştir.

<sup>57</sup> **Aydın, Sermet** (2008) “Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesi Kapsamında Müşterinin Tanınması Prensibi”, Bankacılar Dergisi, S: 65, s. 74.

<sup>58</sup> <<https://www.hmb.gov.tr/aklamanin-asamalari>> s.e.t. 20.03.2022.

#### IV. ŞÜPHELİ İŞLEM BİLDİRİMİ

Şüpheli işlem bildirim sistemi ilk olarak mülga 4208 sayılı Karaparanın Ak-  
lanmasının Önlenmesine Dair Kanun ile düzenlenmiş, ilk ŞİB Eylül 1997’de  
yapılmıştır<sup>59</sup>. Nezdinde işlem yapılan veya bir işleme aracılık eden yükümlü,  
“*yapılan veya yapılmaya teşebbüs edilen işlemin konusu fonun; yasa dışı yollar-  
dan elde edildiğine veya yasa dışı amaçlarla kullanıldığına, bu kapsamda terörist  
eylemler için ya da terörü finanse edenler tarafından kullanıldığına veya bunlarla  
ilgili ya da bağlantılı olduğuna dair herhangi bir bilgi, şüphe veya şüpheyi gerekti-  
recek bir husus*” söz konusu ise ŞİB de yapmalıdır<sup>60</sup>.

ŞİB konusu fonun, suçtan elde edilmiş olması veya terörizmin finansma-  
nında kullanılacak olması bildirim olmazsa olmazı değildir. Yani fonun suç  
teşkil etmeyen ancak yasadışı olan herhangi bir şekilde elde edilmesi veya yasa-  
dışı amaçlarla kullanılacağı kanaati dahi yeterlidir. Örneğin, yasal olarak elde  
edilmiş bir malvarlığı değerinin vergi kaçırma amacıyla işleme tabi tutulması  
halinde ŞİB yapılması gerekecektir<sup>61</sup>. Bunun yanında, işleme konu varlığın suç-  
tan elde edilmesi veya suç işlemek amacıyla kullanılması değil, işlemin herhangi  
bir şekilde yasadışı olduğuna ilişkin bilgi, şüphe veya şüpheyi gerektirecek husu-  
sun varlığı da yeterlidir<sup>62</sup>. Yani, TCK’nın 282. maddesindeki eşğin altında kaldı-  
ğından öncül suç niteliğinde olmayan fiiller ve hatta kabahat teşkil edecek işlem-  
ler açısından dahi bildirim yükümlülüğü doğabilecektir. Örneğin, “*işlenmemiş*

<sup>59</sup> **Aykın, Hasan** (2008) “Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadelede Şüpheli İşlem Bildirim Sistemi”, Bankacılar Dergisi, S: 65, s. 41.

<sup>60</sup> 5549 sayılı Kanununun 4. maddesinde yer alan şüpheli işlem bildirim tanımı, Tedbirler Yönet-  
meliğindeki tanımdan farklı olarak “*Yükümlüler nezdinde veya bunlar aracılığıyla yapılan ve-  
ya yapılmaya teşebbüs edilen işlemlere konu malvarlığının yasa dışı yollardan elde edildiğine  
veya yasa dışı amaçlarla kullanıldığına dair herhangi bir bilgi, şüphe veya şüpheyi gerektirecek  
bir hususun bulunması hali*” şeklinde tanımlanmıştır.

<sup>61</sup> **Özgenç, İzzet** (2021) “Şüpheli İşlem Bildiriminin Hukuki Mahiyeti, MASAK’ın Rolü, Suçtan  
Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçu Üzerine Hukuki Değerlendirmeler”, Anka-  
ra Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 25., S: 3, s. 275.

<sup>62</sup> **Genç, Fatma Umay** (2021) “Şüpheli İşlem Bildirimi Yükümlülüğünün İhmal Halinde Yü-  
kümlünün Ceza Hukuku Sorumluluğu”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakül-  
tesi Dergisi, C: 25, S: 4, s. 616.

*kıymetli madenlerin yetkili kişi/kurum/kuruluşlarca yapılmaması” fiili 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanuna göre kabahat olmasına rağmen, MASAK Şüpheli İşlem Bildirimi Rehberlerine göre ŞİB’e konu edilebilir bir fiildir<sup>63</sup>.*

ŞİB yapılması, yükümlü nezdinde yapılacak işlemin engellenmesi veya ertelenmesi sonucunu doğurmaz. Ancak Tedbirler Yönetmeliğinin 4. maddesinin üçüncü fıkrası gereği ŞİB’in işlem erteleme talebiyle yapılması halinde, yükümlüler işlem erteleme hususundaki karar kendilerine tebliğ edilene kadar, söz konusu işlemi gerçekleştiremezler. İşlemden imtina edilirken işlemi gerçekleştirmek isteyen kişiye durumun açıklanmaması, durumun belli edilmemesi gerekmektedir. Zira erteleme talepli de olsa sonuçta ŞİB yapıldığından 5549 sayılı Kanun’un 4. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen *“yükümlüler, Başkanlığa şüpheli işlem bildiriminde bulunduğu, yükümlülük denetimi ile görevlendirilen denetim elemanları ile yargılama sırasında mahkemeler dışında, işleme taraf olanlar dahil hiç kimseye açıklayamazlar”* kuralı uygulanacaktır.

ŞİB’in gereklerine aykırılığın yaptırımını olarak, idari para cezası verilmesi öngörülmüştür. Yükümlünün finansal kuruluşlardan birisi olması hâlinde idari para cezası işlem tutarının yüzde beşinden az olmamak üzere iki kat olarak uygulanacaktır. Ayrıca ŞİB’in gizliliğini ihlal edenler ile 5549 sayılı Kanunun 7. maddesinde düzenlenen bilgi ve belge verme ile 8. maddesinde düzenlenen muhafaza ve ibraz yükümlülükleri yerine getirmeyenler hakkında bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası öngörülmüştür

## **A. BİLDİRİM YÜKÜMLÜSÜ**

Uyum görevlisi atamakla yükümlü olan bankalar, sermaye piyasası aracı kurumları, sigorta ve emeklilik şirketleri veya bankacılık faaliyetleri ile sınırlı olmak üzere PTT A.Ş. nezdinde yapılmak istenen şüpheli işlemle ilgili bildirim bu kurumların uyum görevlisi gerçekleştirecektir. Tedbirler Yönetmeliğinin 2. maddesinde yer verilen diğer yükümlüler açısından ise gerçek kişi yükümlünün

<sup>63</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2022) Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Kripto Varlık Hizmet Sağlayıcıları), sürüm 1.0, s. 25.

kendisi, tüzel kişi yükümlünün yetkilileri şüpheli işlemleri bildirecektir. MASAK'a şüpheli işlem bildirimlerinin ezici çoğunluğu bankalar ve ödeme kuruluşları ile elektronik para kuruluşları olmak üzere kurumsal yükümlüler tarafından gönderilmektedir<sup>64</sup>.

## B. ŞÜPHENİN NİTELİĞİ

Şüpheli işlem bildirim, işlemin yasa dışı niteliğine ilişkin bilgi, şüphe veya şüpheyi gerektirecek hususun varlığı halinde yapılacaktır. ŞİB'e esas teşkil edecek şüphe, işlemi değerlendiren kişi nezdinde oluşan ve işlemin büyüklüğü, işlemi talep eden kişinin davranışları gibi nedenlerden doğacak subjektif kanaat iken, şüpheyi gerektirecek husus işlemin niteliği ve yönteminden kaynaklanan ve işlemi değerlendiren herkesin anlayabileceği veya anlaması gerektiği objektif durumu ifade etmektedir<sup>65</sup>. Yani şüpheye dayanan bir işlem bildirim, bildirim yapan kişinin subjektif kanaatine dayandığından, kanaat oluşmadığından bildirim yapılmazsa yükümlülüğe aykırılık meydana gelmeyecektir. Söz konusu şüphenin de emarelere dayanması, kişideki salt bir huzursuzluk, sezgiden ibaret olmaması gerekmektedir<sup>66</sup>.

Söz gelimi, sadece riskli bir ülkedeki bankanın çıkardığı kredi kartının kullanılması objektif nitelikli “şüphe” olduğundan ŞİB açısından yeterlidir. Ödeme araçlarının *alışılmıştın dışında* kullanılması şüpheli işlem tipi, subjektif nitelikteki “şüpheyi gerektirecek hususa” işaret etmektedir.

ŞİB yapan kişide doğacak olan şüphe, sadece yükümlü nezdinde yapılmak istenen işlemde kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, işlemi gerçekleştirmek isteyen fonu suçtan elde etmiş olsa dahi ŞİB gerçekleştiren kişi sadece kendi nezdinde yapılan işleme vakıf olabilecek, öncül suçtan haberdar olmayacaktır. İşle-

<sup>64</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022), 2021 yılı Faaliyet Raporu, 97. Önceki yıllarda olduğu gibi 2021 yılında da MASAK tarafından alınan bildirimlerin cüzi bir kısmı kurumsal olmayan yükümlülerden alınmış olup, 504.995 adet şüpheli işlem bildiriminin, sadece 292 adeti kurumsal olmayan yükümlülerce gönderilmiştir.

<sup>65</sup> Aykın, s. 51.

<sup>66</sup> Genç (2021), s. 625.

min şüpheli olması, şüphenin doğduğu işlemi gerçekleştiren kişinin işlediği öncül suçun bilinmesi veya gerçekleştirdiği diğer işlem işlemlere vakıf olunacağı anlamına gelmemektedir. Ancak istisnai durumlarda, yükümlü nezdinde işlemin yasadışı niteliği hususunda kanaati aşan ve somut olgulara dayanan göstergeler bulunmaktaysa “bilginin” varlığından bahsedilecektir. İşlemin yasadışı niteliğinin suça ilişkin olması yani işlem konusunun bir suçtan kaynaklandığını veya işlemin bir suç işlemek amacıyla kullanıldığının bilinmesi halinde aşağıda detaylıca bahsedildiği üzere, yükümlünün ayrıca suçu bildirim yükümlülüğü de doğacaktır.

### C. ÖRNEK ŞÜPHELİ İŞLEMLER

MASAK tarafından yükümlülerin suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanında araç olarak kullanılmaları riskine karşı ortak bir tutum, anlayış ve işbirliği içinde olmalarının sağlanması ve şüpheli işlemlerin tespitinde yükümlülere yardımcı olunması amacıyla ŞİB Rehberlerinde şüpheli işlem tiplerine yer verilmiştir. Aşağıda da bazılarına yer verilen şüpheli işlem tipleri sınırlayıcı olarak sayılmamıştır. Dolayısıyla, yükümlü nezdinde subjektif anlamda şüphenin doğması halinde şüphe doğuran işlem, sayılan tiplerden herhangi birine uymasa dahi ŞİB yapılması gerekmektedir.

