

# TERÖRÜN FİNANSMANIYLA MÜCADELEDE PİYASA KOLLUĞU: TÜTÜN VE ALKOL DAİRESİ

*Araştırma Makalesi / Research Article*

Arslan, M. (2019). Terörün Finansmanı ile Mücadelede Piyasa Kolluğu: Tütün ve Alkol Dairesi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 9(2), 331-349.

Geliş Tarihi: 08.05.2019.  
Kabul Tarihi: 09.09.2019  
E-ISSN: 2149-3871

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ARSLAN  
Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü  
[m.arslan@nevsehir.edu.tr](mailto:m.arslan@nevsehir.edu.tr)  
ORCID No: 0000-0003-3259-1012

## ÖZ

1980'li yıllarda ivme kazanan ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) yıkılması sonrasında zirve yapan neo-liberal küreselleşme dalgası, yasal sermaye yanında yasadışı sermayeye de yeni olanaklar sağlamıştır. Enerji, sermaye, bankacılık, iletişim gibi piyasaları özel sektör aktörlerine bırakma prensibine dayanan bu yaklaşım, özelleştirme politikalarına hız kazandırmış ve özelleştirilen piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesine duyulan ihtiyaç, piyasa kolluğu görevi gören Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (DDK) kurulmasını gerektirmiştir.

DDK'lara yüklenen teknik uzmanlık bilgisine dayalı bu düzenleme denetleme işlevlerinin, kolluk makam ve birimlerinin işlevlerinin kombinasyonundan oluşan özel bir kolluk faaliyeti olduğu söylenebilir. Sigara ve alkollü içkiler piyasaları, terörün finansmanı eylemlerinin de yürütüldüğü alanlardır ve bu alanların geleneksel kolluk yöntemleriyle kontrol altında tutulmaları güçtür. Bu bağlamda, terörün finansmanı ile mücadelede, piyasa kolluğu misyonu icra eden DDK'lar etkin rol oynayabilir.

Bu çalışmanın amacı, Türk yönetim yapısındaki DDK'ların terörün finansmanı ile mücadeledeki rollerini ortaya koyarak konuya ilişkin etkinlik düzeylerinin artırılmasına dönük politika önerileri geliştirmektir. Çalışmanın kapsamı, Tütün ve Alkol Dairesi ile sınırlı tutulmuştur. Çalışmada alan-yazın taraması ve mevzuat incelemesi yöntemi kullanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Terörün Finansmanı, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum, Piyasa Kolluğu.

## MARKET LAW ENFORCEMENT IN THE BATTLE AGAINST FINANCING OF TERRORISM: TOBACCO AND ALCOHOL DEPARTMENT

### ABSTRACT

Neo-liberal globalization wave, which gained momentum in the 1980s and peaked after the collapse of the Union of Soviet Socialist Republic (USSR) provided new opportunities for illegal capital as well as legal ones. This approach, which is based on the principle of leaving the communication, energy, capital and banking markets to private sector actors, has accelerated the privatization policies and regulating and supervising these markets necessitated the establishment of Regulatory and Supervisory Authorities (RSA) as financial law enforcement units.

It can be said that these regulatory and supervisory functions based on the technical expertise of the RSAs are a special law enforcement activity consisting of a combination of functions of law enforcement authorities and units. Energy, cigarette, and alcohol are the markets where terrorist financing actions are carried out and it is difficult to keep these markets under control by traditional law enforcement methods. In this

context, RSAs, as financial law enforcement units, can be effective in the struggle against financing of terrorism. In this study, literature and legislative review method are used.

This paper aims to develop policy proposals for increasing the effectiveness levels of the financial law enforcement units established in Turkish administrative structure against financing of terrorism. The scope of the study is limited to Tobacco and Alcohol Department. In the study, literature and legislative review method are used.

**Keywords:** Financing of Terrorism, Regulatory and Supervisory Authority, Financial Law Enforcement.

## 1. GİRİŞ

Terörün finansmanı ile mücadele terörle mücadelenin sacayaklarından birini oluşturur. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği'nin (SSCB) dağılması ve 11 Eylül saldırıları terörün finansmanı ile mücadelede yaşanan değişime dönüm noktası olabilecek iki önemli gelişmedir. SSCB'nin dağılmasıyla ortaya çıkan tek kutuplu düzende alternatif fon kaynaklarına ihtiyaç duyan terör örgütleri, fon temini amacıyla organize suç faaliyetlerine daha fazla ağırlık vermek zorunda kalmışlardır (Öztürk, 2000; Makarenko, 2002; Distasio, 2003; KOM, 2003). Fon kaynağı elde etmede kazandıkları özerklik terör örgütlerinin eylemlerine de yansımış ve onlara serbestlik kazandırmıştır. Elde ettikleri bu serbestliği küreselleşmenin sağladığı hareket ve iletişim olanaklarıyla pekiştiren örgütler, 11 Eylül 2001 tarihinde tüm dünyanın dikkatini üzerlerine çeken bir saldırı gerçekleştirmişlerdir. 11 Eylül, terörün kat ettiği yolu göstermesinin yanında, terörle mücadelede dönüm noktası olmuştur.

Terörizmle mücadeleye dönük tedbirler arasında terörizmin finansmanı ile mücadele önem kazanmıştır. Terör örgütlerinin fon teminini uyuşturucu, silah, insan, nükleer madde, nesli tükenmekte olan canlı, organ, akaryakıt, sigara vb. maddelerin kaçakçılığı, insan ticareti, haraç gibi bir kısmı tamamen yasadışı olan, bir kısmı ise yasal piyasası olduğu halde yasadışı yöntemlerle icra edilen eylemlerle sağlamaktadırlar. Dolayısıyla terör örgütlerinin, zaten yasal piyasası var olan sigara ve diğer tütün ürünlerini, yasadışı yollardan piyasaya sürerek de fon temini edindikleri değerlendirilmektedir.

Bahsi geçen piyasaların bir kısmının düzenlenmesi ve denetlenmesi yetkisi, neo-liberal politikalarla bağlantılı olarak, merkezi devlet hiyerarşisinin dışında örgütlenmiş, mali ve idari özerkliği haiz, teknik bilgiye sahip uzmanlar istihdam eden düzenleyici ve denetleyici kurumlara (DDK) devredilmiştir. Geleneksel kolluk yöntemleriyle denetim ve kontrolü zor olan bu alanlarda görev ifa eden bu kurumlar alan-yazında, piyasa kolluğu, mali kolluk, finansal kolluk gibi kavramlarla da anılmaktadır. Farklı ülke uygulamalarında bu kurumların para aklama, finansal istihbarat, terörün finansmanı ile mücadele gibi faaliyetler ifa ettikleri örneklerle rastlanmaktadır. Bu kurumların isminde yer alan regülasyon kavramı Türkçe karşılığı olan düzenleme kavramından daha geniş anlam içerir. Düzenleme kavramı sadece norm tesis etmeyi çağrıştırırken regülasyon kavramı norm tesis etmenin yanında bu normlara uyumun denetimi, norm ihlali durumunda müeyyide uygulamayı da içerir (Ulusoy, 2000; Ayanoğlu, 2007: 53). Bu nedenle çalışmada düzenleme kavramı yerine regülasyon kavramının kullanımı tercih edilmiştir.

Türkiye açısından terörün finansmanı ile mücadelede sorunu ele alındığında, Mali Suçlar Araştırma Kurulu (MASAK), Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın (J.Gn.K.lığı) bu mücadelede öne çıktığı söylenebilir. Diğer yandan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Değerlendirme Kurumu (BDDK) gibi kurumların da para aklamaya mücadele bağlamında dolaylı yünden, terörün finansmanı ile mücadele içinde olduğu söylenebilir. Türkiye'nin 1970'li yılların ortalarından itibaren mücadele içinde olduğu Partiya Karkerên Kurdistan (PKK) terör örgütünün finans kaynakları ele alındığında, uyuşturucu, insan, akaryakıt ve silah kaçakçılığı yanında sigara kaçakçılığında da fon temin ettiğine dönük verilere İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün raporlarından erişilebilmektedir. Bu bağlamda doğrudan tütün ve alkol piyasasını düzenleme ve denetleme yetki ve sorumluluğu taşıyan Tütün ve Alkol Dairesi (TAD) terörün finansmanı ile mücadele bağlamında sigara kaçakçılığıyla mücadeleye dahil edilebilir.

Bu çalışmanın amacı Türk yönetim yapısında bakanlık bünyesinde bir daire başkanlığı olan TAD'ın PKK terör örgütü ve Türkiye'de faaliyet yürüten diğer terör örgütlerinin finansmanı ile mücadele edebilirliğine ilişkin durum tespiti yapmak ve mücadele yeteneklerini geliştirerek etkinlik kazanmasına yönelik çıkarımlarda bulunmaktır.

Çalışmada iki soruya cevap aranmaktadır. Birincisi “Kurumsal kaynakları ve yetki yasaları TAD'ın terörün finansmanı ile mücadeledeki konumu açısından tatmin edici düzeyde midir?”. İkinci soru ise “TAD'ın terörün finansmanındaki etkinlik düzeyini artırmaya dönük hangi değişikliklere ihtiyaç vardır?” biçimindedir. Bu sorulara cevap aramak amacıyla, terörün finansmanı ve düzenleyici denetleyici kurum alan-yazını taraması, kurum faaliyet raporlarının ve ilgili mevzuatın incelenmesi yöntemiyle araştırma gerçekleştirilmiştir.

Sosyal bilimlerde gerçekleştirilen bilimsel araştırmalarda iki amaç gözetilir. Birincisi alan-yazına teorik veya ampirik katkı sağlamak ikincisi ise uygulayıcıların politika belirleme ve yürütme süreçlerine katkı sağlamaktır. Bu çalışmayla, ulusal alan-yazında yeterli ilgiyi görmediği değerlendirilen “piyasa koluğu” yaklaşımına katkı sağlanırken diğer yandan politika yapıcılara terörün finansmanı ile mücadelede farklı bir çözüm önerisi sunarak, kamu politikalarına katkı sağlamak amaçlanmıştır. Çalışmayı önemli kılan özellik, piyasa koluğu uygulamalarının terörün finansmanı ile mücadelede etkin kullanımına ilişkin politika önerileri sunan öncül çalışmalardan olmasıdır. Alan-yazında terörün finansmanı bağlamında piyasa koluğu yaklaşımını ele alan çalışmalar (Akıncı, 2001; Posner, 2002; Cassella, 2004; Carvajaland ve Elliott, 2009; Özkan, 2009 Evrengil, 2014) yanında terörün finansmanı bağlamında doğrudan sigara kaçakçılığını ele alan çalışmalara da (Baradaran, Findley ve Nielson, 2014; Beelman, 2002; Billingslea, 2004; Clarke, 2011; Gürel, 2015; Hawramy, 2016) rastlanmaktadır. Yapılan ulusal alan yazın taramasında ise DDK'lar hakkında çok sayıda çalışma olmasına rağmen (örneğin Tan, 2000; Ulusoy, 2000; Kayıkcı, 2005; Atay, 2006; Sobacı, 2006; Tekinsoy, 2007; Karakaş, 2008; Leblebici, Kurban ve Sadioğlu, 2012; Gözübüyük, 2015; Sever, 2015), özellikle TAPDK'yı ele alan çalışma olarak tespit edilebilenler (Ayanoğlu, 2007; Sobacı, Nargeleçekenler ve Özdemir, 2010; Gültekin Karakaş, 2014) sınırlı sayıdadır. Buradan hareketle, terörün finansmanı ile mücadelede genel kolluk uygulamalarından farklı bir politika önerisi getirmesinin, bu çalışmanın alan-yazına kattığı bir yenilik olduğu değerlendirilmektedir.

