

Araştırma Makalesi / Research Article

Mali Suçları Araştırma Kurulunun 5549 Sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun Kapsamında İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi

The Authority of The Financial Crimes Investigation Board to Impose Administrative Sanctions Under the Law on Prevention of Laundering Proceeds of Crime

Ahmet Kürşat Ersöz¹ 

MAKALE BİLGİSİ	ÖZ
Başvuru: 07.02.2025 Revizyon: - Kabul: 30.06.2025 Yayın: 30.06.2025 Anahtar Kelimeler Mali Suçları Araştırma Kurulu 5549 Sayılı Kanun İdari Yaptırım Yetkisi Kara Para Aklama Şüpheli İşlem Bildirimi Jel Kodları K10, K19	Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), mali suçlarla mücadelede Türkiye'nin en önemli kurumu olarak, suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesi ve terörizmin finansmanı ile mücadele konusunda geniş yetkilere sahiptir. Bu yetkiler 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. 5549 sayılı Kanun, Türkiye'nin kara para aklama ve terörün finansmanı ile mücadelesi için temel yasal çerçeveyi sağlamaktadır. Çalışmamızda, MASAK'ın 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde sahip olduğu idari yaptırım kararı verme yetkisi ele alınacaktır. Bu kapsamda, ilk olarak 5549 sayılı Kanun'un tarihçesi ve kanunlaşmasının sebepleri hakkında kısa bir bilgi verildikten sonra, 5549 sayılı Kanun kapsamında yükümlü sayılan meslek grupları ve MASAK'ın yaptırım yetkisi belirlenecektir. Akabinde mezkûr Kanun kapsamında yaptırım gerektiren eylemlerin neler olduğu hususu ile MASAK'ın idari para cezası verme usulüne ayrıntıları ile değinilecektir. MASAK'ın finansal suçların önlenmesi ve suç gelirlerinin aklanmasının engellenmesi amacıyla yürüttüğü denetim ve yaptırım faaliyetleri detaylı bir şekilde incelenerek, MASAK'ın yetkilerinin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesi için önerilere yer verilecektir.
MANUSCRIPT INFO	ABSTRACT
Submitted: 07.02.2025 Revised: - Accepted: 30.06.2025 Published: 30.06.2025 Keywords Financial Crimes Investigation Board Law No. 5549 Administrative Sanction Authority Money Laundering Suspicious Transaction Reporting Jel Codes K10, K19	The Financial Crimes Investigation Board (MASAK), as Turkey's most important institution in the fight against financial crimes, has broad powers to prevent laundering proceeds of crime and combat the financing of terrorism. These powers are set out in Law No. 5549 on Prevention of Laundering Proceeds of Crime. Law No. 5549 provides the basic legal framework for Turkey's fight against money laundering and terrorist financing. In our study, authority of MASAK to impose administrative sanctions within the framework of the Law No. 5549 on the Prevention of Laundering Proceeds of Crime will be discussed. This one in this context, firstly, the history of Law No. 5549 and its enactment After giving a brief information about the reasons, Law No. 5549 The professional groups deemed liable under this Law and MASAK's sanction authority will be determined. Subsequently, the aforementioned Law the actions that require sanctions within the scope of the Law, and MASAK's The procedure for imposing administrative fines will be discussed in detail. MASAK's role in the prevention of financial crimes and crime audits and sanctions carried out to prevent money laundering activities are examined in detail, and MASAK's powers are more effective recommendations will be given for its use.
Önerilen Atf <i>Suggested Citation</i>	Ersöz, A. K. (2025). Mali suçları araştırma kurulunun 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun kapsamında idari yaptırım kararı verme yetkisi. <i>Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi</i>, 30(1), 30-39.

¹ Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku ABD, akersoz@akdeniz.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-0167-6876>

EXTENDED SUMMARY

Introduction and Research Purpose

The Financial Crimes Investigation Board (MASAK), as Turkey's most important institution in the fight against financial crimes, has broad powers to prevent laundering proceeds of crime and combat the financing of terrorism. These powers are set out in Law No. 5549 on Prevention of Laundering Proceeds of Crime. Law No. 5549 provides the basic legal framework for Turkey's fight against money laundering and terrorist financing. The Law details the measures and obligations to be complied with, in particular for financial institutions, certain professional groups and other persons or entities falling within the scope of the obligation. The Law authorizes MASAK to detect violations of obligations and impose administrative sanctions accordingly. In this context, MASAK acts as an important regulatory authority to ensure the security of the financial system and its compliance with international standards.

Methodology

Laundering of proceeds of crime and financing of terrorism is a serious type of crime that requires a struggle for states as it threatens the national economy. For this reason, the Law No. 5549 on Prevention of Laundering Proceeds of Crime was enacted in our country to prevent this threat. Law No. 5549 imposes various responsibilities on obliged persons and institutions, particularly financial institutions and certain professional groups. These include customer identification obligation, reporting suspicious transactions, providing information and documents, training and internal audit activities. In the event that these obligations are not fulfilled, MASAK is authorized to impose various sanctions such as administrative fines, transaction suspensions and activity restrictions. For example, in case of breach of the customer identification obligation, high administrative fines may be imposed, and in serious cases, sanction decisions may be made public, negatively affecting the reputation of obliged institutions. MASAK's decisions are subject to administrative jurisdiction. Relevant persons and institutions may apply for judicial remedy against MASAK's sanction decisions. However, the application to the administrative judiciary does not stop the enforcement of the sanction decision. The administrative sanction authority granted to MASAK is a very important authority in terms of effective supervision of obligors, protection of the financial system and deterrence of crimes. However, these powers must be used effectively, fairly and in accordance with the general principles of law. At the same time, the persons liable for the sanction should be determined by law in accordance with Article 73 of the Constitution. Leaving a wide margin to the administration to determine the persons liable for administrative sanctions is contrary to Article 73 of our Constitution and the 'principle of legal certainty', which is a sub-element of the principle of rule of law regulated in Article 2 of our Constitution. For this reason, it is against the law to expand the scope of the obligees by Presidential Decree pursuant to Article 2/1-d of Law No. 5549.

Findings

MASAK's authority in this area stands out as a deterrent tool in preventing financial crimes. However, in order to use this authority effectively, principles such as compliance with the law, objectivity and transparency should not be compromised. It is clear that MASAK's sanction decisions increase the reliability of the financial system and play an important role in preventing laundering of proceeds of crime. The fact that the sanctions have a strong legal basis and are clearly explained to the relevant persons and organizations increases the effectiveness of the institution and ensures public confidence. MASAK's administrative sanction authority under Law No. 5549 plays a critical role for the security of Turkey's financial system and the prevention of money laundering. This authority constitutes an effective mechanism not only at the national but also at the international level in the fight against financial crimes and has a strategic importance in protecting Turkey's economic security. MASAK's effective functioning ensures that Turkey is a credible actor in the international financial system. Sanctions powers are a key tool in the fight against money laundering and the financing of terrorism. MASAK's effectiveness is indispensable both for compliance with international obligations and for strengthening the national economy in line with the principles of transparency and credibility.

Conclusion and Discussion

This article examines the powers granted to the Financial Crimes Investigation Board (MASAK) by the Law No. 5549 on the Prevention of Laundering Proceeds of Crime. In this context, the scope of MASAK's duties and powers, the administrative sanctions it may impose on laundering proceeds of crime and terrorist financing, the reasons for the violation of the obligation to recognize the customer and to report suspicious transactions, the sanctions to be imposed in the light of these reasons and the judicial review of the sanctions will be discussed.