Örnek olarak:

- Müşterinin, genel müşteri davranış modellerinin dışına çıkması örneğin hakkında şüpheli işlem bildiriminde bulunulmasını engellemek amacıyla bazen çok yakın, bazen tehditkâr tavır takınması<sup>67</sup>.
- Müşterilerin işi/mesleği, mali durumu ile işlemleri arasında makul bir orantı bulunmaması<sup>68</sup>.
- Müşterinin küçük banknotlar ile yüksek tutarda nakit ödeme yapması veya sık kullanılmayan bir döviz ile ödeme yapmak istemesi gibi ödeme araçlarının alışılmışın dışında kullanılması<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2021b) Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Diğer Yükümlüler) sürüm 1.4, s. 19.

<sup>68</sup> MASAK (2021b), Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Diğer Yükümlüler), s. 19.

- Şahsın sürekli olarak belli kişilere kargo göndermesi<sup>70</sup>.
- Riskli ülkeler veya off-shore merkezlerden veya bu ülke ve merkezlere; makul açıklama yapılmadan belli bir zaman aralığında önemli tutarlara ulaşan transferlerin yapılması<sup>71</sup>.
- Satın alınan kripto varlıkların derhal başka bir borsaya aktarılması<sup>72</sup>.
- Daha önce ŞİB'e konu olmuş bir IP'den yeni bir hesap açılması<sup>73</sup>.
- Platform kullanıcılarının yaş ortalamasının oldukça üzerinde yer alan ve kripto varlıklara ilişkin teknolojilere aşına görünmeyen kişilerce işlem yapılması<sup>74</sup>.
- İnternet sitesinde satışa sunulan ürün veya hizmetlerin içeriklerine ilişkin makul bir kullanıcı gözüyle herhangi bir bilgi edinilememesi<sup>75</sup>.
- Mutat olmayan şekilde kısa süreli olarak gayrimenkul kiralaması yapılmak istenilmesi<sup>76</sup>.
- Gayrimenkul satmak isteyen müşterinin, kayıtlarda, satış bedelini daha yüksek göstermek istemesi<sup>77</sup>.

#### **D. BİLDİRİM YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE SUÇU BİLDİRMEME SUÇU**

Şüpheli işlem bildirimine konu işlemin yasadışı niteliği hakkında bilgi sahibi olunması halinde de ŞİB yapılacak olması, bu kurumun suçu bildirmeme suçu ile beraber değerlendirilmesini gerektirmektedir. Sağlık mesleği mensupla-

---

<sup>69</sup> MASAK (2021b), Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Diğer Yükümlüler), s. 19.

<sup>70</sup> MASAK (2021b), Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Diğer Yükümlüler), s. 20.

<sup>71</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2020b) Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Ödeme Kuruluşları ile Elektronik Para Kuruluşları) sürüm 1.4, s. 18.

<sup>72</sup> MASAK (2022), Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Kripto Varlık), s. 22.

<sup>73</sup> MASAK (2022), Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Kripto Varlık), s. 22.

<sup>74</sup> MASAK (2022), Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Kripto Varlık), s. 23.

<sup>75</sup> MASAK (2020b) Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Ödeme Kuruluşları), s. 20.

<sup>76</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2021c) Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Taşınmaz Alım/Satımına Aracılık Edenler) sürüm 1.1, s. 20.

<sup>77</sup> MASAK (2021c), Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Diğer Yükümlüler), s. 20.

rı açısından ŞİB yükümlülüğü bulunmadığından, sadece TCK'nın 278. maddesindeki suçu bildirmeme suçu ve 279. maddesindeki kamu görevlisinin suçu bildirmemesi suçları açısından inceleme yapılacaktır. TCK'nın 278. maddesindeki suçu bildirmeme suçunun oluşabilmesi için, suçun işlenmekte olması veya işlenmiş olsa da neticelerinin sınırlandırılmasının mümkün bulunması gereklidir. 279. maddede düzenlenen kamu görevlisinin suçu bildirmemesi suçunun oluşması içinse işlenmiş olan bir suçun yetkili makamlara bildirilmemiş olması gerekmektedir.

Suçun, CMK'nın 158. maddesi<sup>78</sup> anlamında “yetkili makamlara” bildirilmesi halinde suçu bildirmeme suçları oluşmayacaktır. Nitekim Ünver'e göre, suçun CMK'nın 158. maddesinde sayılan makamlardan birisine bildirilmesi gerekli olup başka bir makama yapılan bildirim suçun oluşmasını engellemez<sup>79</sup>. Bu durumda, MASAK'ın yetkili bir makam olup olmadığının belirlenmesi önem arz etmektedir.

Yetkili makam kavramından ne anlaşılması gerektiği hususu doktrinde tartışmalıdır. Artuk, Gökçen ve Yenidünya'ya göre yetkili makam, bildirim üzerine soruşturma icrasına başlamak veya bildirimi soruşturma yapacak mercie iletmek yükümlülüğü olan makamdır<sup>80</sup>. Tezcan, Erdem ve Önok'a göre bildirim suçun neticesini sınırlamaya, suçu önlemeye yetkili olan makama yapılmalıdır<sup>81</sup>. Koca

<sup>78</sup> CMK'nın 158. maddesi: “(1) Suça ilişkin ihbar veya şikâyet, Cumhuriyet Başsavcılığına veya kolluk makamlarına yapılabilir.

(2) Valilik veya kaymakamlığa ya da mahkemeye yapılan ihbar veya şikâyet, ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.

(3) Yurt dışında işlenip ülkede takibi gereken suçlar hakkında Türkiye'nin elçilik ve konsolosluklarına da ihbar veya şikâyette bulunulabilir.

(4) Bir kamu görevinin yürütülmesiyle bağlantılı olarak işlendiği iddia edilen bir suç nedeniyle, ilgili kurum ve kuruluş idaresine yapılan ihbar veya şikâyet, gecikmeksizin ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.”

<sup>79</sup> Ünver, Yener (2012) Adliyyeye Karşı Suçlar, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 292.

<sup>80</sup> Artuk, Mehmet Emin/ Gökçen, Ahmet/ Yenidünya, A. Caner (2013) Ceza Hukuku Özel Hükümler, 13. Baskı, Ankara, Adalet, s. 1189.

<sup>81</sup> Tezcan, Durmuş/ Erdem, Mustafa Ruhan/ Önok, R. Murat (2014) Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, 11. Baskı, Ankara, Seçkin, s. 1028.



ve Üzülmöz'e göre yetkili makamdan kast edilen bildirim üzerine soruşturmaya başlamak veya bildirimi soruşturma yapacak makama iletmek yükümlülüğü altında olan merciidir<sup>82</sup>.

Bu çerçevede MASAK, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 231. maddesine göre “*analiz, araştırma ve inceleme sonucunda aklama ve terörizmin finansmanı suçunun işlendiği hususunda olguların varlığının tespiti halinde*” Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bulunmakla görevli ve yetkilidir. Bir başka ifadeyle, MASAK aklama ve terörizmin finansmanı suçu açısından “*bildirimi soruşturma yapacak mercie iletmek yükümlülüğünde olan*” veya işlem ertelemesi gibi müesseseler ile “*suçun neticesini sınırlamaya veya suçu önlemeye yetkili olan*” makamdır. AYM de MASAK'ın “*millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini ve ekonomik güvenliği sağlamaya yönelik olarak kanunla görev ve yetki verilen kamu kurumu*” olduğu ve “*önleyici, koruyucu ve istihbarî faaliyetleri*” yerine getirdiği görüşündedir<sup>83</sup>. Dolayısıyla, MASAK'ın terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması suçları açısından ve bu iki suç ile sınırlı olarak kolluk yetkilerine sahip olduğu açıktır<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> **Koca, Mahmut/ Üzülmöz, İlhan** (2015) Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, 2. Baskı, Ankara, Adalet, s. 930.

<sup>83</sup> Anayasa Mahkemesinin E: 2016/125-K: 2017/143 sayılı Kararında; “*Öte yandan 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu gibi ilgili kuruluş kanunlarında görev ve yetki verilmiş polis teşkilatı ve MİT gibi veya 4208 sayılı Kanun’la kurulan, görev ve yetkileri 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ile yeniden belirlenen Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) gibi kamu kurum ve kuruluşlarının dava konusu kuralda yer alan millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini ve ekonomik güvenliği sağlamaya yönelik olarak kanunla görev ve yetki verilen kamu kurum ve kuruluşları olduğu açıktır. Bu kanunlarda, söz konusu kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkileri ayrıntılı şekilde düzenlenmiş ve bu düzenlemelerde söz konusu görevlerin Türkiye Cumhuriyeti’nin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve millî gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında millî güvenlik istihbaratını oluşturmak veya suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesini sağlamaya yönelik olduğu belirtilerek bu kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülecek önleyici, koruyucu ve istihbarî faaliyetler de düzenlenmiştir.*” tespitlerine yer verilmiştir.

<sup>84</sup> Benzer yönde: **Özgenç** (2021), s. 277.

MASAK aklama ve terörizmin finansmanı suçları açısından bir nevi adli kolluk olduğundan yükümlünün suçu bildirme yükümlülüğünün erteleme talepli ŞİB yapılması ile yerine getirilmiş olacağı görüşündeyiz. Yani, bu iki suç hakkında ŞİB yapılması halinde ek olarak suç duyurusunda bulunulmamış olması suçu bildirmeme suçunu oluşturmayacaktır. Aksi görüşteki Genç<sup>85</sup>, CMK m.158’de öngörülen makamlar arasında MASAK’ın yer almadığı ve ŞİB yapılmasının sorumluluğu kaldırmadığı görüşündedir.

Ancak, yükümlü nezdinde aklama/terörizmin finansmanı şüphesinden bağımsız olarak başka bir öncül suçun; “işlenmekte olduğu biliniyor” ise ŞİB yanında olarak öncül suç için ihbar yükümlülüğü doğacaktır. Bir başka ifadeyle, ŞİB ihbar niteliğinde olmadığından<sup>86</sup> öncül suçu bildirme yükümlülüğü de doğmaktadır. Zira 1 sayılı CBK’nın 231. maddesine göre MASAK’ın görev ve yetkisi aklama ve terörizmin finansmanı suçu ile sınırlıdır. ŞİB formlarında aklama şüphesini doğuran öncül suça da yer verilmişse de öncül suçların araştırılması MASAK görev ve yetkileri arasında sayılmamıştır. Bu halde, aklama suçu açısından ŞİB yapılmış olsa da bu işlemde bağımsız olan öncül suçla ilgili bir bildirim yapılmamış olacaktır. Örneğin, kargo firması çalışanının koli içinde tarih eser görmesi halinde hem ŞİB hem de suç duyurusu yapması gerekmektedir. Ancak yükümlü kargo içeriğini bilmiyorsa, yükümlünün koşulları oluşması halinde ŞİB yapması yeterli olacaktır. Sonuç olarak, yükümlü tarafından işlem konusunun suçtan kaynaklandığı *biliniyorsa*, ŞİB yapılması, öncül suçla ilgili suçu bildirme yükümlülüğünü kaldırmaz. Özgenç de “şüpheli işlem bildiriminde bulunulmasının, suçu bildirme yükümlülüğünü ortadan kaldırmayacağı” ifade etmektedir<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Genç (2021), s. 643.