Araştırma TAD ve öncülü olan TAPDK'nın sadece terörün finansmanı ile mücadeleye ilişkin görev ve sorumluluklarını yerine getirmedeki etkinlik düzeylerinin incelenmesiyle sınırlı tutarken, terörün finansmanının ise sadece sigara kaçakçılığı boyutu kapsama dahil edilmiştir. Çalışmada irdelenen hususlar teorik olarak ele alınmış olup, araştırmanın konusu müteakip çalışmalarda, Türkiye özelinde ampirik bulgularla geliştirilmeye açıktır.

Çalışmanın giriş kısmından sonraki ikinci bölümünde piyasa koluğu ve terörün finansmanı kavramları hakkında yapılan alan-yazın araştırmalarına yer verilmiştir. Piyasa koluğu olarak da adlandırılan düzenleyici ve denetleyici kurumlara gereksinim doğuran faktörler irdelenerek, bu kurumların ortaya çıkışları, yönetim yapılarındaki konumları ve işlevleri ele alınmıştır. Sonrasında, terörün finansmanı kavramının ulusal ve uluslararası düzenlemelerdeki ve alan-yazındaki içeriği araştırılarak, terörün finansmanında kullanılan araç ve yöntemler ortaya konmuştur. İkinci bölümde terörün finansmanının önlenmesine yönelik piyasa koluğu uygulamalarına Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Birleşik Krallık ve Kanada'dan örnekler verilmiştir. Üçüncü bölümde terörün finansmanı bağlamında yasadışı sigara piyasası araştırılarak, sigara kaçakçılığının terörün finansmanı bağlamındaki önemi kolluk raporları ve alan-yazın bulgularıyla ortaya konmuştur. Dördüncü bölümde, Türkiye özelinde terörün finansmanının önlenmesiyle mücadele uygulamalarına yer verilerek, terör örgütlerinin önemli gelir kaynakları arasında yer alan sigara kaçakçılığı eylemleriyle mücadelede TAD'ın pozisyonu irdelenmiştir. Beşinci bölümde ise Türkiye'nin sigara kaçakçılığıyla mücadeledeki etkinliğini artırmaya dönük öneriler sıralanarak sonuca gidilmiştir.

## 2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

### 2.1. Piyasa Kolluğu

DDK'lar sermaye, rekabet, iletişim, bankacılık gibi hassas kamusal yaşam alanlarında düzenleyici ve denetleyici görev ifa eden, icrai karar alma yetkisi olan bağımsız kuruluşlardır (Gözler, 2009: 582). Alan-yazında DDK'lara ilişkin "piyasa eksenli" ve "piyasa eksenli olmayan" iki farklı yaklaşım vardır. İlkinde temel gaye piyasa rekabetinin sağlanmasıdır. Bu yaklaşıma göre temel amaç rekabet engellerini ortadan kaldırmaktır. İkinci yaklaşım ise kamu yararı ve toplumsal değerler üzerinde şekillenmektedir. Bu yaklaşımda ise özellikle kârlı olmayan hizmetlerin regülasyonlarla topluma sunulması üzerinde durulmaktadır (Tekinsoy, 2007: 130).

DDK'ları sürdürülebilir piyasa işleyişinin birer aracı olarak ele alan piyasa rekabeti merkezli görüşlerin odak noktasında, merkezi devlet bürokrasisinin denetim alanı dışında kalan sektörlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi yer almaktadır. Tan (2000: 12) piyasa aktörlerine bırakılan alanların düzenlenmesi gerektiğini ve bunun geleneksel kamu bürokrasisiyle sağlanamayacağını ifade etmektedir. Atay'a (2006: 261) göre de özellikle ekonomik sorunların çözümünde geleneksel yöntem ve kurumlar yetersiz kalmıştır ve teknik bilgiye ihtiyaç duyulmaktadır. Regülasyon kavramının altını çizen Ulusoy (2000) ise regülasyonun düzenlemeden daha geniş olduğunu, içeriğinde denetim ve yönlendirme işlevlerini de barındırdığını ileri sürmektedir.

Konuyu kamu yararı penceresinden ele alan yaklaşımların ise bireysel ve sosyal hakların piyasa aktörleri yanında devletin uygulamalarına karşı da korunması üzerinde durdukları söylenebilir. Örneğin Sobacı (2006: 162) DDK'ların insan haklarını koruma, özellikle bankacılık ve enerji alanındaki yolsuzlukla mücadele, yabancı yatırımcıları çekme, doğal tekel özelliği gösteren sektörlerin denetim ve çalışma usullerini düzenlemek için oluşturulduğunu belirtmektedir. Tekinsoy'a (2007: 127) göre ise farklı ülkelerin uygulamalarında DDK'larla temel hakların devlete ve piyasa aktörlerine karşı korunması hedeflenmiştir. Gözübüyük (2015: 287) ise DDK'ların kuruluş gerekçelerinde, bireyleri ve sermayeyi devletin baskısından ve rekabeti bozucu işlemlerinden korumanın yattığını ifade etmektedir. Bu kapsamda değerlendirilebilecek farklı bakış açıları da mevcuttur. Topluma bilgi sağlayarak piyasa dezenformasyonunu engellemeleri (Posner, 2002: 686), uyumsuzlukları yargı yoluna gerek kalmaksızın çözüme kavuşturmaları (Gözübüyük ve Tan, 2013: 11), bunlara örnek olarak gösterilebilir. Bu kurumlar eliyle piyasaların düzenlenmesinin yetersizliğine dem vuran Apaydın (2018) ise 2008 küresel finansal krizi sonrasında piyasaların kendi kendilerini düzenleyebilen yapılar olmadığını görüldüğünü, bu doğrultuda ABD'nin öncülüğünü yaptığı re-regülasyon politikalarına yönelim gözlendiğini ileri sürmektedir. Bu çalışmada DDK'ların piyasa rekabetinin sürdürülebilirliği ile bireylerin ve toplumun genelinin piyasalarda yaşanabilecek olumsuzluklardan korunmasına yönelik iki işlevi birlikte ele alınacaktır.

DDK'ları açıklamaya yönelik iki farklı yaklaşımın ardından bu yapılara ihtiyaç duyulma nedenleri ve ortaya çıkışları incelenecek olursa, Sever (2015: 201) neo-liberal düşünce çerçevesinde devletin piyasalardaki payı azalırken kolluk işlevinin genişlemesinin DDK'lara duyulan ihtiyacın temel sebebi olduğunu ifade etmektedir. Piyasalara idari kolluk yöntemleriyle müdahale etme ihtiyacının doğması, ancak bunun bilinen idari kolluk yöntemleriyle sağlanamaması, alan-yazına, "ekonomik kamu düzeni" kavramını sokmuştur (Tiryaki ve Gürsoy, 2004: 67). Bu yeni yaklaşım, beraberinde, piyasaların nasıl ve kim tarafından düzenleneceği ve denetleneceği sorusunu akıllara getirmiştir. Geleneksel soruşturma ve kolluk yöntemleriyle piyasalar etkin biçimde denetlenmemektedir. Diğer yandan piyasa aktörlerine açılan sektörler kısa sürede organize suç ve terör yapılanmalarınca istismar edilmiştir.

Suç kaynağının geçmişine odaklanan ve eldeki kaynağı bir suç eylemi ile ilişkilendirme mantığı ile hareket eden geleneksel yaklaşım, özellikle terörün finansmanı ile mücadelede yetersiz kalmaktadır. Bu yöntem, kaynağı belli olmayan veya suç kaynaklı olmayan finans araçlarının, muhtemel bir terör eyleminde kullanılmasını önleyememektedir. Ters para aklama (reverse money laundering) olarak ifade edilen tehdit ancak regülatif yaklaşımla çözüme kavuşturulabilir (Cassella, 2004: 92). Regülatif yaklaşımın temelinde, olay meydana gelmeden önce tedbir getirerek sonucu değiştirmek yer alır. Dolayısıyla, bu piyasaların denetiminde alternatif kurumlara ihtiyaç duyulmuş ve DDK'lara bu misyon yüklenmiştir. DDK'lar piyasa işleyişine zarar vermeden terörün finansmanı ile mücadelede kullanılacak uygun araçlar olarak görülmektedir.

Geleneksel idari kolluk yapılanmasından bağımsız olarak ayrı bir piyasa kolluğu uygulaması getirmenin diğer bir nedeni ise kolluk birimlerinin finansal suçlara gereken önceliği verememe ihtimalidir (Carvajaland ve Elliott, 2009: 22). Bu bağlamda, öncelikli amacı serbest piyasa yapısının korunması, devam ettirilmesi ve ihlallerin cezalandırılması olan, kamu güvenliği, kamu esenliği ve kamu sağlığını koruma amaçlarını ikincil gören piyasa kolluğu uygulanmaktadır (Özkan, 2009: 78).

Piyasa kolluğu anlayışına duyulan ihtiyacın bir diğer gerekçesi ise birtakım suç eylemlerinde önleyici tedbirlere ihtiyaç duyulmasıdır. Teröristlerin yeni taktikler geliştirebilen esnek yapıları nedeniyle, geleneksel kolluğun bugüne kadarki faaliyetleri önleyici (proaktif) değil, tepki verici (reaktif) olmuştur (Latif ve Khan, 2011: 28). Terörizmle mücadelede başarının ön şartı eylemi önlemektir ve başarı bu fonu takip ederek terör hücrelerini açığa çıkarmaya bağlıdır. Özellikle terörün finansmanına hizmet eden fonların tespitinde DDK'lar etkin bir çözüm aracı olabilirler.

DDK'lar organize suç ve terör örgütlerince fon temini, aklanması veya transferi maksadıyla istismar edilen piyasaların düzenleme ve denetleme işlevini de yerine getirmelidirler. Finansal Eylem Görev Kuvveti (FATF) tarafından belirlenen Kırk Tavsiye Kararının 23-25. maddeleri düzenleyici ve denetleyici otoritelere ayrılmıştır. Buna göre devletler finansal kurumlarının düzenleme ve denetleme yeteneklerini yeterli düzeye çıkaracaklar, FATF kararlarını etkin biçimde uygulayacaklardır. İlave olarak, suçlu kimseler ve bunlarla bağlantılı kişiler bu finansal kurumlarla bağlantı kurmaktan menedileceklerdir. Finansal kurumlar dışındaki diğer kurum ve kişiler risk temelli olarak gözlemlenecektir. Bu otoriteler finansal ve finansal olmayan iş dünyasına para aklama ve terörün finansmanı konularında rehberlik yapacak ve geri bildirimde bulunacaklardır (FATF, 2015).