Giriş

Suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı, ulusal-küresel ekonomiyi dolayısıyla da toplum düzenini tehdit eden, devletler bakımından da mücadeleyi gerektiren ciddi bir suç tipidir. 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, ülkemizde bu tehdidi önlemek için çıkarılmış normatif bir düzenlemedir. Ancak ülkemizde suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı konusunda sadece 5549 sayılı Kanun'da değil; 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu gibi kanunlarda da çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.

Çalışmamız 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunun, Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK)'na verdiği yetkiler çerçevesi ile sınırlıdır. Bu kapsamda MASAK'ın görev ve yetki alanını, suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı konusunda uygulayabileceği idari yaptırımları, müşterinin tanınması ve şüpheli işlem bildirim yükümlülüğünün ihlali sebepleri ve bu sebepler ışığında da uygulanacak yaptırımlar ile yaptırımların yargısal denetimi ele alınacaktır.

1. 5549 Sayılı Kanun'un Tarihçesi ve Kanunlaşmasının Sebepleri

Kara paranın aklanması konusundaki ilk uluslararası belge Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 27/6/1980 tarihli toplantısında kabul edilen R (80) 10 sayılı Tavsiye Kararıdır. Ancak teknik anlamda kara para aklama kavramı mevzuatımıza ilk olarak 1988 tarihli Viyana Sözleşmesi'nin imzalanmasının bir gün sonrasında 20.12.1988 tarihinde Türkiye'nin sözleşmeyi imzalaması ile girmiştir. Sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin 4136 sayılı Kanun ise 22.11.1995 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sözleşme 16.01.1996 tarih ve 96/7801 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır (Arıcan, 2021). Ardından da Mali Eylem Görev Gücü (FATF)'nün de tavsiye kararları neticesinde 13.11.1996 tarihinde 4208 sayılı "Kara paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun" TBMM'de kabul edilmiştir.

Yükümlülüklerin konu olarak yer almadığı 4208 sayılı Kanunda; kara para aklamanın öncül suçları belirlenmiş, kara para ve kara para aklama suçu tanımlanmış ve aklama suçunun cezası tespit edilmiştir (Üstün, 2008). 4208 sayılı kanun ayrıca kara para aklama ile mücadelede konusunda yetkili bir kuruluşun kurulmasını ön görmüş neticesinde de ülkemizin kara para aklamayla mücadelede istihbarat birimi olarak görev yapmakta olan Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), 17 Şubat 1997 tarihinde göreve başlayarak bu konuda kanunlarca kendilerine verilen yetkiler dâhilinde kara para ile mücadele konusunda önlemler alınmasını, bilgi toplama, şüpheli işlem tespiti, kayıtların saklanması gibi konularda Kanun kapsamında görevlendirilmiştir. Ancak 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 282. maddesi ve 18.10.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ile 4208 sayılı Kara paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanunun kontrollü teslimat ile hükümleri dışındaki normlar yürürlükten kaldırılmıştır (Arıcan, 2021). 5549 sayılı Kanun ise kara paranın aklanması şeklinde bilinen suç finansmanı ve bu finansmanın ekonomik düzen içerisinde yer bulması olgusuna karşı mücadele temeline dayanır. 5549 sayılı Kanun; 4208 sayılı Kanunda tüm yükümlülük ihlalleri için hürriyeti bağlayıcı cezalar öngörülmesinin yerine, ayırma giderek, bazı yükümlülük ihlallerine ilişkin hürriyeti bağlayıcı ceza öngörmekte iken; bazı yükümlülüklerle ilişkin olarak da idari para cezası uygulamasını benimsemiştir. Diğer taraftan 5549 sayılı Kanun, suç finansmanının engellenebilmesi açısından sevk ve idare görevini MASAK Başkanlığına vermiştir.

2. 5549 Sayılı Kanun Kapsamında Yükümlü Sayılan Meslek Grupları ve Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun Yetkisi

2.1. Yükümlü Sayılan Meslek Grupları

Müşterinin tanınması kapsamında yükümlülük altında olduğu kabul edilenler, 5549 sayılı Kanunun 2/ 1-d maddesinde sayılmıştır. Buna göre: "*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, 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35 inci maddesinin birinci ve üçüncü fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında yürütülen mesleki faaliyetler sırasında edinilen bilgiler hariç olmak, savunma hakkı ile hukuki dinlenilme hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve yalnızca avukatların yapabileceği işlerle ilgili olarak 1136 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi hükümleri saklı kalmak 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 serbest avukatlar ve Cumhurbaşkanınca belirlenen diğer alanlarda faaliyet gösterenleri*" şeklinde tadadi (örneklem) yoluyla sayılan kişiler yükümlü olarak kabul edileceklerdir. Kanunda geçen aktardığımız "...ve Cumhurbaşkanınca belirlenen diğer alanlarda faaliyet gösterenler" şeklinde bir ibarenin olması, bize yükümlünün Cumhurbaşkanı Kararı ile artırılacağı, yükümlü kapsamının genişletilebileceğini söylemektedir. Ancak her ne kadar Kanunda geçen ifade böyle olsa da mezkûr Kanuna uygun olarak çıkarılan Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik'in 4/ 1. maddesinde yapılan "Yükümlü" tanımlaması "...ve Cumhurbaşkanınca belirlenen diğer alanlarda faaliyet gösterenler" şeklinde bitmemekte; yükümlüler sınırlı sayı ilkesi (tahdidilik) kapsamında tek tek belirlenmektedir. Dolayısıyla yükümlü olacak kişilerin Kanunla değil, idari işlemle kapsamının genişletilebiliyor olmasının idare hukuku açısından değerlendirmesini yapmak gerekmektedir.

Vergilemede belirlilik ilkesi, vergi yükümlülüğünün hem kişiler hem de idare yönünden belirli ve kesin olmasını, kanun metinlerinin, ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmesini gerektirir. İdari yaptırımlar, yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı

durumlarda araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu müeyyidelerdir (Özay, 1985). Tanım kapsamında ayrımı ceza hukukuna özgü yaptırımlar ile idare hukukuna özgü yaptırımlar şeklinde yapmak gerekir. Yapılan ayrımın sonucu olarak idari para cezaları, disiplin cezaları, idarenin fiili yaptırımları (sürtücü belgesine el koyma, iş yeri açma ve çalışma ruhsatını iptal etme, yıkım kararı, mülkiyetin kamuya geçirilmesi vb.) gibi tüm yaptırımlar bize göre idari yaptırım olarak kabul edilir. Bu nedenle kabahat-idari yaptırım ayrımının doğru bir ayrı olmadığını düşünüyoruz. Çünkü Ulusoy'un da belirttiği gibi bütün idari yaptırımlar, yükümlendirici idari işlemlerdir (Ulusoy, 2009). İdari yaptırımlar, ceza hukuku sistematığının dışında kalan ceza yaptırımlarının konusu ve amacından farklı şekillerde ele alınmayı gerektirir tasarruflardır (Sancakdar, 2009; İçel, 1984). İdari yaptırımlar bakımından kıyas yasağı, geriye yürümezlik, ölçülülük ve cezaların bireyselleştirilmesi ilkeleri idari yaptırımlar, dolayısıyla idari para cezaları için de aynen geçerlidir (Özlüer Özkaya, 2015). Anayasa Mahkemesi bir kararında "... *çözümlemesi gereken konu disiplin suç ve cezalarının Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan suç ve cezalar kapsamında olup olmadığıdır. Genel olarak disiplin cezaları kamu görevi ile ilgili bir ceza türü olarak benimsenmektedir. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmamış, ayrıca ceza yerine geçen güvenlik önlemleri de madde kapsamına alınmıştır. Buna göre, disiplin cezaları Anayasa'nın 38. maddesi kapsamındadır*" şeklinde disiplin cezalarının da kanunilik kapsamının içinde olduğunu değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin yaptığı değerlendirmeden anlaşıldığı üzere Anayasa'da adli ceza-idari ceza ve kabahat-adli suç şeklinde ayrımlar öngörülmediğinden gerek kabahatlerin gerekse onlara karşı uygulanacak idari yaptırımların da kanunilik ilkesine tabi olması gerektiği söylenebilir. Kanunilik ilkesinin uygulanmasındaki katı yorum, idare hukuku sahasında ceza hukukuna göre daha esnektir (Özay, 1985; Karabulut, 2008). İdari yaptırımların genel Kanunu niteliğinde olan Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde kanunilik ilkesinin nasıl yorumlandığı hususu ile ilgili şu düzenleme yapılmıştır: "*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin işlemleriyle de doldurulabilir. Kabahat kapsam genel ve koşulları düzenleyici karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.*" 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin gerekçesinde "*suçta kanunilik ilkesine nazaran kabahatler açısından daha esnek bir sistem kabul edilmiştir. Buna karşılık, ikinci fıkrafta, idari yaptırımlar açısından, cezada kanunilik ilkesine paralel bir hükme yer verilmiştir*" (Özgenç, 2005). Kanunun metni ve gerekçesi birlikte değerlendirildiğinde kabahat oluşturan fiilin tanımı ve içeriğinin kanun koyucu tarafından belirlenmemesi halinde idari işlemle belirlenebileceği sonucuna varılmaktadır. Ancak kabahate ya da idari yaptırıma konu fiillerin faili olabilecek kişilerin kim ya da kimler olabileceğinin düzenleyici işlemler yoluyla belirlenip belirlenmeyeceği Kanunla açıkça düzenlenmediği için tartışmalıdır. Dolayısıyla açıklığın kavuşturulması gereken konu idari yaptırımların vergilerin kanuniliği ilkesine tabi olup olmayacağı sorusuna verilecek cevapla ilgilidir. Vergi hukuku sistematığı içerisinde, vergilerin kanuniliği ilkesine tabi olan 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda düzenlenen vergi ziyai ve usulsüzlük kabahatleri için öngörülen yaptırımlar idari para cezası ve dolayısıyla idari yaptırım niteliğindedir (Öncel vd., 2021). Anayasa'nın 73. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiş ve diğer fıkralarında da bu yükümlülüğün ilkeleri gösterilmiştir. Maddenin üçüncü fıkrasında, "*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*" denilerek verginin kanuniliği ilkesi benimsenmiştir. Verginin kanuniliği ilkesi, takdire dayalı keyfi uygulamaları önleyecek sınırlamaların yasa da yer almasını gerektirmekte ve vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının yasa ile yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Vergilendirmede genel kural, kanunla belirlenmiş konu ve kişilerden vergi, resim ve harç alınmasıdır (AYM, E. 2005/73, K. 2008/59, T. 21/02/2008). Dolayısıyla idari yaptırımın yükümlüsü olan kişinin Anayasamızın 73. maddesinden de hareketle kanunla belirlenmesi gerekir. Ancak vergilerin kanuniliği ilkesinden sapılması, idarelere keyfi ve aşırı yetki verilmesi vergilerin kanuniliği ilkesinin doğmasına yol açmıştır (Karakoç, 1996). İdareye, idari yaptırımların yükümlüsünü belirleme konusunda geniş bir marj bırakmak Anayasamızın 73. maddesi ile Anayasamızın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesinin alt unsuru olan "hukuki belirlilik ilkesine" aykırıdır.

2.2. Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığının Yapısı ve 5549 Sayılı Kanun Kapsamında Yetkisi

Mali Suçları Araştırma Kurulu, 1 sayılı CBK'nin 219. maddesine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Ana Hizmet Birimleri arasında sayılmıştır. Yapısı ise aynı CBK'nin 231. maddesinde ayrıntısı ile düzenlenmiştir. Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun başlıca görevi; suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesi kapsamında veri toplamak, şüpheli işlem bildirimlerini almak, analiz etmek ve bunları kaydetmek, istihbarat üretmek, gerekli görüldüğünde üretilen istihbarat ve analiz sonuçları hakkında ilgili birimleri bilgilendirmek ve Kanun kapsamında verilen diğer görevleri yapmaktır. Diğer yandan Mali Suçları Araştırma Kurulu, 5549 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına göre aynı kanunun 3'üncü maddesinde yer alan müşterinin tanınması, 6'ncı maddesinde yer alan devamlı bilgi verme yükümlülüğünün ihlalinde 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan şüpheli işlem bildirimini yükümlülüğünün her bir ihlalinde 5326 sayılı Kanun'un 17/7 maddesi uyarınca yeniden değerlendirilme oranında bu maktu idari para cezası vermeye yetkilidir. Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun özelliği hem istihbarat niteliğinde faaliyet gösteren, bilgi toplayan, topladığı bilgileri analiz ederek adli ve idari kolluk birimleri ile paylaşan hem de idari para cezası vererek idari nitelikte yaptırım uygulayan icrai bir kuruluş niteliğine sahip olmasıdır. Bu yönüyle Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun kolluk birimi olup olmadığı sorusu akıllara gelmektedir. Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun idare hukuku kapsamındaki kolluk başlıklarında yapılan genel kolluk-özel kolluk; adli kolluk-idari kolluk ayrımlarından birisi içerisinde olup olmadığı değerlendirilmesi icap eden bir sorudur. Kolluk, idare hukuku sistematığı içerisinde idarenin kamu düzenini sağlama amacıyla organik ve fonksiyonel görünümünü anlatan bir başlıktır. Kamu düzeni kavramı ise içeriğinde sağlık, güvenlik, dirlik ve esenlik, genel ahlakın korunması, ekonomik, ekolojik düzeni barındırmaktadır. Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun bu anlatımda ekonomik kamu düzenini gerçekleştirmek için kurulduğu, belirtilen yönüyle de kolluk mercii olma özelliğini taşıdığı söylenebilir. 1 sayılı CBK'nin 231. maddesinde sayılan görevlerine bakıldığında önleyici ve bastırıcı nitelikte kolluk görevlerine sahip olduğu dolayısıyla da adli ve idari kolluk özelliklerini de bünyesinde taşıdığı görülmektedir.

Mali Suçları Araştırma Kurulu, kurulduğu 1997 yılından 2018'e kadar Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu iken; 2018'den itibaren ise Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ana hizmet birimleri arasında sayılmıştır. Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun Türk güvenlik mimarisi açısından arz ettiği önem kuşkusuzdur. Zira ülkemizin terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması bakımından sahip olduğu önem, sadece ülkesel ölçekte değil küresel büyüklük bakımından da hayatiyet arz etmektedir. Bu nedenle Türk Güvenlik Mimarisi bakımından Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun teşkilat yapısının iyi işleyen bir mahiyete sahip olması gereklidir.

Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun yapısı ile ilgili doğrudan Bakanlık hiyerarşisine tabi olan görünümünün eleştirildiği görülmektedir (Özgenç ve Karabulut, 2020). Esasında Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun merkezi idarenin geleneksel hiyerarşisinin dışında olmaması, icra ettiği görevin büyüklük ve önemi bakımından sakıncalar barındırır niteliktedir. Mali Suçları Araştırma Kurulu'na icra ettiği görevlerin mahiyeti bakımından belli ölçüde özerklik verilmesi, kendine ait bütçe, personel yapısı, hiyerarşik denetime tabi olmaksızın karar alabilme kabiliyetine sahip olabilmesi suç finansmanının engellenmesi bakımından etkin bir tedbir olacaktır. Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun seçilmiş kamu görevlileri tarafından doğrudan yönlendirilememesi, suç finansmanı konusunda uzmanlaşan personel eliyle özerk bir biçimde yönetilmesi, hiyerarşie tabi olmaksızın sınırlı bir idari vesayet denetimi ile idare edilmesi gerekmektedir. Bu manada ismindeki "Kurul" ifadesi dahi kendi teşkilatı olmayan periyodik toplanarak dağılan bir yapı imajını vermektedir. Dolayısıyla bize göre Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun "Mali Suçları Araştırma Kurumu" olarak bağımsız idari otorite olarak yeniden teşkilatlanması ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın "ilişkili" kuruluşu olarak yapılandırılması gereklidir.