<sup>86</sup> “Şüpheli işlem bildirimini ihbar ile karıştırılmamalıdır. Her şeyden önce idari bir birim olan MASAK Başkanlığına gönderilen şüpheli işlem bildirimlerinin, yükümlü nezdinde oluşan şüphenin somutlaştırılmasına çalışılmakta olup, aklama ve terörün finansmanı suçlarıyla bağlantısı kurulamayan şüpheli işlem bildirimlerine herhangi bir işlem tesis edilmemektedir.” T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2021d), Kripto Varlık Hizmet Sağlayıcıları için Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Yükümlülükler İlişkin Temel Esaslar, Ankara, s. 11.

<sup>87</sup> Özgenç (2021), s. 276. Aynı yönde: Genç (2021), s. 643-645. Ancak Genç’e göre suç duyurusunun yanında şüpheli işlem bildiriminin de yapılması gerekmektedir.

Bu durumda öncül suç için suç duyurusunda bulunmanın yanında aklama suçu için erteleme talepli ŞİB yapılması gerekecektir. Zira savcılık veya mahkeme tarafından MASAK'a başvurulmadığı takdirde işlem hakkında analiz ve değerlendirme çalışması gerçekleştirilemeyecek, nitelikli mali istihbarat elde edilemeyecektir. Bu ihtimal, aklama ve terörizmin finansmanı suçları açısından oldukça düşük olsa da diğer öncül suçlar açısından olasıdır. Dolayısıyla, suç duyurusunda bulunuluyorsa ayrıca erteleme talepli ŞİB de yapılmalıdır<sup>88,89</sup>.

Fonun yasadışı niteliğini en geç işlem sırasında *bilen* yükümlünün erteleme talepli ŞİB yapmaması veya ihbarda bulunmak üzere işlemi gerçekleştirmekten imtina etmemesi halinde suçu bildirmeme suçu değil, aklama veya terörizmin finansmanı suçuna iştirak söz konusu olacaktır<sup>90</sup>. Bu halde, yükümlünün işlem erteleme talebi reddedilirse dahi işlemi gerçekleştirmemesi gerekmektedir

## E. BİLDİRİMİN YAPILMASI

Tutarı ne olursa olsun şüpheli bir işlemin, şüphenin oluştuğu tarihten itibaren 10 gün içinde MASAK Başkanlığına iletilmesi gerekmektedir. Şüphenin işlemin gerçekleşmesinden sonra doğma olasılığı da bulunmaktadır. Örneğin, lüks bir daire kiralayan kişinin daha sonradan hayat standardı ve gelir seviyesinin düşük olduğu öğrenilirse, şüphe işlemten sonra doğmuş olacaktır. Bunun yanında, sürekli olan işlemler açısından da şüphe, ilk işlemten sonra doğacaktır.

<sup>88</sup> **Genç** (2021), Şüpheli İşlem, s. 643. Ancak Yazar'a göre suç duyurusunda bulunulması halinde ayrıca şüpheli işlem bildiriminde bulunması anlamsızdır ancak 5549 sayılı Kanunun 13. maddesi kapsamındaki idari para cezasından kurtulmak için şüpheli işlem bildirimini yapılması gereklidir.

<sup>89</sup> Aksi yönde: "suçu bildirme yükümlülüğünün söz konusu olduğu bir durumda, şayet ilgili mercilere suç duyurusunda bulunulmuş ise, ayrıca şüpheli işlem bildiriminde bulunulmasına artık gerek bulunmamaktadır." **Özgenç** (2021), s. 275.

<sup>90</sup> **Özgenç** (2021), s. 275; **Genç** (2021), s. 642. MASAK tarafından çıkarılan Rehberlerde de bu hususa "şüpheli işlem bildirimini, bilmeyerek bir şekilde aklama ve terörün finansmanı suçlarıyla ilgili olan veya olduğu düşünülen kişi ve şirketlerle, müşteri, temsilci vekil vs. gibi her ne ad altında olursa olsun, iş ilişkisi tesis etmiş yükümlülerin kendilerini bu suçlara iştirak etmiş olma ihtimalinden de kurtaran bir müessese olarak karşımıza çıkmaktadır." ifadeleriyle dolaylı yoldan işaret edilmektedir. **MASAK** (2021d), Kripto Varlık Hizmet Sağlayıcıları için Temel Esaslar, s. 12.

Örneğin, şahsın sürekli olarak belli kişilere kargo göndermesi halinde, ilk kargo işlemi de sonradan doğan şüphe sebebiyle bildirimde dahil olmak durumundadır.

İşleme ilişkin devamlı bilgi verme kapsamında bildirim yapılmış olması da ŞİB yükümlülüğünün yerine getirildiği anlamına gelmemektedir. Devamlı bilgi verme kapsamındaki işlem hakkında şüphe doğması halinde, şüpheye sebep olan olgularla bildirim formunda yer verilerek ŞİB yapılması gerekmektedir. Bunun yanında, bir işlemle ilgili ŞİB yapıldıktan sonra, aynı veya bağlantılı bir işleme farklı bir şüphe sebebi ortaya çıkarsa, yeniden ŞİB yapılmalıdır.

13 No.lu MASAK Genel Tebliğine göre, şüpheli işlem bildirim formunda bulunan “Bildirim Kategorisi” alanındaki “suç gelirlerinin aklanması” ya da “terörün finansmanı” seçeneklerinden en az bir tanesinin işaretlenmesi zorunludur. Terörizmin finansmanı suçu için yeterli düzeyde şüphenin olmadığı halde, yani öncül suçun ne olduğuna ilişkin bir fikir bulunmuyorsa sadece “suç gelirlerinin aklanması” işaretlenmelidir. Suç gelirlerinin aklanmasına ilişkin şüphe, terörizmin finansmanı suçu dışındaki öncül suçların tümünü kapsamaktadır. Ayrıca formda MASAK tarafından bazı öncül suçlar “şüphe kategorisi” sıfatıyla belirlenmiştir. Örneğin kumar, yasadışı bahis veya vergi kaçırma gibi suçlardan alakalı olanı form üzerinde işaretlenebilir.

Yapılan şüpheli işlem bildirimleri gizlidir. Yükümlüler, ancak denetim elemanları<sup>91</sup> ve mahkemelere ŞİB sürecine ilişkin bilgi verebilirler. Hatta yükümlü, yurt dışında bulunan şube veya acente gibi birimlerine dahi bildirim süreci hakkında bilgi veremez.

## F. MASAK TARAFINDAN ANALİZ VE DEĞERLENDİRME YAPILMASI

Bir işlem hakkında erteleme talebi olmaksızın şüpheli işlem bildirimini yapılması, o işlemin gerçekleştirilmesini engellemez. Ancak ŞİB’e konu işlem, engellenmesi bile MASAK Başkanlığınca analiz ve değerlendirmeye tabi tutula-

<sup>91</sup> 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanuna göre denetim elemanları; “Vergi müfettişleri, 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 Uzmanlarını” ifade etmektedir.

caktır. Analiz, şüpheli işlem bildirimleri, ihbar veya diğer yollarla<sup>92</sup> elde edilen verilerden nitelikli istihbarat elde etme faaliyetidir. Değerlendirme ise analizlere ve elde edilen bilgilere dayanarak aklama veya terörizmin finansmanı suçuyla ilgili ciddi şüphe ve emarelerin ortaya çıkarılmasıdır.

Analize tabi tutulan ihbar ve şüpheli işlem bildirimlerinden aklama veya terörizmin finansmanı suçu açısından nitelikli olduğu anlaşılanlar hakkında değerlendirme dosyası açılır. Analiz sonucunda elde edilen istihbarı bilgi, terörizmin finansmanı veya aklama suçuyla ilişkin değerlendirme konusu olacak derecede şüphe veya emareye vücut vermeyebilir. Bu halde analizler ileride kullanılmak üzere veri tabanına kaydedilebilir veya başka makamlarca kullanılabilceği değerlendiriliyor ise, bunlara iletilebilir<sup>93</sup>. Örneğin, fonların yasadışı bir ödeme hizmeti biçimi olan hawala yöntemiyle yurtdışına aktarılması durumunda, 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanununun 28. maddesinde düzenlenen izinsiz faaliyette bulunma suçu da oluşacaktır. Bu halde değerlendirme işlemlerinin yanında, mali istihbarat raporu TCMB'ye iletilecektir.

Bildirim sayılarının fazlalığına rağmen, analize değer görülen ve savcılıklara iletilen dosya sayısı oldukça azdır. MASAK'a 520.000'in üzerinde bildirim yapılsa da yıllık ortalama 10.000 dolaylarında analiz dosyası açıldığı ve yaklaşık 7.000 adet rapor veya bilgi notu hazırlandığı görülmektedir<sup>94</sup>. Faaliyet Raporlarında;

---

<sup>92</sup> MASAK'ın 2019 yılı faaliyet raporunda; *“Adli makamlar ve kolluk birimlerince; MASAK'tan analiz, değerlendirme veya inceleme yapılarak rapor tanzim edilmesi ya da mali işlemler veya malvarlıkları hakkında bilgi istenilmesi halinde bu tür talep yazıları “adli/ kolluk araştırma talepleri olarak nazara alınır.”*

*Görevleri sırasında MASAK'ın görev alanına giren yasa dışı veya şüpheli durumlara vakıf olan kamu kurum veya kuruluşları, resmi yazı, teftiş raporu veya bilgi notu ile konuyu MASAK'a intikal ettirirler. Bu tür yazı veya raporlar kurumsal ihbar” olarak sınıflandırılırlar.*

*Gerçek kişiler ile şirketler ya da sivil toplum kuruluşları gibi özel nitelikli tüzel kişiler tarafından MASAK'a gönderilen dilekçeler ise “bireysel ihbarlar” olarak sınıflandırılırlar.”* ifadeleri yer almaktadır. MASAK (2020a), 2019 Faaliyet Raporu, s. 22.

<sup>93</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2019) 2018 Faaliyet Raporu, s. 29.

<sup>94</sup> MASAK (2021a), 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s. 26.