## **2.2. Terörün Finansmanı**

Terörün finansmanı kavramı Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nce (BMGK) ilk kez 1999'da 1269 Sayılı Kararında kullanılmıştır. Karar'da BM üyesi devletlere siyasi sınırlarında terörün finansmanının önlenmesine dönük tedbirler getirmeleri; failleri kovuşturma ve iade süreçlerini etkinleştirerek, terör eylemlerinin planlanması, fonlanması ve terör eylemlerine girişilmesi için uygun ortamlar sunacak güvenli cennetler oluşumunun önlenmesi yönünde çağrıda bulunulmuştur. BMGK'nin 2001'de aldığı 1373 sayılı Kararında da terörün finansmanını hedef alınmış olup buna göre uluslararası barış ve güvenliğe yönelik her tür terör eyleminin BM'nin prensiplerine aykırı olduğu ifade edilmiştir. Üye devletlere teröre destek sağlayanları cezalandırmak, terörün finansmanını suç kategorisine almak, terör eylemlerine katılmış veya girişimde bulunmuş kimselerin mal varlıklarını dondurmak gibi terörün finansmanı ile mücadele eylemlerine çağırılmaktadır.

BM tarafından terörün finansmanının önlenmesine yönelik diğer önemli bir belge ise 10 Ocak 2000 tarihinde tarafların imzasına açılan Birleşmiş Milletler Terörün Finansmanının Önlenmesi Sözleşmesidir (TFÖS). Sözleşmede, terörün finansmanına yönelik fon tanımı oldukça geniş tutulmuş olup somut veya soyut, taşınır veya taşınmaz, yasal veya yasadışı yollardan kazanılmış, yasal doküman formatında veya herhangi bir başka formatta (elektronik veya dijital) banka kredileri, seyahat çekleri, banka çekleri, ödeme talimatları, hisse senetleri, bonolar ve kredi mektuplarını kapsayan ama bunlarla sınırlı olmayan terörizmi fonlamaya yönelik her tür kaynak kapsam altına alınmıştır. Sözleşme imzacı taraflara kendi ulusal mevzuatları çerçevesinde terörist fonların kimliklendirilmesi, tespiti, dondurulması ve el konulması için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü getirmektedir. TFÖS, terörle mücadeleye yönelik önceki dokuz BM sözleşmesinden farklı olarak, terör eylemlerinin finansmanına odaklanmıştır. Sözleşmede, terörün finans akışını önlemek için devletler, özel sektör kuruluşları ve finans kurumları arasında işbirliğine gidilmesinin gereğine yer verilmiştir. Taraflara terörün finansmanını suç kabul eden yasal düzenlemeler yapma yükümlülüğü getirilmiştir (Clunan, 2006: 571).

BM dışında terörün finansmanı ile mücadeleye dönük çalışmalarda öne çıkan diğer iki uluslararası kuruluş ise Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'dır (WB). IMF, 2002'nin başından itibaren ülkelerin terörün finansmanı ile mücadele kapasitelerini geliştirmek amacıyla ülkelere yasal mevzuat geliştirme ve finans sektörünün düzenlenmesi alanlarında teknik destek ve

eğitim desteği sunmaktadır. WB de 2001'den itibaren terörün finansmanı ile mücadelede dönük değerlendirmeleri yapmaktadır (UN, 2008: 65).

Terörün finansmanı alan-yazında da geniş biçimde ele alınmıştır. Vlcek (2008: 25), terörün finansmanını, kaynağı yasal olan ancak muhtemel bir terör eyleminde kullanılması muhtemel olan fon olarak ifade etmiştir. Araştırmacıya göre para aklama, banka soygunu veya uyuşturucu gibi suç içerikli eylemler yanında bağış gibi yasal kaynaklar da teröre finans sağlayabilir. TFÖS'te terörün finansmanı "*Herhangi bir kimse tarafından kısmen veya tamamen sözleşmede belirtilen eylemlerin gerçekleştirilmesinde kullanılması niyetiyle veya kullanılacağını bilerek doğrudan veya dolaylı olarak, yasa dışı bir şekilde ve kasten fon sağlama ve toplama*" şeklinde tanımlanmıştır. 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanunda ise Terörizmin finansmanı, suç olarak düzenlenmiş ve "*3 üncü madde kapsamında 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 sağlayan...*" biçiminde düzenlenmiş ve bu fiili işleyen kişi/kişilerin cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır. Tanımda, eylemin suç sayılabilmesi için belirli bir eylemle ilişkilendirme şart koşulmamış ve kısmen bile kullanılması yeterli sayılmıştır.

Terörün finansmanı iki farklı boyutta ele alınarak incelenebilir. Birinci boyut kaynağın elde edilmesine yönelik eylemleri içerirken ikinci boyut elde edilen bu kaynağın transferini içerir. Kaynak temininde terör örgütlerince kullanılan yöntemler bağış ve yardımlar, haraçlar, terör örgütleriyle bağlantılı şirketler üzerinden gerçekleştirilen ekonomik faaliyetler (Clarke, 2011; Hussain, 2012), sözde vergiler, (FAS, 06.09.2018), her tür kaçakçılık, insan ve organ ticareti (Hawramy, 2016; Reitano vd. 2017: 3) olarak sıralanabilir. Türkiye'de ikinci boyuta, yani terörün finansmanına ilişkin fon kaynaklarının transferinde MASAK koordinasyon birimi olarak yetkilendirilmiş olup mücadelenin merkezine yerleştirilmiştir. Ancak, henüz finansal kaynağa dönüştürülemediği ancak terörle bağlantılı olabilecek yasadışı akaryakıt ve sigara gibi ticari malların takip ve kontrolü genel ve özel idari kolluk birimlerince gerçekleştirilmektedir.

Terörün finansmanı ile mücadelede yönelik sıklaştırılan tedbirler getirilen ağır müeyyideler sonucu, terör örgütleri fon transferinde takipten sıyrılmak için artık, yasadışı ağlar yerine yasal kurumları tercih etmektedir. Alınan tedbirler karşısında yeni yöntemler geliştiren terör örgütleri, kirli paranın temiz ellerde daha güvenli hareket ettiği gerçeğini fark ederek, fonlarını yasal finansal kurumlar vasıtasıyla, yasal boşlukları kullanarak aklamakta ve aktarmaktadırlar. Terör fonlarının transferinde kullanılan bir diğer yöntem ise paravan şirketlerdir. Bu şirketler terör örgütlerine, fonlarını gizleyerek transfer olanağı sunarlar (Baradaran vd. 2014: 482, 495). Bahsedilen faktörler terörün finansmanı ile mücadeleyi karmaşıktırılmaktadır. Devlet kurumları yanında özel sektör aktörlerinin de mücadeleye dahil edilmelerini gerektirir (Clunan, 2006: 571). Fon akışını kesmeye dayanan bu yaklaşım doğrultusunda, devletler bu şirketlerin şüpheli nakit akışlarını önleyici tedbirler getirmişlerdir (Baradaran vd., 2014: 478).

### **3. TERÖRÜN FİNANSMANIYLA MÜCADELEDE PİYASA KOLLUĞU UYGULAMALARI**

Piyasa kolluğu yaklaşımı terörle mücadelede devletler tarafından farklı biçimlerde kullanılmaktadır. Tespit edilen örnek uygulamalarda özellikle finansal istihbarat, bankacılık ve sermaye piyasalarının kontrolü öne çıkmaktadır. Piyasa kolluğuyla ilişkili bir kavram olan finansal istihbarat, bireysel ve ticari finans işlemleri hakkındaki enformasyondur. Finansal istihbarat, diğer istihbarat araçlarıyla eşgüdüm halinde, organize suç, çeteler, uyuşturucu kaçakçılığı, terörizm gibi suç faaliyetleri hakkında kolluk kuvvetlerine delil sağlar. ABD'de Hazine Bakanlığı Mali Suçlar Enformasyon Ağı (FinCEN), finansal istihbarat birimi görevi yapmaktadır. Yetkileri mali sistemin yasadışı kullanılması, para aklama ile mücadele ve ulusal güvenliğin sağlanmasıdır (Walton, 2013: 395). ABD'de para transfer hizmetleri de düzenleyici ve denetleyici otoritelerin kontrolü altında yürümektedir. 11 Eylül saldırıları öncesinde bu düzenleyici modelin henüz uygulanmıyor olması nedeniyle saldırıların finans kaynakları tespit edilememiş ve engellenememiştir. Önleyici model olarak da değerlendirilen bu modelde amaç riskleri sıfıra indirmek değil, risk tespitini yüksek düzeye

çıkarmak olmalıdır (Freeman ve Ruehsen, 2013: 12-22). ABD’de terörün finansmanı bağlamında görevli bir diğer düzenleyici otorite ise Gıda ve İlaç İdaresidir- Food and Drug Administration (FDA). Sigara piyasası bu kurum tarafından düzenlenmektedir (FDA, 2019a). FDA geniş düzenleme ve denetleme yetkileriyle donatılmış federal bir düzenleyici ve denetleyici otoritedir (FDA, 2019b). Tütün Kontrol Yasası FDA’ya tütün ve tütün ürünlerinin üretim, dağıtım ve pazarlamasını düzenleme yanında yasadışı tütün piyasasını önleme yetkisi de vermiştir (Department of State, 2019).

DDK’ların terörün finansmanı ile mücadele bağlamında yetkilendirildiği bir diğer ülke ise Birleşik Krallık’tır. Birleşik Krallık’ın terörün finansmanı ile mücadele regülasyon çerçevesi yasama, kolluk birimleri ve düzenleyici otoritelerce şekillenmektedir (Normark ve Ranstorp, 2015: 32). Birleşik Krallık Bağış Komisyonu (Charity Commission). İngiltere ve Galler’de gerçekleştirilen bağışları düzenleme ve denetleme yetkisini haiz, yasal dayanağa sahip bağımsız bir kurumdur. Bağış Komisyonu’nun amacı bağışlarda etkinliği artırmak ve kamu güvenini tesis etmektir. Bağışların terörist veya köktenci gruplar tarafından istismar edilmesini önlemek de bu kurumun yetkisi ve sorumluluğu altındadır. Komisyon bu tür bir risk tespit ettiğinde kolluk birimlerini harekete geçirmektedir (Charity Commission, 2015). Birleşik Krallık’ta terörün finansmanı ile mücadelede görevli otoritelerden birisi Finansal Yönetim Otoritesi’dir (Financial Conduct Authority). Finans piyasaları 58 bin adet finansal hizmet şirketi ve bu otoritenin düzenleme ve denetleme yetkisi altında faaliyet yürütmektedir (FCA, 2019).