Görev alanına giren konuların araştırılması ve incelenmesini hazine ve maliye uzmanları ve uzman yardımcılarının yanı sıra denetim elemanları vasıtasıyla da yerine getirir. Görevlendirilecek denetim elemanları Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanının talebi üzerine ilgili birim amirinin teklifi ve bağlı veya ilgili bulundukları Bakanın onayı ile belirlenir. Görevlendirilecek hazine ve maliye uzmanları ve uzman yardımcılar ile denetim elemanları görevlendirme konusuna giren hususlarda bilgi ve belge istemeye, araştırma ve inceleme yapmaya, uygulamayı takip ve denetlemeye, bu maksatla her türlü evrakın tetkikine yetkili olup ayrıca kanunların kendilerine verdiği yetkileri de kullanırlar (1 sy. CBK m. 231/ 3 ve 4). 5549 sayılı Kanunda ise denetim yapacak kişiler olarak Vergi Müfettişleri, MASAK Başkanlığı'nda istihdam edilen Hazine ve Maliye Uzmanları, Gümrük ve Ticaret Müfettişleri, Bankalar Yeminli Murakıpları, Hazine Kontrolörleri, Sigorta Denetleme Uzman ve Aktüerleri, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu Uzmanları ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Denetçileri ve Uzmanları olarak sayılmıştır (5549 SK m. 2/ 1-e). Bu konuda düzenlemenin daha açık, kolay anlaşılabilir, arı bir dille yapılmasında fayda vardır. Zira 1 sayılı CBK'nin 231. maddesi ile 5549 sayılı Kanunun 2/1-e maddelerinde MASAK'ın özellikle Hazine ve Maliye Bakanlığı dışında görev yapan personelin kendi işlerinde nasıl görevlendirileceği, hangi usulün izleneceği yeterince açık değildir.

3. 5549 Sayılı Kanun'a Göre Yaptırım Gerektiren Eylemler

5549 sayılı Kanun, Müşterinin tanınması yükümlülüğünün ihlali ile şüpheli işlem bildiriminde bulunulmamasını yaptırım sebebi olarak görmektedir. Mezkûr eylemler özellikle suç finansmanının önlenmesi bakımından alınan "önleyici" nitelikte tedbir mahiyetindedir (Arıcan, 2021). Önleyici tedbir kavramı, ekonominin dikkatli şekilde kayıt altına alınması, yasadışı etkinliklerin sonucunda sisteme giren gelirlerin erken fark edilmesi ve inceleme sürecinin başlatılması süreçlerine ilişkin gerekli önlemlerin alınması ve bu hususlarda gerekli duyuruların yapılması gibi başlıkları içermektedir (Yazıcı, 2023; Börekci Şahan, 2017). Esasında önleyici tedbirler, müşterinin tanınması ve şüpheli işlem bildiriminin yanı sıra devamlı bilgi verme, iç denetim, kontrol ve risk yönetim sistemlerinin kurulması, kayıtların saklanması ve ibrazı, çalışanların eğitimine dayanmalıdır (Börekci Şahan, 2017). Her iki eylemin önleyici nitelikte olmasının altında yatan esas neden, terörizmin finansmanının ve suç gelirlerinin aklanmasının önüne geçmek, bu "tehlikeyi" ortaya çıkmadan mâni olmaktır. "Tehlike" kavramının genel ve soyut nitelikte olması, ihlaller nedeniyle yapılacak müdahalenin ise somut nitelikte olması bir çelişki gibi görünmektedir. Ancak konunun insan ve ulus güvenliği açısından değerlendirildiğinde çelişki olarak değil, simbiyotik (birbirine ilişkili, bağlantılı) bir yapı arz ettiği söylenecektir (Denninger, 2002).

3.1. Müşterinin Tanınması Yükümlülüğünün İhlali

Suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı suçları ile mücadelede, uluslararası düzenlemelere bakıldığında önleyici tedbirlerin başında müşterinin kendisine ve işlemlerine azami özen ve dikkat gösterilmesi ve müşterinin tanınması prensibinin (Customer Due Diligence -Know Your Customer) geldiği görülmektedir. Müşterinin tanınması ilkesinin aklama ile mücadeledeki önemi, bu konuda milat olarak sayılabilecek Mali Eylem Görev Gücü'nün (Financial Action Task Force-FATF) 1990 yılında yayınladığı ve 1996 ve 2003 yıllarında yenilediği 40 Tavsiye Kararı ile ortaya konmuştur (Aydın, 2008).

5549 sayılı Kanunun 3. maddesinde kanun kapsamında yükümlü olan kişilerin kendileri ile ilişki kuran muhatap kişilerin kimliklerini tespit etmelerinin zorunluluğu olduğu düzenlenmiştir. 5549 sayılı Kanuna uygun olarak çıkarılan Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik'in Üçüncü Bölümü Müşterinin Tanınmasına İlişkin Esaslar başlığını düzenlemiştir. Yönetmelik hükümleri incelendiğinde 5. maddede Yükümlüler;

- a) Sürekli iş ilişkisi tesisinde tutar gözetmeksizin,
- b) İşlem tutarı ya da birbiriyle bağlantılı birden fazla işlemin belirli bir miktarın üzerinde olduğunda,
- c) Elektronik transferlerde işlem tutarı ya da birbiriyle bağlantılı birden fazla işlemin toplam tutarı belirlenen miktarın üzerinde olduğunda,

d) Şüpheli işlem bildirimini gerektiren durumlarda tutar gözetmeksizin,

e) Daha önce elde edilen müşteri kimlik bilgilerinin yeterliliği ve doğruluğu konusunda şüphe olduğunda tutar gözetmeksizin, kimliğe ilişkin bilgileri almak ve bu bilgilerin doğruluğunu teyit etmek suretiyle müşterilerinin ve müşterileri adına veya hesabına hareket edenlerin kimliğini tespit etmek ve işlemin gerçek faydalanıcısının ortaya çıkarılması için gerekli tedbirleri almak zorundadır.

Kimlik tespiti, iş ilişkisi tesisinden veya işlem yapılmadan önce tamamlanır. 5549 Sayılı Kanun kapsamında yükümlü bulunanların talep edeceği kimlik tespitine esas belge türlerinin neler olduğunu belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yetkili olduğu ile yükümlünün hangi işlemlerde kimlik tespiti yapması gerektiği, kimlik tespiti gereken işlemlerin parasal sınırları, müşterilerin nasıl tanınacağına dair usul ve esasların ise yine Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği Kanunda ifade edilmiştir. 5549 Sayılı Kanuna istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelikte ise ilgilinin adı, soyadı, doğum yeri ve tarihi, uyruğu, kimlik belgesinin türü ve numarası, adresi ve imza örneği, iş ve mesleğine ilişkin bilgiler, varsa telefon numarası, faks numarası, elektronik posta adresi ile Türk vatandaşları için bu bilgilere ilave olarak anne, baba adı ve T.C. kimlik numarasının yükümlü tarafından alınacağı düzenlemeye bağlanmıştır.