2020 yılında 187 kişi hakkında<sup>95</sup>, 2021 yılında ise 181 kişi hakkında<sup>96</sup> aklama suçundan dolayı suç duyurusunda bulunulduğu bilgisine yer verilmiştir. Ancak, MASAK Faaliyet Raporlarında rapor ve bilgi notlarının kaçısı hakkında kamu davası açıldığına ilişkin bir bilgi yer almamaktadır. Buna karşın, FATF'in 2019 karşılıklı değerlendirme raporunda, MASAK tarafından 2013 ile 2017 yılları arasında 135 dosya hakkında suç duyurusunda bulunulduğu ve bunların sadece 11'i hakkında mahkûmiyet hükmü kurulduğu tespit edilmiştir<sup>97</sup>.

## V. İŞLEM ERTELEME

Yalnızca ŞİB ile işlemin gerçekleştirilmesinin önüne geçilemeyeceğinden, fonun izinin sürülmesi zorlaşmaktadır<sup>98</sup>. Bu nedenle, 5549 sayılı Kanun'un 19/A maddesi ile “(MASAK) Başkanlıkça şüpheli 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” Hazine ve Maliye Bakanı'nın veya yetki devri yapacağı yardımcısının yetkili olduğu düzenlenmiştir. İşlemlerin ertelenmesi; şüpheli işlem bildirimleri sırasında yükümlü tarafından talep edilebilir, MASAK Başkanlığı tarafından Bakan onayı ile resen uygulanabilir veya yabancı bir mali istihbarat birimi tarafından talep edilebilir.

### A. İŞLEM ERTELEME TALEPLİ ŞÜPHELİ İŞLEM BİLDİRİMİ

Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında İşlemlerin Ertelenmesine Dair Yönetmeliğin (Ertelme Yönetmeliği) 4. maddesi gereği ŞİB koşullarının yanında “işleme konu malvarlığının aklama veya terörizmin finansmanı suçu ile ilişkili olduğuna dair şüpheli destekleyen belge veya ciddi emare bulunması durumunda” ŞİB, ertelme talepli olarak yapılmalıdır. Ertelme Yönetmeliğinin 4. maddesinin ikinci fıkrasında, işlem erte-

<sup>95</sup> MASAK (2021a), 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s. 27.

<sup>96</sup> T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022), 2021 yılı Faaliyet Raporu, s. 98.

<sup>97</sup> FATF (2019), s. 55.

<sup>98</sup> Aydın, Sermet/Yel, Fatih (2016) “Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadelede İşlemlerin Ertelenmesi”, Bankacılar Dergisi, S: 99, s. 40.

lemesi talebiyle yapılan şüpheli işlem bildirimlerinin “*olağandışı nitelikli olması, çeşitli veri tabanlarından ya da diğer kaynaklardan yapılan kontroller sonucunda işlemi yapan kişi ya da kişilerin suçla ilgili olduğunun veya olabileceğinin anlaşılması, işlemin tamamlanmasının terörizmin finansmanı ile ilgili olduğu düşünülen fonlara ya da suçtan elde edilen gelirlere el koymayı engelleyeceğine veya zorlaştıracağına ilişkin tehlikeli bir halin bulunması gibi göstergeleri haiz olması*” gerektiği düzenlenmiştir.

İşlem ertelenmesi kapsamında yedi günlük kısa bir sürenin belirlenmesinin altında, yükümlü tarafından işlemi gerçekleştirmek isteyen kişiye, işlemin ertelendiğine ilişkin bilgi verilmesinin ve işlemin ertelendiğine ilişkin şüphe oluşmasının engellenmesi yatmaktadır<sup>99</sup>.

İşlem ertelenmesi yukarıda verilen 2015/849 sayılı AB Direktifinde yer almaktadır. Türk Hukukundaki işlem ertelenmesi kurumu da yukarıda yer verilen AB standartlarına uygun bir uygulamadır. Yedi iş günü gibi nispeten kısa bir süre için işlemin ertelenmesi, mülkiyet hakkı üzerindeki etkinin de oldukça sınırlı olması ve Türk Hukukundaki işlem ertelenmesi müessesesinin genel itibarıyla ölçülü olması sonucunu doğurmaktadır. Bununla birlikte, işlemin ertelenmesi hususundaki karar MASAK Başkanlığı tarafından değil, bakan veya bakan yardımcısı tarafından alınmaktadır. Karşılaştırmalı hukukta, Almanya’da işlem ertelenme süresinin 30 güne kadar çıktığı, Almanya, Belçika ve Çekya uygulamasında işlemin ertelenmesine doğrudan mali istihbarat biriminin karar verdiği gözetildiğinde, ülkemiz uygulamasının daha ölçülü olduğu görülmektedir.

## **B. İŞLEMİN RESEN VEYA YABANCI BİR MALİ İSTİHBARAT BİRİMİ TALEBİYLE ERTELENMESİ**

Erteleme Yönetmeliğinin 5. maddesi, “*işleme konu malvarlığının aklama veya terörizmin finansmanı suçu ile ilişkili olduğuna dair şüpheyi destekleyen belge veya ciddi emare bulunması durumunda*” Bakan veya Bakan Yardımcısı Kararı ile işlemin resen ertelenebileceği düzenlemiştir. Bu erteleme kararının yükümlüye tebliğinden itibaren yedi gün boyunca yükümlülere işlem gerçek-

---

<sup>99</sup> Aydın/Yel, s. 44.

leştiremez. Bu halde erteleme kararının en geç işlemin gerçekleştirilmesi anında yükümlüye tebliğ edilmiş olması gerekmektedir.

Yabancı bir mali istihbarat biriminin yapacağı işlem ertelenmesi talebini MASAK Başkanlığı değerlendirecektir. Yabancı mali istihbarat birimince yapılan başvurunun değerlendirilmesinin ön şartı karşılıklılık ilkesidir. Ayrıca, yabancı MİB'in talebi gerekçeli olmak zorundadır<sup>100</sup>. Yine Bakan veya Bakan Yardımcısı Kararı ile sonuçlandırılacak bu talebin yükümlülere tebliğinden itibaren yedi gün süreyle işlem ertelenir.

Erteleme Yönetmeliği ile erteleme işleminin ilgisine açıklanmamasına dair bir hüküm getirilmemiştir. ŞİB ile erteleme talep edilmesi halinde yükümlü tarafından işlem ilgisine bilgi verilememesi, ŞİB'in gizli olmasından kaynaklanmaktadır. Bazı yazarlar, ŞİB olmaksızın erteleme kararı verilmesinin bu gizlilik kapsamında olmadığı görüşündedir<sup>101</sup>. Bu durumda, bildirim konusu şüpheli işlemlerden daha ciddi verilerle aklama veya terörizmin finansmanı suçuna ilişkin olduğu belirlenen bir işlemin ertelenmesi kararı, sırf ŞİB konusu olmadığı için gizlilik korumasından yararlanamayacaktır. Resen gerçekleşen işlemin ertelenmesi sonucunda, işlemi gerçekleştirmek isteyen tarafa işlem hakkında erteleme kararının alındığından başka bilgi verilmemeli ve ŞİB'in gizliliği, ceza sorumluluğu hariç olmak üzere kıyasen uygulanmalıdır. Bir kanun boşluğundan doğan bu durumdan yararlanacak faillerin fonların izini kaybetirmesi mümkündür. Bu sonucun işlem ertelenmesi kurumuyla bağdaşır bir yanı bulunmamaktadır.

<sup>100</sup> Erteleme Yönetmeliğinin 6. maddesine göre talepte asgari olarak;

*"a) Erteleme işlemi gerçekleştirecek yükümlüye ve işleme ilişkin detaylı bilgilere,*

*b) İşlemin aklama veya terörizmin finansmanı suçu ile bağlantısına yönelik şüpheli destekleyici belge veya ciddi emarelere ilişkin bilgilere,*

*c) Talebe konu kişilerin açık kimlik bilgilerine,*

*ç) İlgili ülkede konuya ilişkin yürütülen sürecin mahiyetine ilişkin bilgilere,"*

yer verilmesi şartları aranmıştır.

<sup>101</sup> Aydın/Yel, s. 45.



### C. ERTELEME KARARININ İCRASI

Erteleme Yönetmeliğinin 4. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, yükümlü tarafından erteleme talepli ŞİB yapıldıktan sonra erteleme kendilerine iletilmedikçe işlem gerçekleştirilmez. Bildirimden itibaren yedi günün geçmesi ve bu sürede erteleme Kararının yükümlüye iletilmemesi halinde, işlem talebi karşılanabilir. Bu sürede işlem “askıda geçersizlik” halindedir. Herhangi bir işlem erteleme kararı bulunmamasına rağmen, yükümlü tarafından işlemin yerine getirilmemesi Erteleme Yönetmeliğinin 4. maddesinde yer verilen “işlemin tamamlanmasının terörizmin finansmanı ile ilgili olduğu düşünülen fonlara ya da suçtan elde edilen gelirlere el koymayı engelleyeceğine veya zorlaştıracığına ilişkin tehlikeli bir halin bulunması” halinin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, söz konusu tehlikenin yoğunluğundan kaynaklanmaktadır. Erteleme kararı alınana kadar yükümlü tarafından işlemin yerine getirilmemesinin, işlemin yerine getirildiğinde doğurması muhtemel olan tehlikeyle orantılıdır.

Yedi günlük sürenin dolmasından sonra işlemin gerçekleştirilmesini engelleyen herhangi bir tedbir kalmayacağından, yükümlü tarafından işlem gerçekleştirilebilecektir. Erteleme kararı alınmaması durumunda 7 iş günlük askıda geçersizlik hali dayanaksız kalacaktır. Bir başka ifadeyle, işlemin yerine getirilmesinden imtina edilmesinin hukuken geçerli bir sebebi bulunmadığı anlaşılabilmektedir. Ancak yukarıda değinildiği üzere, erteleme talebinin reddedilmesi hali hukuka uygunluk veya kusurluluğu ortadan kaldıran hal teşkil etmemektedir. Dolayısıyla yükümlü tarafından işlemin yasa dışı niteliği biliniyorsa, işlemin gerçekleştirilememesi/iş ilişkisinin sonlandırılması uygun olacaktır. Buna karşın, işlemin yasadışı niteliğine ilişkin somut bir bilgi bulunmuyorsa, değerli maddenin, araç, antika alım satımı, posta-kargo veya para havalesi gibi işlemlerin iş ilişkisinin sonlandırılarak gerçekleştirilmemesi tercih edilebilir bir yoldur. Fakat işlemin bir miktar mevduatın çekilmesi gibi gerçekleştirilmezse mülkiyet hakkının ihlaline sebep olacak işlemlerden olması halinde, yükümlü tarafından işlemin gerçekleştirilmesi yükümlü açısından daha az risk barındırmaktadır.