Kanada’da DDK’ların terörün finansmanı ile mücadelede kullanımında finansal istihbarat öne çıkmaktadır. Kanada Finansal İstihbarat Birimi- Canadian Financial Intelligence Unit (FIU)- ve Finansal Kurumları Denetim Ofisi- Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI)- ve Kanada Finansal Transfer ve Rapor Analizi Merkezi-Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)- Kanada Hazine Ajansı- Canada Revenue Agency (CRA) öne çıkan düzenleyici kurumlardır. FIU kolluk veya istihbarat birimlerine bağlı bir yapı olmayıp, Maliye Bakanlığı bünyesinde teşkil edilmiş idari ve düzenleyici otoritedir. Kurum Kanada’nın para aklama ve terörün finansmanı ile mücadele rejiminin kilit unsuru olup tespit, önleme ve caydırıcılık işlevi görmesinin yanında kişisel verilerin korunması işlevini de görür. OSFI, Kanada finans sisteminin güvenli biçimde işleyişini sağlamak için oluşturulmuş bir düzenleyici ve denetleyici otoritedir. Federal düzeyde faaliyet yürüten bankalar, sigorta şirketleri, kredi kurumları gibi yapıları denetleme yetkisine sahiptir OSFI faaliyetlerinde FINTRAC ile işbirliği içindedir. Düzenlediği piyasalarda faaliyet yürüten finans kurumlarından elde ettiği gelirlerle faaliyet yürütür (OSFI, 2019). FINTRAC ise finans sektörü ile kolluk birimleri arasında aracılık yapan ve amacı sektör paydaşlarının güvenini kazanma amaçlı teşkil edilmiştir. FINTRAC’ın ana fonksiyonu finansal enformasyon havuzu oluşturmak, bu enformasyonlara dayalı analizler yapmak ve elde ettiği bulguları yetkili kamu otoriteleriyle paylaşmaktır. Bunun yanında FATF tavsiye kararlarında yer alan para transferlerinin bloke edilmesi, banka hesaplarının dondurulması ve finans sektörünün eğitilmesi ve araştırılması yapılması, halkın bilinçlendirilmesi gibi yükümlülükleri de yerine getirir. Son dönemde FINTRAC para aklama ve terörün finansmanına ilişkin raporlar da yayımlamaktadır. CRA, Kanada’da bağış faaliyetlerini düzenleyen federal düzenleyici otoritedir ve terörle mücadeleye dönük bağış sisteminin teröristlerce istismarının önlenmesi, diğer kurumlarla konuyla ilişkili bilgi paylaşımı ve uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi fonksiyonunu yürütür. Terörle ilişkili olduğundan şüphelendiği bir bağış izleme soruşturma yetkisine sahiptir (Normark ve Ranstorp, 2015).

#### **4. TERÖRİZMİN FİNANSMANINDA YASADIŞI SİGARA PİYASASI**

Araştırmacılara göre yasadışı sigara piyasasının oluşmasında, sigaranın yasal ve yasadışı piyasa fiyatları arasında ciddi bir fark olması, farklı vergilendirmeler nedeniyle ülkelerde birbirinden farklı yasal piyasa fiyatlarının oluşması, sınır ve gümrük muhafaza birimlerinde yolsuzluk ve rüşvet olaylarının artması ve sigara şirketlerinin ürünlerinin yasadışı ticaretine göz yummaları önde gelen faktörlerdir (Shelley ve Melzer, 2008: 4). Devletlerin ekonomik, toplumsal ve insani nedenlerle sigara kullanımının azaltılmasına yönelik politikaları, belirlenen amaca hizmet etmenin yanında yasadışı bir sigara piyasasının oluşmasını da körüklemektedir. Sigara kullanımını azaltmak için özel tüketim vergilerinin yükseltilmesine karşılık, yasadışı sigara piyasası eylemlerini önlemeye dönük caydırıcılıktan uzak idari ve cezai yaptırımlar, kullanıcıları kaçak tütün mamullerine yöneltirken,

sigara kaçakçılığını cazip hale getirmektedir (Gürel, 2015: 19). Tütün ürünlerine getirilen yüksek vergi uygulamasının halk sağlığı üzerinde olumlu bir etki yarattığı yönünde geniş bir mutabakat olmakla birlikte, yasadışı piyasalardaki düşük fiyatlar, yasal piyasalarda yükseltilecek sigara fiyatlarının yarattığı caydırıcı etkiyi zayıflatmaktadır. (Alderman, 2012). Kullanıcılar sigara kullanımını bırakma veya seyreltme yanında yasadışı ürünlere de yönelebilmektedir. Örneğin, Romanya, Sırbistan ve Ukrayna’da 2000-2005 yılları arasında sigara fiyatlarındaki artış, yasadışı sigara piyasasını %80 büyütürken yasal sigara piyasasını %30 küçültmüştür. Sigara fiyatlarının çok yüksek olması nedeniyle Birleşik Krallık da benzer biçimde, sigara kaçakçıları için popüler hedeflerden biri olmuştur (Nagy, 2012: 30, 36).

Sigara kaçakçılığı son dönemde organize suç grupları ve terör örgütlerinin de ilgisini çekmiş ve bu yapılar finansal kazanç ve fon temini için bu piyasada da varlık göstermeye başlamışlardır. Uyuşturucu, silah, nükleer madde ve insan kaçakçılığı ile insan ticareti gibi diğer organize suç faaliyetleri karşısında sigara kaçakçılığı daha masum görünebilmektedir. Buna bağlı olarak, sigara kaçakçılığı kolluk birimleri tarafından çoğunlukla göz ardı edilmekte, suç grupları ve terör örgütleri tarafından istismar edilerek, finans kaynağı olarak kullanılmaktadır (Shelley, 2018). Kolluk birimleri yanında araştırmacılar da sigara kaçakçılığı gibi yöntemlerle elde edilen terör gelirlerine gerekli önemi vermemektedirler (Shelley ve Melzer, 2008: 2). Bunlara ilaveten, tespit edilme ve terörün finansmanı ile ilişkilendirilmede taşıdığı düşük olasılık nedeniyle sigara kaçakçılığı organize suç ve terör örgütlerince tercih edilmektedir (Saidi ve Prasad, 2015: 5). Terör örgütleri sigara kaçakçılığını bizzat gerçekleştirmelerinin yanında, kontrol altında tuttukları bölgelerde bu tür faaliyetlere izin vermek veya koruma sağlamak karşılığında, kaçakçılık yapan şahıslardan farklı adlarla alınan paylardan gelir elde etmektedirler (Gürel, 2015: 19, 20).

Sigara kaçakçılığının terörün finansmanında kullanılması kolluk birimleri, uluslararası kuruluşlar ve araştırmacılar tarafından ortaya konan raporlar ve diğer araştırmalarla ampirik olarak da desteklenmektedir. Kuzey Amerika, Avrupa, Türkiye, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ve Irak dahil olmak üzere, çeşitli ülkelerde ve bölgelerde de sigara kaçakçılığının teröristlerin finansmanının bir aracı olduğu yönünde bulgulara rastlanmaktadır. Organize suç ve terör örgütleri fiyat farklılıkları, düşük vergi veya vergi muafiyeti ve korsan satış gibi araçları avantaja çevirerek elde ettikleri sigaraları başka yerde yüksek fiyata satarak fon elde etmektedirler (Rollins ve Wyler, 2013: 12).

Sigara kaçakçılığının fon amaçlı kullanımına verilebilecek örneklerden birisi İrlanda Kurtuluş Ordusu’nun (IRA) faaliyetleridir. IRA, bu piyasadan, özellikle bio-dizel ve sigara kaçakçılığından fon temin etmektedir (Rollins ve Wyler, 2013: 11; Hawramy, 2016; US Government, 2015). Terör finansmanı alanındaki mevcut eğilim doğrultusunda, IRA, sigara kaçakçılığı ve yasadışı yakıt satışı yoluyla milyonlarca dolar gelir elde etmek için suç örgütleri ile ittifaklar oluşturmaktadır (Billingslea, 2004). El Kaide’nin, Süveyş Kanalı üzerinden İrlanda’ya transit deniz taşımacılığı yoluyla naklettiği sigaralar IRA ile bu örgüt arasında gerçekleştirilen işbirliği ile piyasaya sürülmekte veya diğer bölgelere nakledilmektedir (US Government, 2015).

Güney ve Kuzey Amerika, terör örgütlerinin sigara kaçakçılığı eylemlerinin yoğunlaştığı bölgelerden bir diğeridir. Paraguay, Brezilya ve Arjantin arasında kalan bölge (Three Border Area-TBA) terörün finansmanı açısından önemlidir. Paraguay’da üretilen yasadışı sigaralar başta FARC ve Hizbullah olmak üzere, burada faaliyet yürüten terör örgütleri açısından başta gelen finans kaynağı görevi görmektedir (Keshavarz, 2015). Hizbullah’ın sigara kaçakçılığı bağlantısının varlığı ABD birimlerince de delillendirilmiştir. 2003’te ABD Tütün, Alkol ve Ateşli Silahlar Bürosu, sigara kaçakçılığının terör örgütlerinin başlıca fon kaynaklarından biri olduğunu rapor etmiştir. Gerek medyada yer alan bilgiler ve gerekse yargı kararları bu raporda beyan edilen hususları doğrular niteliktedir. ABD’nin Kuzey Carolina ve Virginia eyaletlerinden Detroit ve Michigan eyaletlerine doğru oluşan kaçak sigara koridorunun Hizbullah ile bağlantısı tespit edilmiştir (vanDijck, 2007: 8).

Afrika ve Ortadoğu yasadışı sigara piyasasının yoğunlaştığı yerler arasındadır. Bölgede Irak Şam İslam Devleti (İŞİD) (Hawramy, 2016; Saidi ve Prasad, 2015: 4), Hamas, PKK ve Hizbullah (Rollins ve Wyler, 2013: 11), El Nusra ve El Kaide (Saidi ve Prasad, 2015: 4) sigara kaçakçılığından fon temin eden yasadışı yapılardır. İŞİD Irak ve Suriye’de kontrol ettiği bölgelerdeki sigara ticaretini manipüle ederek kazanç sağlamaktadır (Hawramy, 2016). Bir kısmını sigara kaçakçılığından elde



ettikleri gelirlerle DAESH, El Nusra, El Kaide gibi örgütler etki alanlarını Mağrip'ten Mashrek ve Körfez'e kadar genişletmişlerdir (Saidi ve Prasad, 2015: 4).

