



## FİNANSAL EYLEM GÖREV TİMİ TÜRKİYE'DEN NE İSTİYOR?

Türkiye terörün finansmanı ile mücadele konusunda gerekli önlemleri almadığı için uluslararası yaptırımlarla karşı karşıya kalabilir. Bu yaptırımlar kapsamında kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile mücadele konusundaki standartları belirleyen Finansal Eylem Görev Timi (Financial Action Task Force, FATF)'nden atılabilir. Bunun gerçekleşmesi durumunda, Türkiye, teröre destek veren ülkelerle aynı listede yer alacak. Bu da Türkiye'nin finans ve bankacılık sisteminin büyük bir yara almasına ve uluslararası yatırımların olumsuz bir şekilde etkilenmesine yol açabilir. Ancak, konu sadece finansal sistemi ilgilendirmiyor. FATF'ın standartlarını tanıyan uluslararası kuruluşlar (BM, OECD, IMF, vb.) Türkiye'nin, terörle ilişkilendirilen varlıkların ve banka hesaplarının herhangi bir mahkeme kararına ihtiyaç duyulmadan dondurulabilmesini mümkün kılacak bir yasal çerçeve hazırlamasını bekliyor. TBMM'nin gündeminde olan "Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı", Malvarlığının Dondurulması Komisyonu adı altında bir komisyon oluşturulmasını ve terörle ilgili malvarlıklarının bu komisyonun kararıyla dondurulabilmesini öngörüyor. Bu kanun tasarısı, tam da bu sebeple, yani bu türden bir yetki keyfi bir biçimde kullanılabilmesi ve insan hakları ihlallerine yol açabileceği için, eleştiriliyor.

Bahsi geçen kanun tasarısında tanımlanan yetkilerin keyfi olarak kullanılabilmesi eleştirisi sadece ana muhalefet partisi<sup>1</sup> tarafından dile getirilmiyor, benzer kaygılar uluslararası haberlerde de yer buluyor. Örneğin, *Financial Times* konu ile ilgili haberlerinde Türkiye'nin terör kapsamını çok geniş tuttuğu için eleştirildiğinden ve terörle ilişkilendirilen finansal varlıkların mahkeme kararına gerek olmadan dondurulmasına imkân verecek bir yasanın yaratacağı kaygıdan bahsediyor.<sup>2</sup>

Anlaşıldığı üzere konu ilginç ve çetrefilli! Bir tarafta, yabancı ülkeleri teröre destek vermek ve terörün finansmanına imkan sağlamakla suçlayan bir Türkiye var, diğer tarafta uluslararası kuruluşlar tarafından terörün finansmanını önlemek için gerekli önlemleri almamakla suçlanan bir Türkiye var. Yine bir tarafta uluslararası finansal sistemin terörün finansmanında kullanılması ile mücadele etmek için hazırlanmış olan standartlar var, diğer tarafta ise bu standartların Türkiye'de keyfi uygulamalara yol açarak insan hakları ihlallerini arttıracak yönündeki kaygılar var. Bu perspektiften bakıldığında, Türkiye'nin terörün finansmanı konusunda gerekli önlemleri almadığı için uluslararası yaptırımlarla karşı karşıya kalması durumu sadece yol açacağı finansal sonuçlar çerçevesinde değerlendirilemez. Bu sebeple, uluslararası kuruluşların uyarılarıyla tekrar gündeme gelen "Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı"<sup>3</sup>nin etraflı bir biçimde incelenmesi ve tartışılması gerekiyor. *Ancak bu değerlendirme notunun amacı böyle bir değerlendirme yapmak değil.* Bu türden bir değerlendirmeyi siyaset bilimcilerin, hukukçuların ve insan hakları örgütlerinin yapması uygun olacaktır. *Bu notun tek amacı uluslararası finansal sistemin, kara paranın aklanması ve terörün finansmanı için kullanılmasını engellemek için çalışan Finansal Eylem Görev Timi'nin, kısa adıyla FATF'in, neden Türkiye'yi uyardığının ve üyelikten çıkarmakla tehdit ettiğinin daha iyi anlaşılmasını sağlamak.* FATF'in Türkiye ile ilgili değerlendirmeleri, "Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı"<sup>3</sup>nin hazırlanmasında da önemli bir rol oynadığı için, bu kurumun ne yaptığının ve neden Türkiye'yi uyardığının anlaşılması Türkiye gündemi açısından önemli bir konu.