Bununla birlikte, işlemlerin ertelenmesi kapsamında askıya alınan veya gerçekleştirilmesine izin verilmeyen işlemi, alınan karara aykırı şekilde gerçekleştiren yükümlülere MASAK’ca idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

MASAK tarafından 2016 yılında 2.790 tane erteleme talebi değerlendirilmiş 961 işlem ertelenmişken, 2018 yılında değerlendirilen talep sayısı 45.388'e ertelenen işlem sayısı 35.469'a fırlamıştır<sup>102</sup>. 2020 yılında ise yapılan 6.546 adet işlem erteleme talebinin 3.256 tanesi işlemin ertelenmesiyle sonuçlanmıştır<sup>103</sup>.

## VI. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA ŞÜPHELİ İŞLEM BİLDİRİMİ VE MALİ İSTİHBARAT BİRİMLERİ

### A. ALMANYA

#### 1. Mali İstihbarat Birimi

Alman Para Aklama Yasasına (*Geldwäschegesetz-GwG*) göre, Alman Mali İstihbarat Birimi (MİB) (*Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen*) aklama ve terörizmin finansmanına ilişkin bildirimleri toplama ve analiz etmekle görevlidir. Bununla birlikte, Alman MİB'in bildirimler sonucu yaptığı analiz sonuçlarını ilgili kamu kurum kuruluşları ile savcılığa iletmek, işlemin ertelenmesini veya diğer acil tedbirlerin alınmasını istemek gibi yetkileri bulunmaktadır. Bunlara ek olarak Alman MİB'inin AB üyesi diğer ülkelerin finansal istihbarat birimleri ile bilgi paylaşılması, yükümlüye ŞİB sonucunun bildirilmesi veya yıllık faaliyet raporu düzenlenmesi gibi görevleri de bulunmaktadır. 2015/849 sayılı AB Direktifinde açıklandığı üzere, Alman MİB'i analiz fonksiyonları operasyonel ve stratejik analiz olarak ikiye şekilde icra etmektedir.

Alman MİB'i, kurumsal ve mali özerkliğe sahiptir<sup>104</sup>. Görev ve yetkilerini bu işlevsel bağımsızlığı çerçevesinde yerine getirir. Alman MİB'i, Federal Maliye Bakanlığının denetimine tabidir. Ancak bu denetim; bildirimlerin toplaması ve analiz edilmesi, analiz sonuçlarının ilgili kamu kurum kuruluşları ile savcılığa iletilmesi, işlemin ertelenmesinin veya diğer acil tedbirlerin alınmasının istenmesinin yasal denetimiyle sınırlıdır. Alman MİB'i, Federal polis veri tabanına, savcılık kayıtlarına, vergi ve gümrük idaresi kayıtlarına doğrudan erişmektedir<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> MASAK (2019), 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s. 41.

<sup>103</sup> MASAK (2021a), 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s. 32.

<sup>104</sup> FATF (2022) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures -Germany", Fourth Round Mutual Evaluation Report, Paris, FATF, s. 295.

<sup>105</sup> FATF (2022), s. 293.

## 2. Yükümlüler, Şüpheli İşlem Bildirimi

İşlemin aklama için öncül suç teşkil edebilecek bir suçtan türetilmiş olması, işlemin terörizmin finansmanı ile ilişkili olması veya işlem taraflarının kimlik bildirimini yükümlülükleri aykırı davranması halinde, gecikmeksizin ve işlemin tutarı gözetilmeksizin Alman MİB'ine şüpheli işlem bildirimini yapılmalıdır. Yükümlülüğün ihlali halinde, GwG'nin 56. maddesi kapsamında yaptırım uygulanacaktır. Şüpheli işlem, nakit paraya, kaydi paraya hatta menkul kıymetlere ve hediyelere ilişkin olabilir. Bir başkasının aynı işlem hakkında ŞİB yapması veya ihbarda bulunması, ŞİB yükümünü kaldırmaz. Hatta, adli mercilerce yükümlüden bilgi talebinde bulunulması halinde şüphe doğuyorsa, ayrıca ŞİB yapılması gerekmektedir.

ŞİB'e konu şüphe, Alman Ceza Muhakemesi Kanununun 160. maddesinde düzenlenen başlangıç şüphesi ile aynı derecede değildir<sup>106</sup>. Hatta, olağan işlemlerden hacim, sıklık veya miktar olarak ayrılan işlemler dahi ŞİB konusu yapılabilmektedir<sup>107</sup>.

Alman Mali İstihbarat Birimi, uygun bir sürede ŞİB'in uygunluğu/ilgisi hakkında yükümlüye geri bildirim yapar. Yükümlü, geri bildirimle elde ettiği kişisel verileri sadece risk yönetimi, durum tespiti ve raporlama süreçlerini iyileştirmek için kullanabilir. Yani, yükümlüce ŞİB'in akıbeti öğrenilerek, müşteriyle iş ilişkisi kurulup kurulmayacağı veya işlemin hangi şartlar altında gerçekleştirilebileceği gibi hususlar belirlenebilir. GwG'nin 48. maddesine göre, kasten veya ağır kusurla gerçeğe aykırı bir bildirim yapılmadıkça, ŞİB veya suç ihbarı yapan görevlilerin sorumluluğu doğmaz

## 3. İşlem Ertelemesi

GwG'nin 46. maddesine göre, ŞİB konusu işlem, MİB'in veya savcılığın onayı olmaksızın yapılamaz. Ancak, bildirim takip eden 3 gün içinde Mali İstihbarat Biriminin veya savcılık tarafından işlemin yasaklandığı yükümlüye

---

<sup>106</sup> BaFin (2020) Interpretation and Application Guidance in relation to the German Money Laundering Act (Geldwäschegesetz - GwG), <[https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Auslegungsentscheidung/dl\\_ae\\_auas\\_gw2021\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Auslegungsentscheidung/dl_ae_auas_gw2021_en.pdf?__blob=publicationFile&v=3)> s.e.t. 26.09.2022, s. 69.

<sup>107</sup> BaFin, s. 70.

bildirilmezse, işlem gerçekleştirilebilir. Şüpheli işlem hususunda doğan şüphelinin oldukça güçlü olduğu durumlarda, örneğin işlemin taraflarından birisinin terör örgütü üyeleri listesinde yer alması halinde yükümlü tarafından işlemin gerçekleştirilmemesi de mümkündür<sup>108</sup>. Yani Alman Hukukunda erteleme talebine gerek bulunmaksızın şüpheli işlemler ertelenmektedir.

GwG 'ye göre, yükümlü nezdinde gerçekleşen işlem ertelenebileceği gibi, MİB tarafından yükümlüye, kişinin emanet kasasına erişimini engelleme talimatını veya yükümlü kuruluşa işlemle ilgili başka emirler verilebilir. İşlem ertelenmesi kararı veya diğer emirler MİB tarafından bir süre belirlenmediyse yükümlüye bildirilmesinden itibaren 1 ay boyunca yürürlükte kalır. Şüpheli işlem bu süreçte kolluk makamına bildirildiyse, bildirildikten sonraki beşinci işgününün sonunda yürürlükten kalkar. Bu sürenin sonunda, işlemin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği yetkili kolluk kuvveti veya savcılık kararına bağlıdır.

İşlemin ertelenmesi talebi yabancı bir mali istihbarat biriminden de gelebilecektir. Diğer taraftan, erteleme kararı veya diğer emirlere karşı zarar görenlerin itiraz hakkı bulunmakla birlikte, bu itiraz erteleme kararının veya diğer emirlerin icrasını durdurmaz.

## B. BELÇİKA

### 1. Mali İstihbarat Birimi

Belçika mali istihbarat birimi olan Finansal İstihbarat İşleme Birimi (*Financial Intelligence Processing Unit/CTIF-CFI*) tüzel kişiliği haiz, bağımsız ve otonom şekilde faaliyet gösteren bir idari otoritedir. CTIF-CFI, AB düzenlemeleri doğrultusunda yetkilendirilmiş, aklama ve terörizmin finansmanıya mücadele amacıyla verilerin işlenmesi ve ilgili makamlara iletilmesi ve ayrıca kitle imha silahlarının yayılmasının finansmanının önlenmesinden sorumlu olarak kurulmuştur. CTIF-CFI, Adalet Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının idari denetimi altında faaliyet göstermektedir. 2015/849 sayılı AB Direktifinde açıklandığı üzere, CTIF-CFI'nin analiz fonksiyonları operasyonel ve stratejik analiz olarak ikiye ayrılmaktadır.

<sup>108</sup> BaFin, s. 75.

CTIF-CFI mali uzmanlardan ve Federal Polis kökenli memurlardan teşekküldür. CTIF-CFI'nin başkanı, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Kral ve Bakanlar Kurulunun müşterek kararnamesi ile atanan bir sulh ceza hâkimidir.

## 2. Yükümlüler ve Şüpheli İşlem Bildirimi

Kara Para Aklama ve Terörün Finansmanının Önlenmesine ve Nakit Kullanımının Kısıtlanmasına İlişkin Kanun ile Belçika'da yükümlü kuruluşlar arasında ilginç bir şekilde profesyonel futbol kulüpleri, futbol menajerleri, Belçika Futbol Federasyonu ile sanat eseri tacirleri ile depo hizmeti sağlayanlar da eklenmiştir. Futbol sektörüne ilişkin hassasiyetin son zamanlarda gerçekleşen bazı skandallardan kaynaklandığı ifade edilmektedir<sup>109</sup>.

Avukatlar da müvekkilin davada temsili, danışmanlık verilmesi veya benzer avukatlık faaliyetleri dışındaki işlemleri Kanun kapsamında yükümlüler arasında sayılmışlardır. Ancak, avukatlar doğrudan ŞİB yapmamakta, şüpheli işlemleri bağlı oldukları Baronun başkanına iletmektedirler. ŞİB'deki asli gerekliliklerin karşılanıp karşılanmadığını kontrol eden Baro, eksiklik varsa bunların giderilmesini takiben ŞİB'i gerçekleştirmektedir. Öte yandan Kanun ile avukatların yanında noterler, bağımsız denetçiler, mali müşavirler, icra memurları ve vergi danışmanları da faaliyetleri açısından bir sınırlama bulunmaksızın yükümlüler kapsamına alınmıştır.