Yasadışı sigara piyasası PKK terör örgütü tarafından da uzun zamandır fon temin etmede kullanılmaktadır (Rollins ve Wyler, 2013: 11). FATF'nin (2012: 27) ABD kaynaklarından aktardığına göre, 2002'de Avrupa Topluluğu (AT), sigara kaçakçılığını çevreleyen para aklama faaliyetleri gerçekleştirdiği gerekçesiyle, bir Amerikan tütün şirketine dava açtı. Şikâyete göre, şirket Irak ile olan ticaret ambargosunu ihlal etmiş ve PKK'ya 1990'lı yıllarda Türkiye'nin doğu bölgelerine taşınan her sigara konteyneri için ücret ödemiştir. Sigaralar, Türkiye'den, PKK'nın Irak'ta kontrol ettiği bölgelere kaçırılmıştır. Elde edilen kazancın, Kuzey Irak'ta faaliyet gösteren PKK ve diğer terör örgütlerini finanse ettiğinden şüphelenilmiştir. İronik biçimde, 1990'larda kaçak sigaraların Irak'a akışını kontrol eden PKK terör örgütü, şimdi Irak'tan çıkan sahte sigaraların kaçakçılığını kontrol etmektedir. Avrupa yetkili otoriteleri, PKK terör örgütü üyelerinin Avrupa'da, Irak bağlantılı sigara kaçakçılığı yaptıklarını belgelendirilmiştir (Beelman, 2002). Diyarbakır Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele (KOM) Şube Müdürlüğü'nce uluslararası gümrük kaçağı sigara ticareti yapan kişilere yönelik düzenlenen 'Filtre' operasyonunda, 2 milyon 35 bin paket gümrük kaçağı sigara ele geçirilmiş ve devletin yaklaşık 80 milyon YTL zarara uğratıldığı açıklanmıştır (CNN Türk, 2008). Sigara kaçakçılığı suçundan gözaltına alınan S.K.'nin terör örgütü PKK'nın kaçakçılardan sözde "gümrük" vergisi aldığına dair ifadesi PKK'nın sigara kaçakçılarından sağladığı fona ilk somut örnek teşkil etmesi nedeniyle "sigara/terör" raporuna girmiştir (İnternethaber, 2012). PKK terör örgütünün Türkiye'nin doğu ve güneydoğu sınırlarının dışında sözde gümrük noktaları oluşturduğu ve buralardan geçiş yapan sigara kaçakçılarından vergi adı altında haraç olarak büyük gelir sağladığı belirlenmiştir (KOM, 2015). Muş merkezli 4 ilde yapılan operasyonlarda ise 26 bin 796 paket kaçak sigara, kaçakçılıktan elde edildiği değerlendirilen 59 bin 745 TL ile PKK terör örgütünü simgeleyen bez parçaları ele geçirilmiştir (Habertürk, 2017). 2017 yılında, Türkiye'de satış izni bulunan sigaraların taklitlerinin yapılarak, sahte bandroller ile piyasaya sürüldüğü tespit edilmiş, bahsi geçen sigaraların Irak'ın kuzeyinde bulunan fabrikalarda üretilerek bandrollendiği yönünde bilgilere ulaşılmıştır (KOM, 2017: 31). İstanbul KOM Şube Müdürlüğü ekipleri de sigara, göçmen ve akaryakıt kaçaklığı yoluyla elde ettiği geliri PKK'ya aktaran bir suç grubunu çökertmiştir (Zengin, 2018). Türkiye bağlamında terörün finansmanı bağlantılı kaçak sigaraların daha çok idari ve adli kolluk (polis ağırlıklı) uygulamaları vasıtasıyla ele geçtiği görülmektedir. Yasadışı sigaraların tespit ve ele geçirilmesinde gerek TAPDK ve gerekse halefi olan TAD'ın, yasadışı sigara tespiti ve ele geçirilmesi faaliyetleri konusunda alan-yazında ve kurum raporlarında herhangi bir veri ve bilgiye rastlanmamıştır. Kurumun yasadışı sigara ticareti ile mücadeledeki katkısının, kimyasal analiz raporu düzenlemek ve koordinasyon toplantılarına iştirak etmekten ibaret olduğu söylenebilir.

## 5. TÜRKİYE'DE PİYASA KOLLUĞU VE TÜTÜN VE ALKOL DAİRESİ

Türk yönetim yapısındaki DDK'lar yasal dayanaklarını, Anayasa'nın 167. maddesindeki "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." hükmünden alırlar. 1980 sonrası hız kazanan liberalleşme politikalarının Türk yönetim yapısına yansımaları bağlamında kurulan DDK'larla Türkiye'de öncelikle yeni bir politika uygulama tekniği oluşturmak hedeflenmiştir (Tekinsoy, 2007: 127). Türkiye'de kurulan DDK'lar dünyadaki örneklerinden çok da farklı olmayan ve ekonomik kamu düzenini koruma amacı güden özel kolluk birimleri olarak görülebilirler (Günday, 1999: 61; Sever, 2015). Bu yapılar mali kolluk olarak adlandırılmakta, devlet mekanizması içinde yer almakta ve düzenleme ve denetleme yetkisi taşımaktadırlar (Akıncı, 2001: 4). Piyasa ekonomisinin sağlıklı işleyebilmesi, ihlallerin engellenmesi ve aksaklıkların giderilmesi ihtiyacı bu kurumları yaratmıştır (Özkan, 2009). DDK'lar, ulusal alan-yazın çalışmalarında geniş ilgi görmelerine karşılık idari kolluk niteliklerine değinen çalışma sayısı kısıtlıdır.

Bu çalışmada, 2017 yılına kadar Türk yönetim yapısında bir DDK olarak faaliyet gösteren ancak bu yıldan sonra Bakanlık tüzel kişiliği bünyesine alınan TAPDK'nın (TAD), terörün finansmanı ile mücadele bağlamında, yasadışı sigara ticaretiyle mücadeledeki piyasa kolluğu rolü incelenmiştir. Mevcut yasal düzenlemelerde, Türkiye'de terörün finansmanı ile mücadelede yetki

ve sorumluluk Mali Suçlar Araştırma Kurulu'na (MASAK) verilmiştir. MASAK diğer birimlerle koordinasyonu sağlamakla da yetkilendirilmiştir. MASAK, 1996'da 4208 sayılı kanunla kurulmuş ve 1997'de faaliyete başlamıştır. Görev ve yetkileri 2006'da 5549 sayılı kanunla yeniden düzenlenmiştir. Kanunun MASAK'ın yetkilerini düzenleyen 19. maddesi 703 Sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. Kurumun yetkileri mevzuatta dağınık biçimde düzenlenmiştir. 5549 sayılı yasaya göre MASAK, mali istihbarata ilişkin tüm süreçleri işletmenin yanında, vergi, gümrük ve ticaret müfettişleri, bankalar yeminli murakıpları, hazine kontrolörleri, sigorta denetleme uzman ve aktüerleri, BDDK ve SPK uzmanlarından oluşan denetim elemanları vasıtasıyla denetim de yaptırabilir. Denetim elemanları görevlerini yaparken tespit ettikleri ihlalleri MASAK'a bildirmekle yükümlüdür. 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 ticaretini yapan veya aracılık edenlerle noterler, spor kulüpleri ve Cumhurbaşkanınca belirlenen diğer alanlarda faaliyet gösterenler, görevleri esnasında tespit ettikleri yasa ihlallerini MASAK'a bildirmekle yükümlüdürler. Ekonomik olaylara, servet unsurlarına, vergi mükellefiyetlerine, nüfus bilgilerine ve yasa dışı faaliyetlere ilişkin kayıt tutan kamu örgütlerinin bilgi işlem sistemleri MASAK'ın erişimine açıktır. MASAK'a bildirimde bulunması yükümlülüğü yüklenerek, mali suçlar ve terörün finansmanı ile mücadelede dahil edilen DDK görevlileri BDDK ve SPK uzmanlarından ibarettir.

Diğer yandan, tütün ve tütün ürünleri ile alkollü içki kaçakçılığı 5607 sayılı yasayla düzenlenerek yaptırım altına alınmış olmasına rağmen, yasanın 19. maddesinde, kaçakçılığı önleme, izleme ve araştırmakla görevlendirilenler, mülkî amirler, Gümrük Müsteşarlığı personeli ile EGM, J.Gn.K.lığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli olarak sıralanmış olup, TAD birimlerine burada yer verilmemiştir. Yasada, söz konusu maddelerin kaçakçılığını yapmak ağırlaştırıcı neden olarak düzenlendiği halde, temel gayesi, kaçakçılık faaliyetlerinin temel emtialarından olan sigaranın piyasasını düzenlemek ve denetlemek olan bir kuruma yer verilmemesinin bir eksiklik olduğu değerlendirilmektedir.

Tütün piyasası Türkiye'de 1984 yılına kadar devlet tekelinde iken bu yıldan sonra piyasa aktörlerine açılmış, 2002 yılında ise 4733 sayılı yasayla, tütün ve alkol piyasasını düzenlemek ve denetlemek için TAPDK tesis edilmiştir (Bknz. Gültekin Karakaş, 2014). Yasayla, "Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü" kaldırılarak yerine kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip "Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu" tesis edilmiştir. 5752 sayılı yasayla getirilen değişiklikle, kurumun adı "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu" olarak değiştirilmiştir. 4733 sayılı Kanun'da kurumun gelirleri, mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar; tescil, izin ve ruhsat harçları ve bu kanunda yer alan idari para cezalarının %25'i olarak sıralanmıştır. Bu bağlamda, mali özerkliği olan Kurumun ihtiyaç duyduğu gelir kaynaklarını büyük oranda yürüttüğü düzenleme ve denetleme işlemleri karşılığında, piyasa aktörlerinde temin ettiği söylenebilir.

4733 sayılı kanunun 2-5 maddelerinin 696 sayılı KHK ile değiştirilmesiyle, 2017 yılında varlığına son verilen TAPDK'nın görevleri, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlıkları "Tarım ve Orman Bakanlığı" adı altında birleştirilmiş, bakanlık bünyesinde TAD kurulmuştur. TAD başkanlık ve başkanlığa bağlı dört daire başkanlığından (Tütün ve Tütün Mamulleri Daire Başkanlığı, Alkol ve Alkollü İçkiler Daire Başkanlığı, Piyasa Düzenleme ve Kontrol Daire Başkanlığı, İdari İşler ve Koordinasyon Daire Başkanlığı) müteşekkildir. TAD'ın ihtiyaç duyduğu yerlerde irtibat noktaları tesis edebileceği düzenleme altına alınmıştır.

TAD görevleri açısından ele alındığında, 4733 sayılı yasanın 4B maddesinde TAPDK'ya tevdi edilen görevlerin aynen TAD'a devredildiği görülmektedir. Bu görevlerden mevcut çalışma açısından öne çıkanlar tütün ve alkol piyasasında üretim, satış ve sunuma ilişkin izin ve yetki belgesi vermek, piyasanın takip ve kontrolünü sağlamak, tüketici bilinci oluşturmak, rekabet ve reklam koşullarını belirlemek, tütün, tütün mamulleri, etil alkol, metanol ve alkollü ürünler konusunda analizler yapmak, gerçek ve tüzel kişilerin işlemlerini görev alanı itibarıyla incelemek ve denetlemek, yasadışı ticareti önleyecek faaliyetleri yürütmek, gerektiğinde bu hususlarda yetkili

kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapmak, piyasalarda görülen aksaklıklara ilişkin çalışmalar yürütmek biçiminde sıralanmıştır. 12.11.2008 tarihli ve 27052 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği’nde ise TAPDK “tütün, tütün mamulleri, alkol ve alkollü içkiler piyasalarındaki faaliyetlerin düzenli, şeffaf ve güvenli bir şekilde gerçekleşmesi için gerekli sektörel düzenlemeleri yapmak veya karar ve tedbirleri almak ve bunları uygulamak, piyasa faaliyetlerini izlemek ve denetlemek” ile yükümlü kılınmıştır.

4733 sayılı yasanın TAPDK’ya yüklediği görevlerde iki amaç gözetilmiştir; birincisi piyasa etkinliğinin sağlanması diğeri ise tüketimden kaynaklanan zararlı etkilerin önlenmesidir. TAPDK Türkiye’de tütün ürünlerinin üretim ve ticaret politikasını bu iki amaç doğrultusunda çıkardığı yönetmelik, tebliğ ve kurul kararları ile belirleyip uygulayagelmiştir. Yasadışı tütün ve tütün ürünü ticaretiyle mücadele hususunda TAPDK’nın faaliyetleri, eşgüdüm çalışmalarına katılmak ve inceleme için gönderilen kaçak ve sahte ürünler için bilirkişi raporları hazırlamaktan ibaret olmuştur. Piyasalara zarar vermeye dönük eylemler ciddi yaptırımlarla karşılık bulurken kamu sağlığı, güvenliği ev esenliği gerekli ilgiyi görememiştir. Yasayla kuruma izleme ve denetim yetki ve görevleri verildiği halde, kurumun gerekli altyapı oluşturulmadan teşkilatlanması ve taşra teşkilatının bulunmamasına bağlı olarak, saha çalışmalarını aktif biçimde yürütememiştir. Üretici şirket tesisleri dışında başka bir alanda denetim yapılamamıştır (Evrengil, 2014: 29, 30).