## Finansal Eylem Görev Timi?

Finansal Eylem Görev Timi (FATF) uluslararası bir kuruluş. Temel amaçları, kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile mücadele ile ilgili uluslararası standartları oluşturmak, ülkelerin FATF standartlarına uyumunu değerlendirmek ve kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile ilgili yöntemleri sınıflandırarak bunlarla mücadeleyi kolaylaştırmak.

FATF'a üye olan 36 ülke var. Üye ülkeler arasında Türkiye'ye ek olarak, Arjantin, Çin, Danimarka, İngiltere, Hollanda, İsveç, İsviçre, ABD gibi ülkeler bulunuyor. Üye ülkeler pek çok ölçüte göre belirleniyor. Ancak, en önemli temel ölçüt ülkenin kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile mücadele için stratejik bir ülke olması. Bu kapsamda, ülkenin milli gelirinin ve bankacılık sektörünün büyüklüğü kadar, bu ülkenin bölgesinde kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile mücadelede ne kadar etkili olduğuna da bakılıyor. Üye olmak isteyen ülkelerin siyasi olarak FATF'ın tavsiyelerine

<sup>1</sup> "CHP'den Terörün Finansmanını Önleme Yasasına İtiraz" Habertürk, 21 Kasım 2011, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/690039-chpden-terorun-finansmanini-onleme-yasasina-iftiraz>

<sup>2</sup> "Turkey under international pressure over anti-terrorist financing laws", *Financial Times* 22 Ekim 2012, <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/10/22/turkey-under-international-pressure-over-anti-terrorist-financing-laws/#axzz2AZm3KnQz>

"Turkey's banking blacklist", *Financial Times* 16 Ekim 2012, <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/10/16/turkeys-banking-blacklist-risk/#axzz2AZm3KnQz>

uyuma kararlılığına sahip olması ve kısa bir sürede FATF standartlarını uygulaması bekleniyor. Türkiye 1991 yılında FATF'a üye olarak kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile mücadele konusunda siyasi bir kararlılığa sahip olduğunu göstermiş ve FATF standartlarını uygulayacağını da taahhüt etmiş bulunuyor.

FATF diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliği içinde çalışan bir kuruluş. Birleşmiş Milletler, OECD, Dünya Bankası, IMF, Avrupa Merkez Bankası gibi kuruluşlar FATF'ta gözlemci statüsünde yer alıyor.

FATF, kara paranın aklanması ile ilgili yöntemleri tespit ediyor ve bu yöntemlere karşı alınması gereken önlemler ile ilgili standartları belirliyor. FATF'ın "kara para aklama" tanımı ve kara paranın aklanmasının önüne geçilmesiyle ilgili standartları OECD tarafından da kullanılıyor.<sup>3</sup> Benzer bir biçimde, FATF, uluslararası finansal sistemin terörün finansmanında kullanılmasının önlenmesi için uygulanması gereken standart önlemleri belirliyor. Ancak, not etmek gerekir ki FATF kimin terörist sayılıp, kimin terörist sayılmayacağına karar veren bir kuruluş değil. FATF, bu konuda Birleşmiş Milletler ile işbirliği içinde çalışıyor. Birleşmiş Milletler'in finansal terörizmin önlenmesi ile ilgili uluslararası konvansiyonu ve bu konvansiyonda yer alan ek konvansiyonlar çerçevesinde bir terörün finansmanı tanımı yapıyor. Dolayısıyla, Birleşmiş Milletler tarafından terörist olarak tanımlanan kişi, kuruluş ve eylemlerin finansmanını engellemek için alınacak önlemleri belirliyor. Bu önlemler de Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin kararlarıyla uyumlu.

FATF amaçları doğrultusunda ülke raporları da yayınlıyor. Kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile mücadele konusunda gerekli düzenlemeleri yapmayan ülkeleri belirliyor, bu ülkelerin FATF standartlarına uyması için onlarla işbirliği yapıyor ve eğer bu sağlanamazsa risk taşıyan ülkelere karşı alınacak önlemler konusunda üye ülkeler ve uluslararası kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlıyor.

Şu anda FATF'ın riskli ülkeler sıralamasında en üst sırada yer alan ülkeler, İran ve Kuzey Kore. FATF, 2009'dan beri bu ülkelere karşı finansal yaptırımlar uygulanması ve yaptırımların arttırılması ile ilgili uyarılar yayınlıyor. Bu ülkelerin riskli ülkeler olarak sınıflandırılmasının temel nedeni terörün finansmanını önleme konusunda Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin ve FATF'ın belirlediği önlemleri almamaları.