Anılan Kanuna göre, yükümlüler, miktarı ne olursa olsun, fonların kara para aklama veya terörün finansmanı ile ilgili olduğuna veya işlemlerin veya işlem girişimlerinin (müşteri ile ilişki sonlandırılrsa dahi) kara para aklama veya terörün finansmanı ile ilgili olduğuna ilişkin makul şüphenin varlığı halinde ŞİB yapmak zorundadır. Bu iki durumun yanında, aklama veya terörizmin finansmanına ilişkin herhangi bir şekilde elde edilen bilgiler de CTIF-CFI'ya bildirilmelidir. Öte yandan, Kral tarafından bazı işlemlerin devamlı bilgi verme kapsa-

---

<sup>109</sup> **Mckenzie, Baker** (2020), Lexology, Belgium: Implementation of the EU's 5th Anti-Money Laundering Directive (AMLD5), <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=ba99d475-9d42-492a-b503-60bfde986cd7>> s.e.t. 26.09.2022, s. 5.

mında CTIF-CFI'ya bildirilmesinin düzenlenmesi mümkün olup, henüz bu konuda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır<sup>110</sup>.

ŞİB, kural olarak işlem gerçekleştirilmeden önce yapılmalıdır. İşlemi geciktirmenin işlemin doğasından veya soruşturmanın akıbeti açısından mümkün olmadığı durumlarda ŞİB, işlemin gerçekleştirilmesini takiben zaman kaybedilmeksizin yapılmalıdır. Bu durumda, işlemin neden gerçekleştirildiğinin CTIF-CFI'ya açıklanması gereklidir.

CTIF-CFI, şüpheli işlem bildirimleri ve sair yollarla edindiği istihbarı bilgileri edindiğinde, kapsamlı bir analiz yoluyla, işleme dahil olan fonların, malların veya somut bildirim konusu verilerin bir suç faaliyetinin geliri olup olmadığını belirler. Analiz sonucunda, ciddi bir aklama veya terörizmin finansmanı belirtisi ortaya çıkardığında CTIF-CFI, savcılığa suç duyurusunda bulunur.

### 3. İşlem Erteleme

ŞİB alan CTIF-CFI, ilgili işlemin dondurulup dondurulmayacağına karar verir. ŞİB'in erteleme talepli olarak yapılmasına gerek bulunmamaktadır. CTIF-CFI, dondurma emrinin hangi işlemlere ve banka hesapları üzerinde uygulanacağı konusunda derhal ilgili yükümlüleri yazılı olarak bilgilendirir. İşlemlerin dondurulması, bildirimden itibaren 5 gün boyunca uygulanır. Sürenin uzatılması gerektiği değerlendiriliyorsa, bu süre içinde savcılıktan uzatma kararı alınmalı ve yükümlüye bildirilmelidir. Dondurma süresi içinde uzatma kararının bildirilmemesi halinde, yükümlünün işlemi gerçekleştirme söz konusu olabilecektir. Diğer taraftan, CTIF-CFI bir başka mali istihbarat biriminden de dondurma kararının icrasını talep edebilir.

## C. ÇEKYA

### 1. Mali İstihbarat Birimi

Finansal Analitik Ofisi (The Financial Analytical Office-*Finanční Analytický Úřad-FAÚ*) Maliye Bakanlığına bağlı, Çekya'nın Mali İstihbarat Birimi olarak faali-

<sup>110</sup> **National Bank of Belgium**, Reporting of Suspicions: Comments and Recommendations by the NBB, National Bank of Belgium, <<https://www.nbb.be/en/financial-oversight/combating-money-laundering-and-financing-terrorism/analysis-atypical-3#1-situations-requiring-the-reporting-of-a-suspicion-to-ctif-cfi>> s.e.t. 27.01.2022.

yet gösteren bir idari makam olarak kurulmuştur. Ofis, yükümlülere yapılan şüpheli işlem bildirimlerinin yanında Kolluk, İstihbarat Birimleri ve diğer kamu otoriteleri de bildirim yapabilir. Ofis, bu birimlerden ihtiyaç duyduğu bilgileri talep edebilir.

Ofis'in denetimi ve gözetimi, bu amaçla kurulup farklı siyasi parti veya siyasi hareketlere mensup 7 üyeden oluşan Temsilciler Komisyonu ve ayrıca Hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Temsilciler Komisyonu üyeleri Meclis tarafından seçilmektedir. Komisyonun görev ve yetkileri gözetim ve denetimle sınırlı olup Ofis'in insan kaynakları veya yönetim işlemlerine müdahale edilemez. Buna göre, Ofis idari modelde örgütlenmiş de bağımsız ve özerk yapıdadır.

## 2. Yükümlüler ve Şüpheli İşlem Bildirimi

253/2008 sayılı Kanun ile Çekya 'da mali müşavirler, mahkeme katipleri, denetçiler, noterler ve avukatlar da müvekkillerinin davada temsili, hukuki danışmanlık verilmesi veya benzeri faaliyetleri dışındaki işlemleri yükümlüler arasında sayılmıştır. Ancak bu sayılanlar doğrudan ofise ŞİB yapmamakta, şüpheli işlemleri bağlı oldukları meslek örgütünün başkanına iletmektedirler.

253/2008 sayılı Kanuna göre yükümlü, faaliyeti çerçevesinde tespit ettiği herhangi bir şüpheli işlemi gecikmeksizin Ofise bildirmelidir. 69/2006 sayılı Kanuna göre şüphe, aklama veya terörizmin finansmanına ilişkin olabileceği gibi, işlemin uluslararası yaptırımlara konu olup olmadığına ilişkin de olabilir. Örneğin, yükümlü nezdinde işlem yapan kişinin Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin yaptırım listelerinde bulunduğuyla ilişkin makul sebepleri varsa, ŞİB yapmalıdır. 253/2008 sayılı Kanuna göre uluslararası yaptırımlara ilişkin olarak yapılacak bildirimlerde uygulanan uluslararası yaptırımın, uluslararası barış ve güvenliğin korunması veya yeniden tesis edilmesi, temel insan haklarının korunması veya terörle mücadele amacıyla uygulanan uluslararası yaptırımlardan hangisi olduğu belirtilir.

ŞİB'de şüpheli işleme dair tüm bilgi ve belgelere de yer verilmelidir. Ancak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde ŞİB işleme dair tüm belgeler bulunmaksızın da yapılabilir. Şüpheli işlem bildirimleri yazılı veya sözlü olarak yapılabilir. Yükümlü, bildirim konusu malvarlığının yerini, kime ait olduğu, sebep olabileceği zararın boyutu veya hukuka aykırı kullanım potansiyeli hakkında da bilgiye sahipse, bu bilgilere bildirimde yer vermelidir.

### 3. İşlem Ertelemesi

253/2008 sayılı Kanuna göre yükümlü nezdinde gerçekleştirilmek istenen işlemin derhal yerine getirilmesinin, suç gelirlerine veya terörün finansmanına yönelik fonlara el konulmasını engellemesi veya önemli ölçüde zorlaştırması halinde yükümlü, söz konusu işlemi ŞİB yapıldıktan sonra en erken 24 saat sonra yerine getirir. İşlem konusu varlıklara, uygun bir şekilde elkonur hukuka aykırı olası işlemlere karşı korunur.

Yükümlü, şüpheli işlem raporunda işlemin askıya alındığını Ofise bildirir. ŞİB üzerine yapılan analizin gerektirmesi halinde, erteleme süresi Ofis tarafından 4 işgününe kadar uzatılabilir. Erteleme süresinin sonuna kadar Ofis tarafından suç duyurusunda bulunulmadıysa, yükümlü işlemi gerçekleştirerek Ofise bilgi verir. Ofis bir suç duyurusunda bulunursa işlemin ertelenme süresi, elkoyma veya müsadere kararı getirilmek üzere 3 işgünü daha uzar. Elkoyma veya müsadere kararı getirilmezse, işlem yükümlü tarafından yerine getirilir. 253/2008 sayılı Kanuna göre erteleme kararına karşı itiraz yolu kapalıdır.

## D. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

### 1. Mali İstihbarat Birimi

Mali Suçlar İcra Ağı (*Financial Crimes Enforcement Network-FinCen*), hem ABD'nin mali istihbarat birimi hem de Banka Sırları Yasası'nın (*Banks Secrecy Act*) uygulayıcısıdır. Şüpheli işlem bildirimleri sadece FinCen'e yapılmaktaysa da ABD'deki 100'den fazla kolluk birimi bu bildirimlere erişebilir<sup>111</sup>. Ayrıca finansal kuruluşlar da kendi aralarında şüpheli işlemler hususunda bilgi paylaşımında bulunabilirler. FinCen şüpheli işlem bildirimlerinin yanında finansal suçlara ilişkin devamlı bilgi verme gibi diğer bildirimlerin de muhatabı konumdadır. FinCen, ABD Hazinesinden görev, yetki ve bütçe açısından ayrı; bağımsız ve özerk bir kurum niteliğindedir.

<sup>111</sup> FATF (2016) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - United States", Fourth Round Mutual Evaluation Report, Paris, FATF, s. 55.



## 2. Yükümlüler, Şüpheli İşlem Bildirimi ve İşlem Erteleme

Finansal kuruluşların dışında sadece kumarhaneler ŞİB yükümlüsüdürler<sup>112</sup>. Örneğin emlakçılar, finansal danışmanlar veya muhasebeciler yükümlü değildir. Bu sebeple ABD'nin bir çok FATF Tavsiyesi ile uyumsuz olduğu tespit edilmektedir<sup>113</sup>. Amerika Birleşik Devletlerinde finansal kuruluşlar, şüpheli işleme bildirim gerektiren şüphenin doğmasından itibaren, acil bir durum yoksa 30 gün içinde FinCen'e ŞİB yapmalıdırlar. Ancak finansal kuruluşların işlemle ilgili kişilerin kimliğini belirlemede güçlük yaşadıkları durumlarda bildirim süresi 60 günü bulabilmektedir<sup>114</sup>.

Toplam tutarı beş bin Doları aşan işlemler (ödeme hizmeti sağlayıcıları açısından iki bin Dolar) devamlı bilgi verme kapsamındadır. Bunun yanında, akama veya terörizmin finansmanına ilişkin şüphenin varlığı halinde herhangi bir tutar eşiği söz konusu değildir. Devamlı bilgi verme sınırları, şüpheli işlem bildirim sürelerinin uzunluğu ve yatırım tavsiyecilerinin ŞİB konusunda yükümlü olmamaları nedenleriyle ABD'nin FATF'in şüpheli işlem bildirimlerine ilişkin olan 20 numaralı Tavsiyesine kısmen uyum sağladığı anlaşılmıştır<sup>115</sup>.

Ek olarak, soruşturma öncesinde müsadereye konu eşya/fon hakkında elkoyma veya tasarrufu kısıtlama konusunda federal mahkemeler yetkilidir. Diğer taraftan, FinCen ile işbirliği halindeki diğer kolluk kuvvetleri, kendilerine tanıyan elkoyma veya tasarrufu kısıtlama yetkilerini kullanabileceklerdir.