5549 sayılı Kanun ve ikincili düzenlemeler, yükümlü olarak saydığı kişilerle müşteri sıfatı ile ilişki kuran kişilerin tespitini zorunlu saymak yoluyla, belli bir miktarın üzerinde işlem yapan kişileri tespit ederek suç gelirlerinin aklanması konusunda yürütülecek tahkikatlarda adli ve idari mercilerin gerekli mücadeleyi daha emniyetli bir şekilde yapabilmelerini temin etmiştir. Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelikte öğrenci belgesi, çeşitli meslek kimlikleri (hâkim-savcı, Emniyet Mensubu, Öğretmen vb.), avukat kimliği, Basın Kartı gibi belgelerin kabul edilip edilmeyeceğine dair bir belirleme yapılmamış, bunun yerine doğum yeri, tarihi, anne baba adı gibi kişisel veri içeren bilgilerin alınmasını düzenlemiştir. İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne tüm Türk vatandaşlarına verilen resmi kimlik kartının içeriğinde hangi bilgilerin olacağı, 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu ile düzenlenmektedir. Söz konusu kimlik belgesinin içeriği ile ilgili kamu kurumları ya da özel kuruluşlarca kuşku duyulması halinde 5490 sayılı Kanunun 18/ 4. maddesi gereğince Nüfus Müdürlükleri ile ilgililerin yazışma yaparak şüphelerin giderilmesi haklarının bulunduğu kuşkusuzdur. 5549 sayılı Kanun ile bu Kanuna dayanılarak çıkartılan Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmeliğin esas amacının suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı ile mücadele olduğu, bu çerçevede parasal işlemlerin takibinin yapılması için bir nizam kurulduğu, kabahatliye idari para cezası uygulanmasına esas kabul edilen ihlallerin düzenlendiği yönetmelik maddelerinin yer aldığı bölüm başlığının “Müşterinin Tanınması” olmasının da bu durumu ortaya koyduğu, ancak kanun ve yönetmeliğin çıkartıldığı 2006-2007 yıllarından sonra gelişen ve değişen teknoloji ile yeni işlem türleri ve müesseselerin ortaya çıkması, uzaktan işlemlerin yaygınlaşması gibi değişimlerin, bunlara ayak uydurulabilmesi için, mevzuatta ve uygulamada bir takım değişikliklere gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda da yukarıda belirtilen yönetmelikte birtakım değişiklikler yapıldığı gibi Mali Suçlar Araştırma Kurulu tarafından yayımlanan, uygulamaya yönelik 5 Sıra Numaralı Genel Tebliğ ile Yönetmeliğin 6. maddesinde düzenlenen kimlik bilgilerinin teyidi yönünden istisnalar ve basitleştirilmiş bir kimlik tespit-teyidi prosedürü getirilmiştir. Yine aynı Tebliğde “*Bu bilgilerden kimliğe ilişkin olanların teyidi Yönetmeliğin 6ncı maddesine göre yapılır. Bu teyit işlemi, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü kimlik paylaşım sistemi veri tabanı kullanılarak da (elektronik görüntüsü alınmak suretiyle) yapılabilir*” denildiği görülmektedir. Yine aynı maksatla Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklik ile ticaret siciline kayıtlı tüzel kişilerin uzaktan kimlik tespiti düzenlemesi kapsamına alınmasına ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir.

Bu doğrultuda Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik, kanunun sürücü belgesi, pasaport ve nüfus cüzdanı dışında hangi kimlik belgesi türünün aranmasından ziyade, kişilerden kişileri tariflemek için talep edilecek bilgilerin önemli olduğunu düzenlemiştir. Zira gerek Kanun gerek Yönetmelik düzenlemesindeki temel maksat kayıt tutmak, denetime elverişli bir ortam yaratmaktır. 5549 sayılı Kanunun 19/e maddesi ile MASAK Başkanlığına verilen görev kapsamında; suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanının önlenmesi kapsamında veri toplamak, şüpheli işlem bildirimleri almak, analiz etmek ve değerlendirmek, anılan Kanunun 19. maddesinin (1) bendi ile de aklama ve terörün finansmanı suçunun işlendiğine dair ciddi şüphelerin mevcut olması durumunda konuyu ilgili Cumhuriyet savcılığına intikal ettirmek mecburiyeti verilmiştir.

Yükümlüler; müşterinin tanınması kapsamında, Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmeliğin 18. maddesinde düzenlenen “özel dikkat gerektiren işlemler”, 20. maddesinde düzenlenen “teknolojik risklere karşı tedbir alınması” ve 25. maddesinde düzenlenen “riskli ülkelerle ilişkiler” kapsamındaki işlemler ile risk temelli yaklaşım çerçevesinde tespit edecekleri “yüksek riskli” durumlarda, tespit edilen riskle orantılı olarak aşağıda belirtilen tedbirlerin bir veya birden fazlasını ya da tamamını uygulamak zorundadır. Yükümlü, özel dikkat gerektiren işlemler, teknolojik risklere karşı tedbir almak, müşteriye dikkat etmek, verilen hizmetin içeriğine ve mahiyetine dikkat etmek, işlem yapılan ülkelere dikkat etmek zorundadır. Müşterinin tanınması, özellikle yapay zekanın çok sık kullanılmaya başladığı günümüzde önlem bakımından idarenin öngörülür davranması gereken bir süreçtir.

3.2. Şüpheli İşlem Bildiriminde Bulunulmaması

Şüpheli işlem bildirimini, Mali Eylem Görev Gücü'nün 13 No'lu Tavsiyesi ile ülkelerin zorunlu olarak uygulamaya geçirmeleri istenilen bildirim türü olup, işleme konu fonların aklama veya terörün finansmanı ile ilgili olduğu yönünde şüphe veya şüpheliyi gerektirecek durumun yükümlüler tarafından yetkili merkezi otoriteye bildirilmesi yükümlülüğü anlamına gelir (Aykın, 2008). 5549 sayılı Kanunun “Şüpheli işlem bildirimini” başlıklı 4. maddesinde: “(1) *Yükümlüler nezdinde veya bunlar aracılığıyla yapılan veya*

yapılmaya teşebbüs edilen işlemlere konu malvarlığının yasa dışı yollardan elde edildiğine veya yasa dışı amaçlarla kullanıldığına dair herhangi bir bilgi, şüphe veya şüpheli gerektirecek bir hususun bulunması halinde bu işlemlerin yükümlüler tarafından Başkanlığa bildirilmesi zorunludur.(...)”. 5549 Sayılı Kanun’da Kanunun düzenlenmesindeki gerekçelerden birini oluşturan Mali Eylem Görev Gücü’nün 20 No’lu Tavsiyesinden farklı olarak diğer farkların yanı sıra özellikle “şüphe” ve “şüpheli” gerektirecek bir hususun dışında “herhangi bir bilgi”nin varlığı şüpheli bildirim için yeterli kabul edilmiştir (Taşkın, 2023; Genç Umay, 2021). Şüpheli işlem bildirimleri konusunda Türkiye uygulamasında hem işlem yapan müşterilerin kişisel özellik ve davranış biçimleri hem de işlem boyutuna bağlı olarak bildirimde dayanmaktadır (Taşkın, 2023).

Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmeliğin 4. Bölümünde yer alan 27. ve 30. maddeleri arasında Şüpheli İşlem Bildirimine İlişkin Esaslar düzenlenmiştir. Buna göre, Yükümlüler şüpheli bir işlemle karşılaştıklarında işlem hakkında gerekiyorsa yetki ve imkânları ölçüsünde araştırma yaparak edinilen bilgi ve bulguları göz önüne alıp Şüpheli İşlem Bildirim Formu doldurmak suretiyle Başkanlığa şüpheli işlem bildiriminde bulunurlar.13 sıra Nolu Mali Suçları Araştırma Kurulu Genel Tebliği’nin 3/ 1-ç maddesinde “Şüpheli İşlem” şu şekilde tanımlanmıştır: “Yükümlüler nezdinde veya bunlar aracılığıyla yapılan veya yapılmaya teşebbüs edilen işleme konu malvarlığının; yasa dışı yollardan elde edildiğine veya yasa dışı amaçlarla kullanıldığına, terörist eylemler için ya da terör örgütleri, teröristler veya terörü finanse edenler tarafından kullanıldığına veya bunlarla ilgili ya da bağlantılı olduğuna dair herhangi bir bilgi, şüphe veya şüpheli gerektirecek bir hususun bulunması hali”dir. Şüpheli işlemle karşılaşıldığında ise ne yapılacağı, aynı tebliğin ikinci bölümünde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Şüpheli İşlem örneği oluşturacak haller ile şüpheli işlemlerde nasıl hareket edileceği noktasında MASAK tarafından aynı Tebliğin 6. maddesinden hareketle “Şüpheli İşlem Bildirim Rehberleri” nin hazırlanacağı düzenlenmiştir. Aynı tebliğin 8. maddesinde Şüpheli işlem tipleri sayılmıştır. Buna göre: “(1) 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 Başkanlık tarafından şüpheli işlem tipleri belirlenir. Bu kapsamda tüm yükümlü gruplarına yönelik olarak genel mahiyette ve terörün finansmanı ile bağlantılı şüpheli işlem tiplerinin yanı sıra yükümlülerin faaliyet alanları dikkate alınarak bazı yükümlü grupları için sektörel mahiyette şüpheli işlem tipleri belirlenebilir. Belirlenen şüpheli işlem tiplerine Başkanlık tarafından yayımlanan şüpheli işlem bildirim rehberlerinde yer verilir. (2) Başkanlıkça belirlenecek genel mahiyette şüpheli işlem tipleri; müşteri profiline ve işlemlere ilişkin tipleri içerir. Bu kapsamda, müşteri profiline ilişkin tipler, kişi özelinde dikkat edilmesi gereken hususlardır. İşlemlere ilişkin tipler ise müşteriden ziyade yapılmak istenen işlemin niteliğiyle ilgilidir. Terörün finansmanı ile bağlantılı şüpheli işlem tipleri ise, terörün finansmanı açısından gösterge teşkil edebilecek mahiyette ve yine tüm yükümlü gruplarınca dikkate alınması gereken şüpheli işlem tipleridir. Sektörel mahiyette şüpheli işlem tipleri belirlenmemiş yükümlü gruplarında, genel mahiyetteki ve terörün finansmanı ile bağlantılı şüpheli işlem tipleri esas alınır. (3) Başkanlıkça belirlenen şüpheli işlem tipleri rehber mahiyetinde olup, yükümlülerin, şüpheli işlemlerin tespitinde kendilerini belirlenmiş olan şüpheli işlem tipleri ile sınırlandırmamaları; şüphe doğuran işlem, sayılan tiplerden herhangi birine uymasa dahi şüpheli işlem bildiriminde bulunmaları gerekir. (4) İşlemlerin şüpheli işlem tiplerine uygunluğu değerlendirilirken Yönetmelikte yer alan müşterinin tanınmasına ilişkin esaslar göz önünde bulundurulmalı ve değerlendirme müşteri ve işlem bazında yapılmalıdır. Bu kapsamda, yapılmak istenen işlemle ilgili olarak müşteri profili, faaliyet alanı, faaliyet hacmi, işlemin niteliği ile müşterinin bilinen faaliyetleri kapsamında veya faaliyeti ile orantılı olup olmadığı veya kimlere menfaat sağladığı, sektörün özellikleri ve daha önceki tecrübeler gibi hususlar dikkate alınmalıdır. Yapılmak istenen işlemin uluslararası niteliğinin bulunması durumunda ise bu işlemin müşterinin işinin bir parçası olup olmadığına özel dikkat gösterilmelidir”.

MASAK’a 2023 yılında toplam 1.141.441 kişi hakkında 615.063 adet bildirim gönderilmiştir. Söz konusu bildirimlerin 601.555’ini şüpheli işlem bildirimleri, 12.904’ünü adli/kolluk araştırma talepleri, 604’ünü ise diğer ihbarlar oluşturmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2023). MASAK’a 2022 yılında toplam 482.120 kişi hakkında 439.815 adet bildirim gönderilmiştir. Söz konusu bildirimlerin 425.322’sini şüpheli işlem bildirimleri, 13.817’sini adli/kolluk araştırma talepleri, 676’sını ise diğer ihbarlar oluşturmaktadır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022). Görüldüğü üzere 1 yılda yaklaşık 2,5 kat bildirim artışı olmuştur.

Şüpheli işlem bildirimini, işlemin yasa dışı niteliğine ilişkin bilgi, şüphe veya şüpheli gerektirecek hususun varlığı halinde yapılacaktır. Şüpheli İşlem Bildirimine esas teşkil edecek şüphe, işlemi değerlendiren kişi nezdinde oluşan ve işlemin büyüklüğü, işlemi talep eden kişinin davranışları gibi nedenlerden doğacak subjektif kanaat iken, şüpheli gerektirecek husus işlemin niteliği ve yönteminden kaynaklanan ve işlemi değerlendiren herkesin anlayabileceği veya anlaması gerektiği objektif durumu ifade etmektedir. Örneğin müşteri nakit paranın kaynağı hakkında açıklama yapmakta zorlanıyorsa, bilgi vermekten kaçınıyorsa, efektif banknotlar kötü koku yayıyorsa / lekeler içeriyorsa; özensiz, lastikli ve acele bir şekilde paketlenmiş ise; beyan edilen rakamdan önemli miktarda eksik veya fazla ise banknotlar içinde sahte olan varsa şüpheli sayılmaya karinedir. Yani şüpheye dayanan bir işlem bildirimini, 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. Türkiye Bankalar Birliğince yayımlanan Kara paranın Aklanması Suçu ile Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri adlı çalışmada, şu ifadelerle yer verilmektedir: “Şüphe kavramının subjektif bir özellik taşıdığı, kimi insanda şüphe uyandıran bir davranışın başka bir insanda şüphe uyandırmayabileceği tartışmasıdır. Şüphe kavramının bu özelliği nedeniyle hangi işlemlerden şüphelenilmesi gerektiğini belirleyecek objektif kriterler belirlenemez. Fakat bu gerekçeyle normal olmayan işlemlerin bildiriminin yapılmaması uzun vadede genel olarak bankacılık sektörünü ve bizzat bankanın kendisini tehlikeye sokacaktır” (tbb.org)

Bu manada MASAK Başkanlığı’na yayımlanmış olduğu rehberler yoluyla şüphe ya da şüpheli gerektirecek husus kavramlarının örnekler yoluyla izah edilmesi gerekir.

4. 5549 Sayılı Kanun Gereğince Yapılacak Uyum Çalışmaları ve Uyum Görevlisinin Atanması

Hazine ve Maliye Bakanlığı, 5549 sayılı Kanunun amacına uygun olarak risk temelli yaklaşımla, eğitim, iç denetim, kontrol ve risk yönetim sistemleri oluşturulması ve bu Kanunla getirilen yükümlülüklerle, yükümlü ve finansal grup seviyesinde uyumu sağlamak üzere, gerekli yetki ile donatılmış idari düzeyde görevli tayin edilmesi de dahil, gereken tedbirlerin alınması konusunda, işletme büyüklükleri ve iş hacimlerini de dikkate alarak yükümlülükleri ve uygulamaya ilişkin usûl ve esasları belirlemeye yetkilidir. Bu maksatla da Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine İlişkin Yükümlülüklerle Uyum Programı Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.