Ekim 2012 itibarıyla, yüksek riskli ülkeler listesinin ikinci kısmında ise Etiyopya, Myanmar, Gana, Vietnam ve Yemen gibi ülkelerle birlikte Türkiye de bulunuyor. FATF'ın yayınladığı bu liste uluslararası kamuoyunun bu ülkelerin finansal sistemleri ile ilgili değerlendirmelerinde önemli bir rol oynuyor. Örneğin, FATF'ın, Türkiye'nin kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile ilgili gerekli önlemleri almadığı ile ilgili uyarısı, IMF'nin 2012 Finansal Stabilitate Değerlendirmesi raporunda da yer buluyor.<sup>4</sup> Özetle, FATF'ın kara listesinde yer almak uluslararası finans sistemine entegre olan veya olmak isteyen ülkelerin pek isteyeceği bir şey değil. Ama sonuç olarak FATF'a üye olup olmamak, uluslararası finans sistemindeki güçlü ülkelerle aynı önlemleri uygulayıp uygulamamak ülkelerin kendi tercihi. Ancak, böyle bir tercihin uluslararası finansal yaptırımlarla karşı karşıya kalmayı beraberinde getirebileceği de bir gerçek.

<sup>3</sup> "Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors" OECD (2009) <http://www.oecd.org/ctp/exchangeofinformation/43841099.pdf>

<sup>4</sup> "Turkey: Financial System Stability Assessment", IMF Country Report No. 12/261, Eylül 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12261.pdf>

## FATF'ın Türkiye'den istediği nedir?

FATF uzun süredir Türkiye'yi terörün finansmanı konusunda uluslararası standartlarına uygun yasal düzenlemeleri yapmadığı için uyarıyordu. Son yayınladığı açıklamada mealen şöyle dedi: "FATF, Türkiye'nin terörün finansmanını suç kapsamına almak ve teröristlerin varlıklarının tespit edilmesi ve dondurulması için uygun yasal çerçeveyi oluşturmak konusundaki sürekli başarısızlığı nedeniyle derin bir kaygı duymaktadır. Eğer Türkiye gerekli düzenlemeleri yapmazsa Şubat 2013'de FATF üyeliğine son verilecektir."<sup>5</sup> Peki, FATF, Türkiye'nin ne yapmasını istiyor?

2007 yılında FATF tarafından yayınlanan karşılıklı değerlendirme raporu<sup>6</sup> Türkiye'nin kara paranın aklanması ve terörün finansmanı ile mücadeledeki başarısının FATF standartlarıyla uyumunu inceliyor. Rapor, Türkiye'nin 16 adet temel tavsiyenin 9'una kısmen uyduğunu, birine ise hiç uymadığını söylüyor. Rapora göre Türkiye, kara paranın aklanması ile mücadele konusunda kısmen olumlu bir not almış. Buna rağmen uygulamadaki bazı eksiklikler de listelenmiş. Ancak, rapordaki asıl eleştiriler terörün finansmanı ile mücadele konusunda. Örneğin, rapora göre terörün finansmanı suçunun kapsamı dar ve sadece bazı özel eylemler için uygulanabiliyor. Ayrıca, rapor, terörün finansmanı suçunun sadece Türkiye'yi ilgilendiren suçları kapsadığını, dolayısıyla uluslararası terör örgütlerinin finansmanını kapsamına almadığını da söylüyor. Sonuç olarak hem bu raporda hem daha sonra yayınlanan incelemelerde Türkiye'nin terörün finansmanı ile mücadelesinin FATF standartlarında olmadığı açıklanıyor. FATF'ın özellikle vurgu yaptığı konulardan biri Türkiye'nin terörist malvarlıklarını ve banka hesaplarını dondurma konusunda uluslararası standartlara uygun bir yasal çerçeveye sahip olmaması. Daha açık bir biçimde ifade etmek gerekirse, rapor, Türkiye'nin terörle ilişkili fonların tespit edilmesi, dondurulması ve kuruluşların bu türden talepleri işleme koymasıyla ilgili mekanizmalara sahip olmadığını söylüyor.

Ayrıca not etmek gerekir ki, bu yasal çerçevenin sadece Türkiye'nin terörist olarak kabul ettiği grupların malvarlıklarının dondurulabilmesini değil, Birleşmiş Milletler'in terörist olarak kabul ettiği grupların malvarlıklarının dondurulabilmesini de sağlaması bekleniyor. 2007 tarihli rapordaki temel eleştirilerden biri de Türkiye'nin başka uluslararası terör örgütlerinin malvarlıklarını dondurma ile ilgili bir mekanizmaya sahip olmaması.