Kurumun Tütün ve Alkol Dairesine dönüştürüldüğü 2017 yılı sonrasına ait herhangi bir faaliyet raporuna ulaşamamıştır. Ancak, TAPDK yapısına sahip olduğu dönemdeki yıllık faaliyet raporları incelendiğinde, kolluk kuvvetleri tarafından kaçak ve sahte zannı ile yakalanan tütün ve tütün mamulleri için TAPDK tarafından düzenlenen analiz raporu sayısının 2004’te sadece 169 iken 2014’te bu rakamın 5007’ye, 2017’de ise 11.710’a yükseldiği görülmüştür. 2014 yılında itibaren analiz sayısında görülen ciddi artışın nedenleri şöyle sıralanabilir; öncelikle, 28.11.2013 tarihi itibarıyla, 6455 sayılı Kanununun 33. maddesi ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 257. maddelerinde yapılan değişikliklerle, kolluk birimleri tarafından ele geçirilen yasadışı sigaralardan alınan numunelerin analiz için TAPDK’ya (veya TAD’a) gönderilmesi uygulamasıdır. Bu değişikliklerle, üzerinde bandrol bulunmayan 5000 adet (250 paket) ve üzerindeki sigaranın yakalanması halinde, yakalama/el koyma işlemini gerçekleştiren ilgili kolluk birimleri tarafından; yakalama/el koyma işlemine ilişkin düzenlenen tutanağın bir örneği ile yakalanan/el konulan tüm mallardan alınan yeterli sayıda numune, söz konusu malların hangi ithalatçı ya da imalatçıya ait olduğunun tespiti için Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumuna gönderilmeye başlanmıştır. TAPDK’da tütün eksperleri unvanına haiz uzmanlar ve tütün teknolojisi mühendisi tarafından, numuneler üzerinde yapılan analiz sonucunda sigaraların emsal bedellerini, malların ithalatçı veya imalatçı bazında ayırımını içeren bir değerlendirme raporu düzenleyerek yakalamanın/el koymanın gerçekleştirildiği yerdeki vergi dairesi başkanlığına veya defterdarlığa gönderme işlemine başlanmıştır (Bknz. TAPDK, 2013; TAPDK, 2017). Ancak yakalanan malların ne kadarının terörün finansmanı ile bağlantılı olduğu yönünde bir veriye ulaşamamıştır. Analiz sayısında yaşanan artışın ikinci nedeni ise kamuoyunda çözüm süreci olarak adlandırılan, terörle mücadelede silahlı güç yerine uzlaşmaya dayalı çözüm yollarının denendiği politikanın başarısızlığa uğraması sonrasında, uygulamaya konan terörizmle aktif ve önleyici mücadele kapsamında, terörün finans kaynaklarına yönelik tedbirlerin sertleştirilmesi ve genişletilmesi sonucunda, kaçak sigara operasyonlarındaki artış olabilir.

TAPDK’nın TAD’a dönüştürülmesi sonrasında kurumun kaçak sigaraya ilişkin herhangi bir raporuna ulaşamamıştır. Tütün ve tütün ürünleri ile alkol piyasasını düzenleme ve denetleme yetkisine sahip bir DDK olan TAPDK, taşra yapılanmasına sahip olmayıp, taşradaki faaliyetlerini il valilikleri aracılığıyla, idari kolluk birimleri eliyle yürütmüştür. Kurulun yetki ve görevlerinin TAD’a aktarılmasıyla birlikte, bakanlık bünyesinde bu yetki ve görevlerin merkez ve taşra birimleri arasında paylaşımı için yönetmelik düzenlemesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Gerek TAPDK, gerekse TAD yapısında, kurumun sigara kaçakçılığıyla mücadelede bir genel kolluk kuvveti gibi faaliyet yürütebilmesi araç-gereç ve personel kaynaklarındaki yetersizlikler nedeniyle olanaklı görünmemektedir. Bunun yanında, kuruma yasal mevzuatla tanınan yetkiler de sınırlıdır. Mevcut uygulamada kolluk birimleri tarafından ele geçen yasadışı sigara ürünlerinden

gönderilen numuneler laboratuvarlarda incelenerek, düzenlenen raporlar ilgili birimlere gönderilmektedir. Yasadışı sigaralarla bağlantısı kolluk birimlerince tespit edilen kişilere idari müeyyide uygulama yetkisi TAD'a aittir.

TAPDK mali, özerkliği haiz bir DDK olduğu için sigara kaçakçılığıyla mücadelede idari kolluk birimlerini, kendi mali kaynaklarıyla daha fazla destekleyebilirken, TAD'a dönüşümle birlikte Bakanlık bütçesinden aldığı paylarla faaliyet yürüten, mali özerkliğini yitirmiş bir yapıya bürünmüş olup, mevcut yapısıyla, genel kolluk birimlerine gerekli desteği sağlamada yetersiz kalabilmektedir.

## **6. SİGARA KAÇAKÇILIĞIYLA ETKİN MÜCADELE İÇİN POLİTİKA ÖNERİLERİ**

Sigara kaçakçılığıyla mücadelede yürütülen politika seçenekleri vergi oranlarını değiştirmek, ulaşım ve toptan piyasa fiyatı regülasyonları yoluyla kaçak sigara arzını düşürmek, tüketicileri bilinçlendirerek kaçak sigaradan uzak tutmak ve kolluk ve soruşturma birimlerini güçlendirerek cezaları caydırıcı hale getirmek şeklinde dört kategoride ele alınmaktadır (Merriman, 2002: 36). Türkiye'de toplum sağlığı bağlamında sigara tüketiminin azaltılmasına yönelik uygulanan politika, bandrollü sigaradan alınan vergi oranını yüksek tutmaktır. Böylece sigara tüketimini düşürmenin yanında vergi geliri sağlamak da amaçlanmaktadır. Sigara kullanımından kaynaklı sosyal maliyetleri, toplumun geneli yerine kullanıcılarına yüklemek biçiminde de ele alınabilecek olan bu yaklaşım, sigara fiyatlarının yüksekte tutulması durumunda, kullanım miktarının ve kullanıcı sayısının düşeceği varsayımından hareket etmektedir ancak bu yaklaşımda, kullanıcıların daha ucuza temin edecekleri kaçak sigaralara yönelme tercihi göz ardı edilmektedir. Sigara tüketiminin azaltılmasına yönelik kamu spotlarında ise kaçak sigara ve terörün finansmanı bağlantısına değinilmediği görülmektedir. Sigara kaçakçılığıyla mücadelede tercih edilen yöntemin, kolluk ve soruşturma birimlerini güçlendirmek ve cezaları caydırıcı hale getirmek olduğu söylenebilir. Ancak uygulanan yöntemin sigara kaçakçılığıyla mücadelede yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.

Terörün finansmanı ile mücadelede banka hesapları ve sermaye araçlarının takip ve kontrolü yanında, uyuşturucu, sigara, petrol gibi yasadışı malların yasadışı nakil ve ticaretlerinin de önüne geçmek gerekir. Türkiye'de terörün finansmanı bağlamında başta PKK olmak üzere, terör örgütleri doğrudan uyuşturucu, silah, insan, sigara ve akaryakıt kaçakçılığı yaparak veya kaçakçıları haraca bağlayarak gelir elde etmektedirler. Genel kolluk ve güvenlik birimleri uyuşturucu, silah ve insan kaçakçılığıyla mücadelede etkin görev yürütürken sigara kaçakçılığında bu yöntem yetersiz kalabilmektedir. Sigara kaçakçılığıyla mücadelede regülatif önlemler uygulamak TAPDK'nın faaliyet yürüttüğü dönemde, kayda değer bir başarı elde edilememiş olsa da, denenmiştir. 696 sayılı KHK ile idari özerkliğe sahip TAPDK'nın, politika belirleme vasfını yitirmiş uygulayıcı bir bakanlık dairesine dönüştürülmüş olmasının, kaçak sigarayla mücadele etkinliğini etkileme düzeyi ve yönü zaman içerisinde ortaya çıkacak politika çıktılarıyla görülecektir. Kurumsal dönüşümün iki muhtemel çıktısının olacağı öngörülmektedir. Birincisi, Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte, bakanlıkların politika belirleme işlevleri zayıflatılarak, cumhurbaşkanlığı tarafından alınan kararların uygulayıcısı konumuna indirgenmeleri nedeniyle, bakanlık bünyesindeki bir daire başkanlığının sigara kaçakçılığıyla mücadele politikasını zayıflatma ihtimalidir. Kendi mali kaynaklarına, kamu tüzel kişiliğine, teknik bilgiye ve idari özerkliğe sahip bir düzenleyici otoritenin mücadelede daha başarılı olacağı söylenebilir. İkincisi ise bakanlık bünyesinde, zaten kurulu olan bakanlık taşra örgütlenmesi vasıtasıyla, TAD'ın sigara kaçakçılığıyla mücadelede daha etkin görev yapabilme ihtimalidir. Çünkü TAPDK'nın mücadelede etkinliğinin kısıtlayan faktörlerden birisi, sadece merkez örgütlenmesi olup, taşra örgütlenmesine sahip olmamasıydı. Hangi olasılığın gerçekleşeceğini öngörebilmek şuan için mümkün görünmemekte olup, dönüşümün, sigara kaçakçılığıyla mücadele etkinliğine yansımalarını görebilmek için uygulama sonuçlarını görmeye ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Jandarma, polis, sınır güvenliği ve gümrük muhafaza gibi idari kolluk birimleri kullanılmaya devam edilebilir. Bu mücadele yöntemlerinin başarılı biçimde uygulanması neticesinde, yasadışı piyasa aktörleri açısından risk artacaktır. Bu yasadışı aktörler, kolluk birimlerine yakalattıkları sigaraların maliyetini de piyasaya sürdükleri ürünlere ilave edeceklerdir. Yasadışı piyasalarda

ürünün fiyatını belirleyen hususlardan biri aracı kademelerin sayısı, diğeri ise piyasanın riskidir. Kaçak sigaraların fiyatının artmasına neden olacak bu politika, yasal sigara fiyatlarının düşük olması durumunda etkin bir çözüm yöntemi olabilir. Ancak, yasal sigara fiyatlarıyla kaçak sigara fiyatları arasındaki fark yüksek olursa bu politikanın etki düzeyi düşük kalabilir.

Fiyat regülasyonları ve toplumun bilinçlendirilmesi suretiyle yasadışı sigara piyasasıyla mücadele etmek bir diğeri politika seçeneği olabilir. Bu politikanın başarıya ulaşabilmesi için öncelikle hükümetlerin sigara vergilerini mali kaynak olarak görmemeleri gerekir. Bandrollü sigara fiyatlarının ve vergi oranlarının belirlenmesinde tüketici davranışı, yasadışı piyasalar, terörün finansmanı ve kontrolsüz ve sağlıksız şartlarda, standartlardan yoksun kaçak sigaraların sebep olacağı sağlık sorunları gibi farklı faktörler de dikkate alınmalıdır. Sigara fiyatının belirlenmesinde, kullanıcıları kaçak sigara yerine bandrollü sigara kullanımına teşvik edecek fiyat eşiği belirlenmelidir. Bunun gerçekleşmesi ise polisiye tedbirleri sıklaştırarak, kaçakçılar için risk maliyetini artırmak suretiyle yasadışı sigara fiyatlarını yükseltmeye zorlarken regülatif tedbirlerle bandrollü sigara fiyatlarını aşağı çekecek tedbirlerle mümkündür.