Atıf yapılan Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre “yükümlü” sayılan kişi ya da gruplar, 5549 sayılı Kanuna göre uyum programı belirlemek ve uyum görevlisi atamak zorundadır. Yönetmelik kapsamında risk, ülke riski ve müşteri riski kavramları tanımlanmıştır. Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine İlişkin Yükümlülüklerle Uyum Programı Hakkında Yönetmelik m. 3/ 1’e göre, risk, yükümlülerin sundukları hizmetlerden, suç gelirlerinin aklanması veya terörün finansmanı amacıyla yararlanılması ya da yükümlülerin Kanun ve Kanun uyarınca çıkarılan yönetmelik ve tebliğlerle getirilen yükümlülüklerle tam olarak uymamaları gibi nedenlerle yükümlülerin ya da yükümlü çalışanlarının maruz kalabilecekleri mali ya da itibari zarar ihtimalidir. Ülke riski, yükümlülerin; aklama ve terörün finansmanının önlenmesi konusunda yeterli düzenlemelere sahip olmayan, bu suçlarla mücadele konusunda yeterli düzeyde iş birliği yapmayan veya yetkili uluslararası kuruluşlarca riskli kabul edilen ülkelerden Bakanlıkça duyurulanların, vatandaşları, şirketleri ve mali kuruluşları ile girecekleri iş ilişkileri ve işlemleri sebebiyle maruz kalabilecekleri risktir. Müşteri Riski ise, müşterinin faaliyet gösterdiği iş kolunun, yoğun nakit kullanımı, yüksek değerli malların alım satımı veya uluslararası fon transferlerinin kolayca gerçekleştirilmesine imkân vermesi; müşterinin ya da müşteri adına veya hesabına hareket edenlerin, suç gelirlerinin aklanması veya terörün finansmanı amacıyla hareket etmesi sebebiyle yükümlülerin suistimal edilmesi riskidir. Risklerin önlenmesi için de bir uyum programı hazırlanması, uyum programının icrasını takip eden bir uyum birimi oluşturulması ve uyum birimini de yöneten gerekli görev ve yetkilerle donatılmış uyum görevlisinin olması gerektiği düzenlenmiştir. Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine İlişkin Yükümlülüklerle Uyum Programı Hakkında Yönetmelik düzenlemesine göre (m. 4) Bankalar (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile kalkınma ve yatırım bankaları hariç), Sermaye piyasası aracı kurumları, Sigorta ve emeklilik şirketleri, Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi (Bankacılık faaliyetiyle sınırlı olmak üzere), Kambiyo mevzuatında belirtilen A grubu yetkili müesseseler, Finansman, faktöring ve finansal kiralama şirketleri, Portföy yönetim şirketleri, Kıymetli madenler aracı kuruluşları, Elektronik para kuruluşları, Ödeme kuruluşları (Münhasıran fatura ödemelerine aracılık hizmeti, münhasıran ödeme emri başlatma hizmeti ve münhasıran ödeme hesabına ilişkin bilgilerin sunulması hizmetini sağlayanlar hariç), uyum programı oluşturması zorunlu olan gruplardır.

Mezkûr gruplar, işletme büyüklüklerini, iş hacimlerini ve gerçekleştirdikleri işlemlerin niteliğini gözeterek, izleme ve kontrol faaliyetleri yürütürler. İzleme ve kontrolün amacı; yükümlülerin risklerden korunması ve faaliyetlerinin 5549 sayılı Kanuna ve Kanun uyarınca çıkarılan yönetmelik ve tebliğlerle, kurum politika ve prosedürlerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin sürekli olarak izlenmesi ve kontrol edilmesidir.

5. 5549 Sayılı Kanun’a Göre MASAK’ın İdari Para Cezası Verme Usulü

5549 sayılı Kanunun 13. maddesinde MASAK Başkanlığı tarafından uygulanabilecek adli ve idari yaptırımlar ile Ceza Muhakemesi Kanunu’na göre uygulanacak olan koruma tedbirleri düzenlenmiştir. İdari yaptırımlar konusunda, 5549 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesinin 1’inci fıkrasına göre aynı kanunun 3’üncü maddesinde yer alan müşterinin tanınması, 6’ncı maddesinde yer alan devamlı bilgi verme yükümlülüğünün her bir ihlalinde ve 4’üncü maddesinin 1’inci fıkrasında yer alan şüpheli işlem bildirimi yükümlülüğünün her bir ihlalinde idari para cezaları MASAK Başkanlığı tarafından tesis edileceği düzenleme altına alınmıştır. Verilecek idari para cezalarının yükümlüye 5326 sayılı Kanun’un 17/7 maddesi uyarınca yeniden değerlendirme oranında bu maktu idari para cezası tutarları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere artırılarak MASAK Başkanlığı tarafından kesilir.

1. Yükümlünün banka, finansman şirketi, faktöring şirketi, ikrazatçı, finansal kiralama şirketi, sigorta ve reasürans şirketi, emeklilik şirketi, sermaye piyasası kurumu, yetkili müessese, ödeme ve elektronik para kuruluşu ile yönetmelikle belirlenecek diğer finansal kuruluşlar olması hâlinde, idari para cezası işlem tutarının yüzde beşinden az olmamak üzere iki kat olarak uygulanır. Kanun koyucunun burada örneklem yöntemini benimsediği temel amacın finansal kuruluş olarak vasıflandırılan yapıların bahse konu ihlali gerçekleştirmesi halinde daha ağır bir ceza verilebileceğinin düzenlenmiş olmasıdır.

2. 5549 sayılı Kanunun 5/ I. maddesinde yer alan yükümlülüklerle aykırı hareket edilmesinin tespiti hâlinde yükümlülere yazılı ihtar yapılarak otuz günden az olmamak üzere bir süre verilir. Bu süre sonunda eksikliklerin tamamlanmaması hâlinde idari para cezası uygulanır.

3. İdari para cezasının tebliği ile yazılı ihtar yapılarak altmış günden az olmamak üzere yeni bir süre verilir. Bu süre sonunda da eksikliklerin tamamlanmaması hâlinde verilen ilk idari para cezasının iki katı idari para cezası daha uygulanır. İkinci idari para cezasının tebliğinden itibaren otuz gün içinde eksikliklerin tamamlanmaması hâlinde yükümlünün faaliyetlerinin belli bir süre durdurulması, kısıtlanması veya faaliyet izin belgesinin iptaline yönelik tedbirlerin alınması için durum ilgili kuruma bildirilir.

4. Uygulanacak idari para cezasının toplam tutarı; her bir yükümlülük için, ihlalin yapıldığı yıl itibarıyla, birinci fıkra kapsamında iki kat olarak uygulanacak yükümlüler ve bunlar dışında kalan yükümlüler için belli bir miktarı aşamaz. Üst tutardan ceza uygulanan yükümlüler nezdinde takip eden yılda aynı neviden bir yükümlülük ihlali olması durumunda bu hadler iki kat olarak uygulanır.

5. Yükümlülüğün ihlal edildiği tarihten itibaren sekiz yıl geçtikten sonra idari para cezası verilemez.

6. Kanun uyarınca verilen idari para cezası kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir. İdari yargıda 5549 sayılı Kanuna ilişkin verilen idari yaptırımlara karşı dava açılabilmesi 18.7.2024 tarihinde yapılan Kanun değişikliği ile mümkün hale getirilmiştir. Kanun değişikliğinden önceki dönemde, idari para cezalarına karşı yapılacak itirazlar, Kabahatler Kanunundaki genel hükümlerden hareketle Sulh Ceza Hakimliklerine yapılabilmekte idi (Kabahatler K. m. 27/ 1). Yeni düzenlemeye göre artık 5549 sayılı Kanun gereğince verilen idari yaptırım kararlarına karşı açılan iptal davaları; genel görevli mahkemeler idare mahkemeleri olduğu için idare mahkemelerinde, genel yetki kuralları gereğince de davalı idarenin bulunduğu yer olan Ankara İdare Mahkemelerinde ve genel dava açma süresi olan 60 günlük yasal süresi içerisinde açılabilir. Yapılan yeni düzenleme son derece olumludur. Zira idari işlem niteliği tartışmasız olan idari yaptırım kararlarına karşı idari yargının yargısal denetim yapması, ceza yargılaması yapan bir mahkemeye nazaran yargısal etkinlik bakımından daha ileri bir sonuç doğuracaktır. Diğer taraftan idare mahkemelerinin verdikleri kararların kanun yolu denetimine açık olması, kanun yolu denetimine kapalı olan Sulh Ceza Hakimliklerine göre daha şeffaf, denetlenebilir ve bilimsel eleştiriye tabi tutulabilir nitelik arz edecektir.