Yine not etmek gerekir ki, 2007 tarihli rapor, FATF'ın bağımsız olarak hazırladığı bir rapor değil. Rapor Türkiye ile işbirliği içinde hazırlanmış. Hatırlatalım, Türkiye, FATF üyesi olduğu için zaten FATF standartlarına uymayı, dolayısıyla bu raporda yer verilen eksiklikleri kısa bir sürede gidereceğini de, taahhüt etmiş bulunuyor. FATF'ın Ekim 2012'de yayınladığı uyarıyı bu açıdan değerlendirmek lazım. Sonuç olarak, FATF'ın Türkiye'yi uyarmasının nedeni, Türkiye'nin 2007 yılında yayınlanan rapordaki uyarıların tamamının dikkate alınmış olması.

Özetle, FATF'ın terörün finansmanı ile mücadele konusunda Türkiye'den (ve tabii ki diğer ülkelerden) temel istekleri şunlar:<sup>7</sup>

<sup>5</sup> "Outcomes of the Plenary meeting of the FATF, Paris, 17-19 October 2012", FATF, <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-turkey/documents/outcomesoftheplenarymeetingofthefatfparis17-19october2012.html>

<sup>6</sup> "Third Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering And Combating The Financing Of Terrorism", FATF, 2007, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Turkey%20full.pdf>

<sup>7</sup> "International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations", FATF, 2012, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF...1.pdf>

- Terörün finansmanının suç kapsamına alınması. Ancak, sadece terör eylemlerinin finansmanının değil, terörist kuruluşların finansmanının da (bu finansman belirli bir terör eylemi ile ilişkilendirilemese bile) suç kapsamına alınması.
- Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin terörün ve terörün finansmanının önlenmesi ile ilgili kararlarıyla uyumlu bir biçimde finansal yaptırımlar uygulanması. Terörist kişi ve kuruluşların finansmanı ile ilişkili fonların veya diğer varlıkların hemen dondurulması ve bu kişi ve kuruluşların hiçbir fon ve varlığa erişimine imkan verilmemesi.

Eğer Türkiye bunları yapmazsa FATF üyeliğine son verilecek. İşte, TBMM gündemindeki "Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı" da tam bu noktada devreye giriyor. Bu kanun tasarısı 2010 yılında FATF'ın 2007 raporundaki uyarıları dikkate alarak hazırlanmış bir tasarı. Şimdi gelin bu kanun tasarısının tarihçesine kısaca bir bakalım.

### **"Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı"nın kısa tarihi<sup>8</sup>**

- Şubat 2007. FATF, Türkiye'nin terörün finansmanı ve terörist malvarlıkları ile ilgili dondurma prosedürü konusunda standartlara uygun düzenlemelere sahip olmadığını söylüyor.
- Ocak 2010. Türkiye bir eylem planı hazırlayarak FATF'a sunuyor ve düzenlemeleri içeren kanun tasarısının Haziran 2010'a kadar TBMM'ye sunulacağını ve 2010 yılı sonunda kanunlaşacağını söylüyor. Yani söz veriyor.
- Haziran 2010. Kanun tasarısı söz verildiği gibi Başbakanlığa gönderiliyor. Ancak bazı maddelerin hukuki ve teknik açıdan revize edilmesi gerektiği ortaya çıkıyor.
- Aralık 2010. Revize edilen taslak Başbakanlığa sunuluyor.
- Şubat 2011. Kanun tasarısı TBMM'ye sunuluyor.
- Şubat-Nisan 2011. Kanun tasarısı TBMM'nin haziranda yapılacak seçimler nedeniyle nisan ayında tatile girmesi nedeniyle yasalaşamıyor.
- Haziran 2011. Türkiye sözünü yerine getirmediği için FATF bu durumu kamuoyuna duyurmaya karar veriyor.
- Ekim 2011. Kanun tasarısı yeniden TBMM'ye sevk ediliyor.
- Aralık 2011. Tasarı ile ilgili İçişleri Komisyonu raporu çıkıyor.
- Mart 2012. İlgili kanun tasarısı ile ilgili 7/32 esas no.'lu soru önergesi Adalet Bakanlığı tarafından aşağıdaki şekilde cevaplanıyor:

<sup>8</sup> Bu kısa tarihçe, [MASAK](http://www.masak.gov.tr/) (<http://www.masak.gov.tr/>) ve [FATF](http://www.fatf-gafi.org/) (<http://www.fatf-gafi.org/>) web sitelerindeki belgelerden faydalanılarak hazırlanmıştır. [MASAK'ın Faaliyet 2011 raporundaki](http://www.masak.gov.tr/media/portals/masak2/files/faalrap_2011.pdf) anlatım esas alınmıştır. (Masak 2011 Faaliyet Raporu: [http://www.masak.gov.tr/media/portals/masak2/files/faalrap\\_2011.pdf](http://www.masak.gov.tr/media/portals/masak2/files/faalrap_2011.pdf))

Terörün finansmanı kapsamındaki eksikliklerin giderilmesine yönelik olarak Türkiye tarafından Eylem Planı hazırlanarak 18.01.2010'da FATF'a sunulmuştur. Eylem planı kapsamında hazırlanan kanun tasarısı 01.02.2011 tarihinde Başbakanlık tarafından TBMM'ye sevk edilmiştir. Kanun tasarısı TBMM Adalet Komisyonunun gündeminde iken, TBMM genel seçimler için Nisan ayında yasama dönemine son vermiştir. Bu nedenle tasarı yasalaşamamıştır.

TBMM'nin 01 Ekim 2011 tarihi itibarıyla yeni yasama dönemi çalışmalarına başlamasından sonra, bir önceki dönemde yasalaşamayan söz konusu Kanun Tasarısı 21.10.2011 tarihinde Başbakanlık tarafından tekrar TBMM'ye sevk edilmiştir.

19.03.2012 Tarihinde Adalet Bakanlığı'nın 7/32 esas no.'lu soru önergesine verdiği cevaptan.

- Mayıs 2012. FATF Başkanı Türkiye ziyaretinde Türkiye'yi uyarıyor ve ekime kadar düzenlemeler yapılmazsa Türkiye'nin üyeliğinin konusunun tartışılmaya başlanacağını söylüyor.
- Eylül 2012. IMF Finansal Stabilitate Değerlendirmesi raporunda FATF'ın hazırandaki uyarısına yer verip, Türkiye'yi bu konuda uyarıyor.<sup>9</sup>
- Ekim 2012. FATF Türkiye ile ilgili özel bir açıklama yayınlayarak Türkiye'yi terörün finansmanı ile mücadele konusunda gerekli önlemleri alması konusunda uyarıyor ve gerekli önlemleri almadığı takdirde Şubat 2013'de FATF üyeliğinden çıkarılacağını bildiriyor.
- Ekim 2012. TBMM internet sitesine göre kanun tasarısının son durumu: Komisyonunda. (Doğrusu komisyonlarda olmalı. Sitede yer alan bilgilere göre tasarı, Adalet, Dışişleri ve Plan ve Bütçe komisyonlarında).<sup>10</sup>

## Sonuç

Özetle, Türkiye terörün finansmanı ile mücadele konusunda FATF'ın belirlediği standartlara uygun bir yasal çerçeve oluşturamadığı için uyarıldı. Eğer bu standartlara uygun bir yasal çerçeve hazırlayamazsa FATF üyeliğinden çıkarılacak. Bu gerçekleşirse, Türkiye'nin uluslararası finansal yaptırımlarla karşı karşıya kalması da muhtemel. T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurumu (MASAK) 2011 raporu<sup>11</sup>nda yer alan bilgilere göre "Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı" FATF'ın uyarıları doğrultusunda hazırlanmış bir kanun tasarısı. Kamuoyunda pek yer bulmamış bu kanun tasarısının uzmanlar tarafından dikkatli bir biçimde incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekiyor. Çünkü bu yazının başında da belirttiğim gibi bu tasarı ile ilgili ciddi eleştiriler var. Özellikle, (eğer tasarı kabul edilirse) bu kanun ile birlikte, terörle ilgili olduğu düşünülen finansal varlıkların mahkeme kararına ihtiyaç duyulmadan dondurulabilecek olması, bu kanunun keyfi olarak kullanılması konusundaki endişeleri de beraberinde getiriyor. FATF'ın önerileri ve bu bağlamda "Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı" tartışılırken, Türkiye'nin insan hakları ve basın özgürlükleri ile ilgili uluslararası standartları da yakalaması gerektiğini aklımızdan çıkarmamamız gerekiyor.

<sup>9</sup>"Turkey: Financial System Stability Assessment", IMF Country Report No. 12/261, Eylül 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12261.pdf>

<sup>10</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari\\_teklif\\_sd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=95757](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=95757)

<sup>11</sup> Masak 2011 Faaliyet Raporu: [http://www.masak.gov.tr/media/portals/masak2/files/faalrap\\_2011.pdf](http://www.masak.gov.tr/media/portals/masak2/files/faalrap_2011.pdf)