Bir diğeri seçenek olarak kamu spotlarıyla halkın bilinçlendirilmesi sağlanabilir. Bilinçlendirme sağlanırken öncelikle insan sağlığına verdiği zarar vurgulanabilir. Türkiye özelinde, sigara kaçakçılığıyla mücadelede terörün finansmanına yapılacak vurgu, ideolojik olarak PKK terör örgütünü ve diğeri terör örgütlerini yadsımayan toplum kesimlerine mensup kullanıcılar üzerinde, beklenenden aksi yönde bir etki yaratarak, kaçak sigaraya olan talebi teşvik edebilir. Ele geçirilen kaçak sigaralar üzerinde, uzmanlarca analizler yapılarak, üretim yerleri, kimyasal içerikleri, dağıtım kanalları, ülkeye giriş yerleri gibi ayırıcı hususlar belirlenerek, yakalanan sigaraların terör örgütleriyle bağlantıları ve kaçakçılık olaylarının birbirleriyle ilişkileri ortaya konabilir.

Bu bağlamda, sigara kaçakçılığıyla mücadele etmek suretiyle gerçekleştirilecek olan terörün finansmanının önlenmesinde etkin çözümün, geleneksel kolluk faaliyetlerini regülatif yöntemlerle desteklemek olduğu söylenebilir. Sigara kaçakçılığıyla mücadelede tek başına polisiye tedbirler uygulamak, sebebine bakmaksızın, ağır kesicilerle ağrıyı dindirmeye benzer. Hâlbuki, sigara kaçakçılığı eylemini bir semptom olarak ele alır ve bu semptomun perde gerisindeki hastalık giderilirse tedavide başarı şansı artacaktır. Regülatif yöntemlerle, sigara kaçakçılığının arkasındaki nedenler ortaya konarak, sorunun kaynağını belirlemek isabetli bir politika seçeneği olarak değerlendirilmektedir.

Bu seçeneğin hayata geçirilebilmesi için öncelikle yasal mevzuat hükümlerinde ve TAD'ın yapılanmasında revizyona gidilebilir. TAD, bakanlık bünyesinde görevli bir özel kolluk birimi olarak görevlendirilip, buna göre teçhiz edilebilir. Bu bağlamda öncelikle TAD'ın il ve ilçe tarım müdürlüklerindeki taşra örgütlenmesi kurularak, personel ve diğeri kaynaklarında nicel ve nitel anlamda iyileştirme sağlamak, birimin yetki ve sorumluluklarını ihtiyaçlara uygun biçimde revize etmek, merkez ve taşra birimleri arasında yetki ve görev paylaşımını gerçekleştirecek idari düzenlemelerin ivedilikle hayata geçirilmesi gereklidir. Başta idari kolluk birimleri olmak üzere, diğeri mücadele birimleriyle eşgüdüm içinde çalışmasını sağlayacak yasal mevzuatın oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Terörün finansmanının güncel popüler kaynakları arasında yer alan kaçak sigara sektörü ile mücadele edecek birimlerin eşgüdüm içerisinde hareket etmelerini, bu birimler arasında oluşturulmuş protokoller veya diğeri idari düzenleyici işlemler yerine, yasal düzenlemeyle ele almak, bu birimleri işbirliğine zorlayarak, mücadelede etkinliği artırabilir.

Gerçekleştirilen revizyonlar sonrasında, sigara kaçakçılığıyla mücadelede beklenen düzeyde başarının elde edilememesi durumunda, bu birimin tekrar bir DDK'ya dönüştürülmesi bir diğeri politik tercih olabilir. Gıda, tarım, hayvancılık, orman ve su işleri gibi geniş bir alanda yetkilendirilen ve geleneksel kamu bürokrasisi yapısına sahip Tarım ve Orman Bakanlığı yapılanmasında, sigara kaçakçılığıyla mücadelenin, sadece tütün ve alkol piyasasında düzenleyici ve denetleyici faaliyetler gerçekleştirmek üzere teşkil edilecek bir DDK ile karşılaştırıldığında daha zayıf kalacağı söylenebilir. Diğeri yandan, DDK'lar mali kaynaklarını büyük ölçüde piyasada gerçekleştirdikleri düzenleyici ve denetleyici faaliyetlerden elde ederler. Forbes'ın "2013 Yılı Dünyanın En Büyük 2000 Şirketi" sıralaması içinde yer alan beş büyük tütün şirketi Türkiye'nin sigara piyasasının neredeyse tamamını ele geçirmiştir (Evrengil, 2014: 27). Buradan hareketle, tütün piyasasını düzenlemek ve denetlemek üzere oluşturulacak bir DDK, bahsi geçen piyasa aktörlerini de sigara kaçakçılığıyla

mücadeleye dahil etmek suretiyle, hem daha etkin ve hem de kamu maliyesinin yükünü hafifletecek bir mücadele aracı olabilir.

TAD, analiz için kendisine gönderilen numunelerin bandrollü olup olmadığına ve içeriğine yönelik analiz raporları düzenleyebilmektedir. Türkiye’de yasadışı sigaraların menşeiini belirlemek ve sigara kaçakçılığı eylemlerini birbirleriyle ilişkilendirebilmek için, ele geçen sigaraların kimyasal analizlerini yapmak faydalı olabilir. Yapılan bu analizler, Emniyet Genel Müdürlüğü Terörün Finansmanı ile Mücadele Daire Başkanlığı veya Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde teşkil edilecek bir veri havuzunda toplanabilir. Saussure, dil incelemeleri yaparken dili (langue) sözden (parole) kesin çizgilerle ayırt etmektedir. Dili toplumun ortak değeri olarak nitelendirirken sözü, bireysel olarak nitelendirmiştir. Yani dil, toplumun bütün fertlerinin ortak değeri olarak nitelendirilirken söz, toplumun bireyleriyle ilgili durumları ifade etmektedir. Söz, bireylerin bir nevi dili kullanım biçimini ifade etmektedir. Toplumun konuştuğu dil, herkes için ortaktır. Ancak toplumun bireylerinin ortak dili işleyişleri farklılık göstermektedir. Bu iki unsuru net bir çizgiyle ayıran Saussure, bu ince farkın yanında dil ve sözün birbirleriyle etkileşim içinde olduğunu, birbirinden bağımsız ifade edilemeyeceğini söylemektedir. Buradan yola çıkarak dilin işlevlerini toplumlar ve toplumdaki bireylerin belirlediği söylenebilir. Genelde, bir devlete tabi olan topluluklar devletin geçerli kıldığı dili konuşurlar. Özelde ise kabul görmüş dilin işleyişi farklılaşır. Örneğin; Türkiye Cumhuriyeti Devleti mensuplarının kullandığı dil, Türkçedir fakat Türkiye’nin bölgelerinde hatta bölgenin kendi bölümlerinde dahi bu dili kullanma şekilleri değişkenlik göstermektedir. Bu değişkenlerin yanı sıra iki unsurun kullanım sırasında birbirine bağlı olması söz konusudur. Var olan bir dili işletmek ve anlayabilmek için o dilin ifade edilebileceği sözlere ihtiyaç duyulur. Aynı zamanda özeli ifade eden sözlerin ortaya çıkabilmesi için de dilin yapı özelliklerinin bilinmesi gereklidir.

## 7. SONUÇ

Sermaye, bankacılık, iletişim ve enerji gibi kritik piyasalarda devletin doğrudan uygulayıcı rolünün düzenleme ve denetleme rolüne dönüşmesiyle birlikte, geleneksel kolluk yöntem ve kurumlarıyla etkin biçimde düzenlenmesi ve denetlenmesi olası görünmeyen bir alan ortaya çıkmıştır. Sürecin serbest piyasa kurallarına göre işlediği bu alanın düzenlenmesi ve denetlenmesi maksadıyla DDK’lar oluşturulmuştur.

Yüksek miktarlardaki sermaye hareketlerine sahne olan piyasalar kısa sürede organize suç grupları ve terör örgütlerinin istismarına uğramıştır. Yasal veya yasadışı mal ve hizmetlerin bu suç yapılarının piyasalara sunumu, para aklama, suç sermayesinin transferi ve terörün finansmanı gibi tehditleri beraberinde getirmiştir. Batılı bazı devletler bu yeni nesil güvenlik tehdidiyle mücadeleye DDK’ları da ortak etmişlerdir. DDK’lar terörün finansmanı ile mücadele bağlamında yoğunlukla finansal istihbarat alanında kullanılmakla birlikte, iletişim, kişisel verilerin korunması, sigara ve alkol kaçakçılığı, akaryakıt kaçakçılığı gibi alanlarda kullanım örneklerine de rastlanmaktadır.

Türkiye’de terörün finansmanı ile mücadelede yetki ve sorumluluk MASAK’a verilmiş olup BDDK ve SPK da mücadeleye dahil edilmişlerdir. Bu üç kurum terörün finansmanının daha çok aklanması ve transferi süreçlerinde etkinlik göstermekte olup, bahsi geçen terör fonlarının temin edilmesi noktasında bu kurumların işlevselliğinin olmadığı söylenebilir. Özellikle terör örgütlerince Türkiye’de gelir elde etmek amaçlı kullanılan sigara kaçakçılığı eylemleriyle mücadelede, TAD daha etkin kullanılabilir.

Sigara kaçakçılığıyla mücadele konusunda sonraki çalışmalarda ampirik araştırmalar yapılarak sigara kaçakçılığını teşvik eden faktörler etki derecesine göre sıralanarak, politika önerilerine kaynak sağlanabilir. Sigara kullanıcılarının sigara fiyatları ve sigara kullanımını kısıtlayıcı diğer faktörlere göre tüketim davranışları ampirik araştırmalarla ortaya konabilir. İçişleri Bakanlığı, EGM ve J. Gen.K.lığı’nın kayıtlarından, yayımladıkları raporlardan ve kaçakçılıkla mücadelede aktif görev yapan personelle yapılacak mülakat ve odak grup tekniğine dayalı ampirik çalışmalarla, mücadeleye olumlu veya olumsuz etkisi olan faktörler hakkında detaylı bulgulara ulaşılabılır. Türkiye’de faaliyet yürüten terör örgütlerinin finans kaynaklarının belirlenmesi ve bu kaynaklara erişimin önlenmesine yönelik politika önerileri sunulabilir.