## E. BİRLEŞİK KRALLIK

### 1. Mali İstihbarat Birimi

Birleşik Krallık Mali İstihbarat Birimi (*UK Financial Intelligence Unit-UKFIU*), Ulusal Suç Ajansı (*National Crime Agency-NCA*) içinde teşkilatlanmış bir birimdir. UKFIU, bir adli makam olan NCA'nın parçası olduğundan, kolluk modelinde örgüt-

<sup>112</sup> FATF (2016), s. 37.

<sup>113</sup> FATF (2016), s. 176 vd.

<sup>114</sup> FATF (2016), s. 218. Ayrıca, şüpheli işlem bildirimlerinin %11'i şüphenin doğduğu gün gerçekleştirilmektedir.

<sup>115</sup> FATF (2016), s. 219.

lenmiş bir mali istihbarat birimidir. NCA bir bakanlığa bağlı olmayan, operasyonel olarak bağımsız bir kurum olup NCA'nın bir parçası olan UKFIU da şüpheli işlem bildirimleri ve işlem erteleme için “*defence*” taleplerini değerlendirirken özerktir<sup>116</sup>.

Şüpheli işlem bildirimleri de dahil olmak üzere UKFIU'ya yapılan tüm bildirimlere, analiz faaliyetleri gerçekleştirilmemiş veya UKFIU tarafından herhangi bir kuruma iletilmemiş olsa da tüm ulusal kolluk makamları erişebilmektedir<sup>117</sup>. Hatta, Londra Emniyeti gibi bazı kolluk birimleri, şüpheli işlem bildirimlerine özgülenmiş birimler dahi kurmuştur<sup>118</sup>. Benzer şekilde UKFIU da ulusal polis, tapu, ticaret sicili veya kredi derecelendirme kütükleri gibi veri tabanlarına erişim sağlayabilmektedir.

## 2. Yükümlüler ve Şüpheli İşlem Bildirimi

Terörizm Kanunu ve Suç Gelirleri Kanunu'na göre, finansal kuruluşların tamamı, ödeme hizmeti sağlayıcıları, kumarhaneler, emlakçılar, kıymetli maden alım satımı ile uğraşanlar, avukatlar, noterler, bağımsız hukuk uzmanları, muhasebeciler ve yönetim hizmeti sunanlar (*trust and company service provider*) ŞİB yükümlüdür. Avukat, noter, bağımsız hukuk uzmanları ve muhasebecilerin yükümlülüğü, müvekkilleri için gayrimenkul ve ticari kuruluşların alım satımı, menkul kıymetlerin veya diğer varlıkların yönetimi, banka, tasarruf veya menkul kıymet hesaplarının açılması ve yönetimi, tüzel kişiliklerin kuruluşu veya yönetimi işlemleri ile sınırlıdır.

Yükümlünün, aklama veya terörizmin finansmanına ilişkin şüphe veya makul sebeplerin varlığı halinde en kısa süre içerisinde ŞİB yapması zorunludur. “En kısa süre” ölçütü genel olarak derhal bildirim olarak uygulanırsa da yükümlü tarafından ayrıca araştırma yapılması gereken hallerde bildirim süreleri 30-60 günü bulabilmektedir<sup>119</sup>. ŞİB konusunda parasal bir sınır öngörülmemektedir.

<sup>116</sup> FATF (2018) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - United Kingdom”, Fourth Round Mutual Evaluation Report, Paris, FATF, s. 223.

<sup>117</sup> Şüpheli işlem bildirimleri, ülke genelindeki 77 kurumun erişimine açıktır. FATF (2018), s. 43.

<sup>118</sup> FATF (2018), s. 47.

<sup>119</sup> FATF (2018), s. 119.

Şüphe, Birleşik Krallık mevzuatında tanımlanmamakla birlikte, Temyiz Mahkemesinin 2006 tarihli R v Da Silva Kararında “*belirsiz bir huzursuzluk hissini aşan*”, “*ilgili gerçeklerin var olduğuna dair hayalden de öte bir olasılık*” olarak ifade edilmiştir<sup>120</sup>.

### 3. İşlem Erteleme (DAML/DATF Rejimi)

Birleşik Krallık'ta Türkiye, Almanya, Belçika veya Çekya'da olduğu gibi bir işlem ertelenmesi kurumu bulunmamaktadır. Soruşturma öncesinde müsadereye konu malvarlıklarının transferinin engellenmesi veya ertelenmesi için mahkeme kararına ihtiyaç duyulmaktadır.

Buna karşın, işlemin aklama veya terörizm finansmanı için yapıldığından şüphe eden yükümlü, UKFIU'ya başvurarak “himaye” (*defence*) talepli ŞİB yapabilir. Himaye, UKFIU tarafından işlemin incelenmesi ve işlemin aklama/terörizmin finansmanı eyleminin bir unsuru olmadığı kanaatine ulaşılması halinde yükümlüye sağlanır. Himaye temin eden yükümlünün işlemi gerçekleştirmesi halinde sorumluluğu doğmayacaktır. Yükümlünün, himayeyi edinene kadar işlemi gerçekleştirmekten imtina etmesi gerektiğinden bu kurum işlem ertelenmesinin Birleşik Krallık'taki muadilidir<sup>121</sup>. Himaye kurumunun kusurluluğu ortadan kaldıran bir hal olduğu değerlendirilmektedir.

Himaye talebini alan UKFIU, ilgili kolluk birimleri ile koordine şekilde çalışarak 7 gün içinde himaye verilip verilmediğini yükümlüye bildirir. 7 gün içinde bildirim yapılmazsa himaye sağlanmış sayılır, yani yükümlünün işlemi gerçekleştirmesi halinde sorumluluğu doğmaz. Ancak himaye sağlansa dahi işlemi gerçekleştirip gerçekleştirmemek yükümlünün takdirindedir. Himaye sağlan-

---

<sup>120</sup> “*Suspicion is not defined in legislation; however, some reporters reflect upon the Court of Appeal case R v Da Silva [2006] EWCA Crim 1654 in which the judge defined suspicion as: ‘... a possibility, which is more than fanciful, that the relevant facts exist’, noting that ‘... a vague feeling of unease would not suffice...’.*” UKFIU (2020) SARs Regime Good Practice Frequently Asked Questions Suspicious Activity Reports, v2.0, London, <<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/462-sars-faq-july-2020/file>> s.e.t. 26.09.2022, s. 4.

<sup>121</sup> Şüpheli işlem bildirimlerinin %4'e yakını himaye taleplidir. FATF (2018), s. 49.

maması halinde, ret bildirimini takip eden 31 gün içinde kolluk birimleri tarafından bildirim konusu hakkında harekete geçilmesi gereklidir<sup>122</sup>.

## SONUÇ

Terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması sınıraşan nitelikte olduğundan bunlarla mücadele de uluslararası nitelikte olmak zorundadır. Ancak, ceza ve idare hukukuna hâkim olan mülkîlik ilkesi nedeniyle bu eylemlere karşı gerekli tedbirleri alacak uluslararası bir otorite bulunmamaktadır. Palermo Konvansiyonu<sup>123</sup> ile başlayan ve FATF düzenlemeleri ile son halini süreçte, bir otoritenin sınıraşan yetkisinden ziyade, dünya genelinde veyeknesaklaşmış bir tedbirler rejimi söz konusu olmuştur. Özellikle AB müktesebatı doğrultusundaki düzenlemeleri hayata geçiren ülkeler arasında yüksek bir işbirliği ve uyum mevcuttur.

Türkiye'nin tedbirlerin uygulanmasını denetlemekle ve şüpheli işlem bildirimlerini almakla görevli mali istihbarat birimi olan MASAK Başkanlığı, FATF'in mali istihbarat birimlerine ilişkin standartlarını sağlamakla birlikte, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı bir kuruluş olduğundan AB'nin bağımsız ve özerk bir kuruluş olma standartları ile uyumlu değildir.

Terörizmin finansmanının ve suç gelirlerinin aklanmasına yönelik olan müşterinin tanınması-kimlik tespiti, ŞİB ve işlemlerin ertelenmesi tedbirleri doğrudan işlem üzerinde etki doğurmaktadır. Yani bu tedbirler sonucunda finansman veya aklamaya fiilleri engellenebilmekte, bu fiillerin faillerine ulaşılabilir. Diğer taraftan 5549 sayılı Kanununun 6. maddesinde düzenlenen ancak uygulaması bulunmayan devamlı bilgi verme de aslında bir otomatik ŞİB niteliğindedir.

<sup>122</sup> UKFIU (2019) SARs Regime Good Practice Frequently Asked Questions Defence Against Money Laundering (DAML), v2.0, London, <<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/167-defence-against-money-laundering-daml-faq-may-2018/file>> s.e.t. 26.09.2022, s. 5.

<sup>123</sup> 12-15 Aralık 2000 tarihinde de Palermo'da imzaya açılan Sözleşmede, suç geliri, öncül suç ve suç gelirlerinin aklanması konusunda düzenlemelere yer verilmiştir. Bu çerçevede, Sözleşmenin 7. maddesinde; “*şüpheli işlemlerin bildirilmesi ihtiyaçlarına cevap verileceği*” ve “*aklamaya ilişkin bilginin toplanması, analizi ve iletilmesi için ulusal bir merkez olarak hizmet verecek bir mali istihbarat biriminin kurulacağı*” düzenlenmiştir.

Noterler, bağımsız denetçiler ve mali müşavirlerin yükümlülük kapsamının 2015/849 sayılı Direktifte sayılan müşterilerinin hukuki durumunu tespit etme, hukuki konularda tavsiye vermek de dahil olmak üzere müşterilerini savunma veya temsil etme görevleri ve meslek sırrı niteliğindeki bilgiler açısından kanunen istisna getirilebilecektir.

Öte taraftan, ŞİB veya erteleme talepli ŞİB'e sebep olan şüphenin "bir suçun işlendiğini bilmek" düzeyinde olması gerekmemektedir. Dolayısıyla, erteleme talepli dahi olsa şüpheli işlemi bildirim yapılması, suçun bildirilmesi yükümlülüğünün doğduğunu göstermez. Kaldı ki, aklama ve terörizmin finansmanı suçları açısından bir nevi adli kolluk olan MASAK'a yapılan ŞİB, bu iki suç açısından bildirim yükümlülüğünü kaldırmaktadır. Ancak, aklama veya terörizmin finansmanı suçu dışındaki bir suçun ŞİB'e konu edilmesi, bildirim yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz. Bir başka ifadeyle yükümlü, öncül bir suçun işlendiğini veya işlenmekte olduğunu biliyorsa suçu bildirme yükümlülüğü altındadır.

Yükümlü aklama veya terörizmin finansmanı suçlarının işlendiğini biliyorsa erteleme talepli olarak ŞİB yapmalı ve erteleme kararı yürürlükten kalksa dahi işlemi gerçekleştirilmeyi reddetmelidir. Aksi halde aklama veya terörizmin finansmanı suçuna iştirak söz konusu olacaktır.