Sonuç ve Tartışma

5549 sayılı Kanun kapsamında suç gelirlerinin aklanmasına yönelik görevleri olan MASAK, topladığı bilgileri adli ve idari kolluk birimleri ile paylaşarak istihbarat birimi gibi çalışan aynı zamanda da idari nitelikte yaptırım uygulayan icrai bir kuruluştur. Eş söyleyişle, 5549 sayılı Kanun, MASAK'a hem bilgi toplama ve analiz yapma yetkisi vermiş hem de görevlerini yerine getirmeyen kişilere idari yaptırım uygulama yetkisi tanımıştır. Ekonomik kamu düzenini gerçekleştirmek için kurulan MASAK'ın mevzuatta düzenlenen görevleri incelendiğinde, önleyici ve bastırıcı nitelikte kolluk görevlerine sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Kurul'un adli ve idari kolluk mercii niteliğinde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Kurul, Türk idari teşkilatında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ana hizmet birimleri arasında yer almaktadır. Ancak icra ettiği görevlerin mahiyeti bakımından Kurul'a belli ölçüde özerklik verilmesi, hiyerarşik denetime tabi olmaksızın karar alabilme kabiliyetine sahip olabilmesi gerekmektedir. Hatta ismindeki "Kurul" ifadesinin değiştirilerek "Kurum" olarak öngörülmesi ve bağımsız idari otorite şeklinde yeniden teşkilatlanması önerilmektedir.

MASAK'a verilen idari yaptırım yetkisi, yükümlülerin etkin bir şekilde denetlenmesi ve finansal sistemin korunması aynı zamanda suçların caydırıcılığı açısından oldukça önemli bir yetkidir. Ancak bu yetkilerin etkin, adil ve hukukun genel ilkelerine uygun şekilde kullanılması gereklidir. Aynı zamanda yaptırımın yükümlüsü olan kişilerin, Anayasamızın 73. maddesinden de hareketle kanunla belirlenmesi gerekir. İdareye, idari yaptırımların yükümlüsünü belirleme konusunda geniş bir marj bırakmak Anayasamızın 73. maddesi ile Anayasamızın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesinin alt unsuru olan "hukuki belirlilik ilkesine" aykırıdır. Bu nedenle, 5549 sayılı Kanunun 2/ 1-d maddesi gereği yükümlülerin kapsamının Cumhurbaşkanı Kararı ile genişletilebilmesi hukuka aykırıdır.

Sonuç olarak, MASAK'ın kurumsal yapısının ve kapasitesinin revize edilerek güçlendirilmesi, bağımsız idari otorite haline getirilmesi, uygulama süreçlerinin saydamlaştırılması, yeknesak hale getirilmesi ve denetim mekanizmalarının etkinleştirilmesi gerekmektedir. Böylece suç gelirleriyle ve terörizmin finansmanı ile mücadelede daha etkili sonuçlar elde edilebilecektir.

Ek Bilgiler/Yazar Beyanları

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı	Çalışma, etik kurul onayı gerektirmemektedir.
Çıkar Çatışması	Yazar(lar) açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.
Teşekkür veya Destek Beyanı	Bu araştırmayı desteklemek için dış fon kullanılmamıştır.
Yazar Katkıları	Yazar 1'in makaleye katkısı %100'dür.

Kaynakça

- Arıcan, R. (2010). *Türkiye' de başlıca karapara aklama yöntem ve alanları* [Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Aydın, S. (2008). Suç Gelirlerinin aklanmasının ve terörizmin finansmanının önlenmesi kapsamında müşterinin tanınması prensibi. *Bankacılar Dergisi*, (65), 66-88.
- Aykın, H. (2008). Aklama ve terörün finansmanı ile mücadelede şüpheli işlem bildirim sistemi. *Bankacılar Dergisi*, (65), 37-65.
- Börekçi Şahan, H. (2017). *Karapara aklama ile mücadele ve finansal sistem etkinliği* [Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Denninger, E. (2002). Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz. *Strafverteidiger (StV)*, (96), 101-151.
- Genç Umay, F. (2021). Şüpheli işlem bildirim yükümlülüğünün ihmal halinde yükümlünün ceza sorumluluğu. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(4), 613-653.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023). Faaliyet raporu. <https://www.hmb.gov.tr/faaliyet-raporu> adresinden 15.11.2024 tarihinde alınmıştır.

- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2022). Faaliyet raporu. <https://www.hmb.gov.tr/faaliyet-raporu> adresinden 15.11.2024 tarihinde alınmıştır.
- İçel, K. (1984). İdari ceza hukuku ve kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 50(1-4), 117-131.
- Karabulut, M. (2008). *İdari yaptırımların hukuki rejimi*. Turhan Kitabevi.
- Karakoç, Y. (1996). Türk Hukuku'nda vergi kanunlarının Anayasa'ya uygunluğunun denetimi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, (13), 249-373.
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N., & Göker, C. (2021). *Vergi hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Özay, İ. (1985). *İdari yaptırımlar*. İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3326, Hukuk Fakültesi Yayın No: 691.
- Özgenç, İ. (2005). *Türk ceza kanunu gazi şerhi*. Seçkin Yayıncılık.
- Özgenç, İ / Karabulut, E C. (2020). *Avrupa Birliği mevzuatında ve Türk Hukukunda özellikle uluslararası alanda para transferlerinin denetlenmesine ilişkin düzenlemeler ve bu bağlamda ceza hukuku sorumluluğu, 5. Türk-Kore Ceza Hukuku Günleri- Karşılaştırmalı Hukukta Ekonomik Suçlar Uluslararası Sempozyumu Tebliğler*. Seçkin Yayıncılık.
- Özkaya Özlüer, I. (2015). İdari yaptırımların özellikleri ve çevre kanunu. *Ankara Barosu Dergisi*, (1), 123-186.
- Sancakdar, O. (2009). *İdari cezaların yaptırımlar teorisindeki yeri ve Türk hukukundaki yeri ve Türk hukukundaki anayasal temelleri, istanbul kültür üniversitesi hukuk fakültesi tarafından düzenlenen idari ceza hukuku sempozyumu*. Seçkin Yayıncılık.
- Taşkın, Y. (2023). Mali suçla mücadelede şüpheli işlem bildirimleri. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1), 166-180.
- Tbb.org. https://www.tbb.org.tr/dosyalar/dosyalar/235_aralik2003.pdf adresinden 28.11.2024 tarihinde alınmıştır.
- Ulusoy, A D. (2009). *İdari ceza hukukunun işlevi ve hukuk düzeni içindeki yeri, idari ceza hukuku sempozyumu*. Seçkin Yayınevi.
- Üstün, O. (2008). 5549 sayılı suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesi hakkında kanun ile getirilen temel değişiklikler. *Bankacılar Dergisi*, (64), 43-50.
- Yazıcı, U. (2023). Şüpheli işlem bildirimi yükümlülüğü ve ihlali halinde ilgililerin ceza hukuku sorumluluğu üzerine değerlendirme. *Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1), 721-767.