Ancak yükümlü nezdindeki şüphenin "bilmek" boyutuna varmadığı halde erteleme talepli olarak ŞİB yapılması yeterlidir. İşlem erteleme talebinin reddedilmesi veya kararın yürürlükten kalkması halinde, değerli maden alım satımı, araç alım satımı, antika ticareti, posta-kargo veya para havalesi gibi işlemlerin iş ilişkisinin sonlandırılarak gerçekleştirilmemesi tercih edilebilir bir yoldur. Fakat işlemin bir miktar mevduatın çekilmesi gibi gerçekleştirilmezse mülkiyet hakkının ihlaline sebep olacak işlemlerden olması halinde, yükümlü tarafından işlemin gerçekleştirilmesi yükümlü açısından daha az risk barındırmaktadır.

Diğer taraftan, resen veya yabancı makamların talebi üzerine gerçekleşen işlemin ertelenmesi sonucunda, işlemi gerçekleştirmek isteyen tarafa işlem hakkında erteleme kararının alındığından başka bilgi verilmemeli ve ŞİB'in gizliliği kıyasen uygulanmalıdır.

## KAYNAKÇA

### Kitap ve Makaleler

- Artuk, Mehmet Emin/ Gökçen Ahmet/ Yenidünya, A. Caner** (2013) Ceza Hukuku Özel Hükümler, 13. Baskı, Ankara, Adalet.
- Aydın, Sermet** (2008) “Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesi Kapsamında Müşterinin Tanınması Prensibi”, *Bankacılar Dergisi*, S: 65, s. 66-88.
- Aydın, Sermet/Yel, Fatih** (2016) “Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadelede İşlemlerin Erteleme”, *Bankacılar Dergisi*, S: 99, s. 37-51.
- Aykın, Hasan** (2008) “Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadelede Şüpheli İşlem Bildirim Sistemi”, *Bankacılar Dergisi*, S: 65, s. 37-65.
- Aykın, Hasan/Sözmen, Kevser** (2008) Terörün Finansmanı ile Mücadele, Ankara, MASAK Yayın No: XX.
- Baxter, Richard Reeve** (1974) “A Skeptical Look at the Concept of Terrorism”, *Akron Law Review*, C: 7, S: 3, s. 80-387.
- Ergül, Ergin** (1998) Hukuki, Mali, Aktüel Boyutları ve İlgili Mevzuatıyla Kara Paranın Aklanması ve Suçları, Ankara, Adalet Yayınevi.
- FATF** (2016) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - United States”, Fourth Round Mutual Evaluation Report, Paris, FATF.
- FATF** (2018) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - United Kingdom”, Fourth Round Mutual Evaluation Report, Paris, FATF.
- FATF** (2019) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Turkey”, Fourth Round Mutual Evaluation Report, Paris, FATF.
- FATF** (2022) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Germany”, Fourth Round Mutual Evaluation Report, Paris, FATF.
- Genç, Fatma Umay** (2012) “Terörizmin Finansmanı ve Suçtan Elde Edilen Gelirlerin Aklanması, Aranması, Elkonması ve Müsaderesi Hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve Türk Hukuku”, (Yüksek Lisans), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Genç, Fatma Umay** (2021) “Şüpheli İşlem Bildirimi Yükümlülüğünün İhmali Halinde Yükümlününün Ceza Hukuku Sorumluluğu”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: 25, S: 4, s. 613-653.

- Gödekli, Mehmet** (2017) *Terörizmin Finansmanı Suçu*, Ankara, Seçkin, 2017.
- International Monetary Fund-IMF** (2004) *Financial Intelligence Units: an overview*, Legal Dept., Monetary and Financial Systems Dept., World Bank, Financial Market Integrity Div., Washington, D.C.
- Koca, Mahmut/Üzülmez, İlhan** (2009) *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Koca, Mahmut/ Üzülmez, İlhan** (2015) *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, 2. Baskı, Ankara, Adalet.
- Laqueur, Walter** (2007) “A Brief History, Countering the Terrorist Mentality”, United States Department of State, Foreign Policy Agenda, C: 12, S: 5.
- Ortaylı, İlber** (2002) “Dünyada ve Türkiye’de Tarihte Terör”, Dünya’da ve Türkiye’de Terör, Ankara, TCMB Yayınları.
- Öktem, Emre** (2004) “Uluslararası Hukukta Terörizm; Tanım Sorunu ve Milli Bağımsızlık Hareketleri”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi, C: 3, S: 4, s. 133-147.
- Özgenç İzzet/Karabulut Efe Can** (2020) “Avrupa Birliği Mevzuatında ve Türk Hukukunda Özellikle Uluslararası Alanda Para Transferlerinin Denetlenmesine İlişkin Düzenlemeler ve Bu Bağlamda Ceza Hukuku Sorumluluğu”, 5. Türk-Kore Ceza Hukuku Günleri - Karşılaştırmalı Hukukta Ekonomik Suçlar Uluslararası Sempozyumu Tebliğler, Cilt 1, Ankara, Seçkin.
- Özgenç, İzzet/Yurtlu, Fatih** (2020) “Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçları Bakımından Teori ve Uygulamada Ortaya Çıkabilecek Sorunlara İlişkin Bir Değerlendirme”, 5. Türk-Kore Ceza Hukuku Günleri - Karşılaştırmalı Hukukta Ekonomik Suçlar Uluslararası Sempozyumu Tebliğler, Cilt 1, Ankara, Seçkin.
- Özgenç, İzzet** (2021) “Şüpheli İşlem Bildiriminin Hukuki Mahiyeti, MASAK’ın Rolü, Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama Suçu Üzerine Hukuki Değerlendirmeler”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 25, S: 3, s. 273-328.
- Schmid, Alex** (2004) “Terrorism - The Definitional Problem”, 36 Case W. Res. J. Int’l L., s. 375-385.
- Sorel, Jean Marc** (2003) “Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing”, European Journal of International Law, C: 14, S: 2, s. 365-378.

- Süer, Sançar Safa** (2008) Uluslararası Hukukta Terörizmin Finansmanının Önlenmesi, (Yüksek Lisans), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Taşdemir, Fatma** (2005) “Uluslararası Terörizme Karşı Devletlerin Ülkeleri Dışında Münferiden Kuvvete Başvurma Yetkisi”, (Doktora), Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tezcan, Durmuş/ Erdem, Mustafa Ruhan/ Önok, R. Murat** (2014) Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, 11. Baskı, Ankara, Seçkin.
- Ünver, Yener** (2012) Adliye Karşı Suçlar, 3. Baskı, Ankara, Seçkin.
- Üstün, Oktay** (2005) “Mali Eylem Görev Gücü’nün (FATF) Dokuz Özel Tavsiyesi”, Bankacılar Dergisi, S: 52, s. 10-27.
- Üstün Oktay** (2008) “5549 Sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ile Getirilen Temel Değişiklikler”, Bankacılar Dergisi, S: 64, s. 43-50.
- Yenidünya, Caner/Değirmenci, Olgun** (2008) “Mukayeseli Hukuk ve Türk Hukukunda Terörün Finansmanı Suçu”, Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer Armağanı, Cilt II, Ankara, TCHD Yayını s. 1263-1294.
- Yurdakul, Mehmet Onur** (2015) “Suç Gelirlerinin Aklanması ve Aklama ile Mücadelede Önleyici Tedbirlerin Suç Oranları Üzerindeki Etkileri”, Maliye Dergisi, S: 168, s. 227-248.

### **Rapor, Rehber ve Broşürler**

- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı** (2022) 2021 yılı Faaliyet Raporu.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK** (2019) 2018 yılı Faaliyet Raporu.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK** (2020a) 2019 yılı Faaliyet Raporu.
- T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK** (2020b) Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Ödeme Kuruluşları ile Elektronik Para Kuruluşları), sürüm 1.4.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK** (2021a) 2020 Yılı Faaliyet Raporu.
- T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK** (2021b) Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Diğer Yükümlüler) sürüm 1.4.
- T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK** (2021c) Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Taşınmaz Alım/Satımına Aracılık Edenler) sürüm 1.1.



**T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2021d)**  
Kripto Varlık Hizmet Sağlayıcıları için Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Yükümlülüklerle İlişkin Temel Esaslar, Ankara.

**T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK (2022)**  
Şüpheli İşlem Bildirim Rehberi (Kripto Varlık Hizmet Sağlayıcıları), sürüm 1.0.

### İnternet Kaynakları

**BaFin** (2020) Interpretation and Application Guidance in relation to the German Money Laundering Act (Geldwäschegesetz - GwG), <[https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Auslegungsentscheidung/dl\\_ae\\_auas\\_gw2021\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Auslegungsentscheidung/dl_ae_auas_gw2021_en.pdf?__blob=publicationFile&v=3)> s.e.t. 26.09.2022).

**Mckenzie, Baker** (2020) Lexology, Belgium: Implementation of the EU's 5th Anti-Money Laundering Directive (AMLD5), <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=ba99d475-9d42-492a-b503-60bfde986cd7>> s.e.t. 26.09.2022).

**National Bank of Belgium**, Reporting of Suspicions: Comments and Recommendations by the NBB, National Bank of Belgium, <<https://www.nbb.be/en/financial-oversight/combating-money-laundering-and-financing-terrorism/analysis-atypical-3#1-situations-requiring-the-reporting-of-a-suspicion-to-ctif-cfi>> s.e.t. 27.01.2022).

**UKFIU** (2019) SARs Regime Good Practice Frequently Asked Questions Defence Against Money Laundering (DAML), v2.0, London, <<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/167-defence-against-money-laundering-daml-faq-may-2018/file>> s.e.t. 26.09.2022).

**UKFIU** (2020) SARs Regime Good Practice Frequently Asked Questions Suspicious Activity Reports, v2.0, London, <<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/462-sars-faq-july-2020/file>> s.e.t. 26.09.2022).

**Schmid, Alex** (2013) ICCT - The Hague Research Paper, "Radicalisation, De-Radicalisation and Counter-Radicalisation", <<http://www.icct.nl/app/uploads/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>> s.e.t. 05.01.2022).

**Wahl, Thomas** (2018) Max Planck Institute, 5th Anti-Money Laundering Directive, Research Paper, <<https://eucrim.eu/news/5th-anti-money-laundering-directive>> s.e.t. 26.09.2022).

<<https://www.hmb.gov.tr/aklamanin-asamalari>> s.e.t. 20.03.2022).

<[https://www.antimoneylaundering.net/public/Counter-Money\\_Laundering/brief-history-moneylaundering](https://www.antimoneylaundering.net/public/Counter-Money_Laundering/brief-history-moneylaundering)> s.e.t. 03.10.2022.