## KAYNAKÇA

- Akıncı, M. (2001). Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu. *Rekabet Dergisi*, (5), 2-16.
- Alderman, J. (2012). *Strategies to Combat Illicit Tobacco Trade*. Tobacco Control Legal Consortium.
- Apaydın, Ş. (2018). 2008 Global Financial Crisis: The End of Laissez Faire, Jose R. Pires Manso and Ahmet Arif Eren (Ed.), *Economic Issues in Retrospect and Prospect (191-209)*, London: IJOPEC Publication.
- Atay, E. (2006). Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, X(1,2), 259-293.
- Ayanoğlu, T. (2007). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 65(1), 39-83.
- Baradaran, S., Findley, M. and Nielson, D. (2014) Funding Terror. *University of Pennsylvania Law Review*, 162 (3), 477-536.
- Beelman, M. (2002). EU Accuses U.S. Tobacco Companies of Trading with Iraq Terrorists, *The Center for Public Integrity*, Retrieved May 2, 2019 from the <http://www.publicintegrity.org/archives.aspx?year=2002>.
- Billingslea, W. (2004). Illicit Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism. *The Police Chief*, (71).
- Carvajaland, A. and Elliott, J. (2009). *The Challenge of Enforcement in Securities Markets: Mission Impossible?*. IMF Working Paper, WP/09/168.
- Cassella, S.D. (2004). Money Laundering, Terrorism, Regulation, Laws and Legislation. *Journal of Money Laundering Control*, 7 (1), 92-94.
- Charity Commision (2015). *Counter-terrorism Strategy*. Retrieved April 27, 2019 from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/465994/counter-terrorism\\_strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/465994/counter-terrorism_strategy.pdf)
- Clarke, R. (2011). *Crime-Terror Nexus in South Asia: States, Security and Non-State Actors*, Abingdon and New York: Routledge.
- Clunan, A.L. (2006). The Fight against Terrorist Financing. *Political Science Quarterly*, 121(4), 569-596.
- CNNTÜRK (2008). PKK Bağlantılı Kaçakçılık Şebekesi Çökertildi. *CNNTürk 10.01.2008*, <https://www.cnnturk.com/2008/turkiye/01/10/pkk.baglantili.kacakcilik.sebekesi.cokertildi/418486.0/index.html> adresinden 3 Mart 2019 tarihinde edinilmiştir
- Department of State (2019). *The Global Illicit Trade in Tobacco: A Threat to National Security*. Retrieved April 30, 2019 from the <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250513.pdf>.
- Distasio, J. (2003). International Organized Crime Center. *United States Attorneys' Bulletin*, 51(5), 2-6.
- Evrengil, E. (2014). Türkiye’de Tütün Ürünü Piyasa Düzenlemesi: Tütün Kontrolü Bakış Açısından Bir Değerlendirme. *Sürekli Tıp Eğitimi Dergisi*, 23(Özel), 24-32.
- FAS (2018), *A Report on the PKK and Terrorism*. Retrieved September 3, 2019 from the <https://fas.org/irp/world/para/docs/mfa-t-pkk.htm>.
- FATF (2015). *Guidance for a Risk-based Approach, Effective Supervision and Enforcement by AML/CFT Supervisors of the Financial Sector and Law Enforcement*. Financial Action Task Force.
- FATF (2012). *Illicit Tobacco Trade Report*, Retrieved May 1, 2019 from the <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/Illicit%20Tobacco%20Trade.pdf>.
- FCA (2019). *Financial Conduct Authority*. Retrieved April 29, 2019 from the <https://www.fca.org.uk/>.
- FDA (2019a). *US Food and Drug Administration*, Retrieved April 29, 2019 from the <https://www.fda.gov/about-fda/what-we-do>.
- FDA (2019b). *US Food and Drug Administration*, Retrieved April 30, 2019 <https://www.fda.gov/about-fda/fda-basics/what-does-fda-regulate>.
- Freeman, M. and Moyara R. (2013). Terrorism Financing Methods An Overview. *Perspectives on Terrorism*, 7(4), 5-26.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku-Cilt II*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2015). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2013). *İdare Hukuku-Cilt II*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (1999). *Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını.

- Gürel, S. (2015), Terör ve Terör Örgütlerinin Finans Kaynakları. *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(4), 16-27.
- Habertürk (2017). Muş Merkezli 4 İlde Kaçak Sigara Operasyonu. *Habertürk*, 3 Ekim 2017. <https://www.haberturk.com/mus-merkezli-4-ilde-kacak-sigara-operasyonu-1658460#> adresinden 3 Mart 2019 tarihinde edinilmiştir
- Hawramy, F. (2016). Islamic State Turns to Cigarette Smuggling to Fund Itself, *Al Monitor*, November 27, 2016, Retrieved May 1 2019 from the <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/cigarette-smuggling-mosul-isis-terrorism-fund.html>.
- Hussain, M.F. (2012). *The Anatomy of Crime Terror Nexus in Pakistan*, ISSRA Papers.
- İnternethaber (2012). Kaçak Sigaraya PKK Gümrüğü. *Internethaber*, 9 Ocak 2012. <https://www.internethaber.com/kacak-sigaraya-pkk-gumrugu-394505h.htm> adresinden 03 Mart 2019 tarihinde edinilmiştir.
- Karakaş, M.(2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*, 54, 99-121.
- Karakaş, D. G. (2014). 9. Market-Oriented Transformation of Tobacco Sector in Turkey. *Türk Toraks Dergisi*, (15), 71-91.
- Kayıkçı, S. (2005). Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası. *Mülkiye Dergisi*, 247(XXIX.), 43-71.
- Keshavarz, A. (2015). Iran and Hezbollah in the Tri-Border Areas of Latin America: A Look at the ‘Old TBA’ and the ‘New TBA’. *Small Wars Journal*, Retrieved April 27, 2019 from the <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/iran-and-hezbollah-in-the-tri-border-areas-of-latin-america-a-look-at-the-%E2%80%9Cold-tba%E2%80%9D-and-the>
- KOM (2003). 2003 Yılı Değerlendirme Raporu.
- KOM (2017). *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Raporu-2017*, <http://www.kom.pol.tr/Documents/Raporlar/2017%20Rapor.pdf> adresinden 7 Mayıs 2019 tarihinde edinilmiştir.
- KOM (2015). *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Raporu- 2015*, <http://www.kom.pol.tr/Documents/Raporlar/2015tur.pdf> adresinden 7 Mayıs 2019 tarihinde edinilmiştir.
- Latif, M.I. and R.A. Khan (2011). Tackling Terrorism: Traditional Security Approaches. *Pakistan Horizon*, 64(2), 21-31.
- Leblebici, D., Kurban, A. ve Sadioğlu, U.(2012). Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 81-109.
- Makarenko, T. (2002). *Terrorism and Transnational Organized Crime: The Emerging Nexus, Transnational Violence and Seams of Lawlessness in the Asia- Pacific: Linkages to Global Terrorism*. Asia Pacific Centre for Security Studies, Hawaii.
- Merriman, D. (2002). *Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling*, World Bank Economics of Tobacco: Toolkit No 7. Draft Paper: World Bank.
- Nagy, J. (2012). Tackling Cigarette Smuggling with Enforcement: Case Studies Reviewing the Experience in Hungary, Romania and the UK. *World Customs Journal*, 6(2), 28-39.
- Normark, M. and Magnus, R. (2015). *Understanding Terrorist Finance Modus Operandi and National CTF-Regimes*, SEDU Report.
- OSFI (2019). *Office of the Superintendent of Financial Institutions*, Retrieved April 30, 2019 from <http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/Pages/default.aspx>.
- Özkan, A.F. (2009). Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti. *Ankara Barosu Dergisi*, 67(4), 75-95.
- Öztürk, S. (2000). *Uyuşturucu Kaçakçısı Terör Örgütü PKK*. Köksav Yayınevi, Ankara.
- Posner, E.A. (2002). Fear and the Regulatory Model of Counterterrorism. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, (25), 681-700.
- Reitano, T., Clarke, C. and Adal, L. (2017). *Examining the Nexus between Organised Crime and Terrorism and Its Implications for EU Programming*, International Center for Counter Terrorism.
- Rollins, J. and Wyler, L.S. (2013). *Terrorism and Transnational Crime: Foreign Policy Issues for Congress*, Congressional Research Service.



- Saidi, N. and Prasad, A. (2015). *Taxation, Illicit Trade in Tobacco Products and Finance of Terrorism*, Retrieved 2 May, 2019 from <http://www.thecre.com/ccsf/wp-content/uploads/2015/11/Tax-Illicit-Trade-and-Terrorism-June-2015-Final-English-Version.pdf>.
- Sever, D. Ç. (2015). Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64(1), 195-236.
- Shelley, L. (2018). *Exploring the Financial Nexus of Terrorism, Drug Trafficking, and Organized Crime*, The Terrorism and Illicit Finance Subcommittee, House Financial Services Committee.
- Shelley, L. and Melzer, S.A. (2008) The Nexus of Organized Crime and Terrorism: Two Case Studies in Cigarette Smuggling. *International Journal of Comparative and Applied Justice*, 32(1), 1-21.
- Smith, S. (2007). Taxation and Regulation of Tobacco. *Taxation and Regulation of Alcohol, Tobacco and Gambling Symposium*, 21 September 2007, Dutch Ministry of Economic Affairs.
- Sobacı, Z. (2006). Türk İdari Teşkilatındaki Adalar: Bağımsız İdari Otoriteler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55(2), 157-180.
- Sobacı, M. Z., Nargeleçekenler, M. ve Özdemir, E. (2010). Alkol Piyasasındaki Bir Bağımsız Düzenleyici Kurumun Bağımsızlık Düzeyi Alkol Pazarlamasını Nasıl Etkiler? Türkiye Örneği. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(20), 141-166.
- Tan, T. (2000). Bağımsız İdari Otoriteler, *Perşembe Konferansları-4*, 3-32. Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- TAPDK. (2013). Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu.
- TAPDK. (2017). Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu.
- Tekinsoy, M.A. (2007). Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı, Tartışmalar, Sorunlar. *Ankara Barosu Dergisi*, 65(2), 119-134.
- Tiryaki, T. ve Gürsoy, T. (2004). Ekonomik Suç Kavramı ve Sigortacılık Suçlarının bu Açından Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (55), 53-70.
- Ulusoy, A. (2000). Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme. *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, 11-12 Mayıs 2000, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları.
- UN (2008). *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet No. 32.
- US Government (2015). *The Global Illicit Trade in Tobacco: A Threat to National Security*, Retrieved 30 April, 2019 from <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250513.pdf>.
- Van Dijk, M. (2007). The Link between the Financing of Terrorism and Cigarette Smuggling, What Evidence is there?. *HUMSEC Journal*, 1, 5-29.
- Vlcek, W. (2008). A Leviathan Rejuvenated: Surveillance, Money Laundering, and the War on Terror. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 20(1/4), 21-40.
- Walton, A. (2013). Financial Intelligence: Uses and Teaching Methods (Innovative Approaches from Subject Matter experts). *Journal of Strategic Security*, 6(3), 393-400.
- Zengin, F. (2018). Son dakika: PKK Kaçakçılarını Havadan Takip, Karadan Operasyon, *Milliyet*, 20 Ocak 2018. <http://www.milliyet.com.tr/son-dakika-pkk-kacakcilarina-gundem-2594473/> adresinden 20 Nisan 2019’da edinilmiştir.
- 696 sayılı *Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı R.G.
- 703 sayılı *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı sayılı R.G.
- 2709 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, 09.11.1982 tarih ve 17863 (Mükerrer) sayılı R.G.
- 4208 sayılı *Karaparannın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun*, 19.11.1996 tarih ve 22822 sayılı R.G.
- 4733 sayılı *Tütün, Tütün Mamulleri, Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun*, 09.01.2002 sayılı, 24635 sayılı R.G.
- 5549 sayılı *Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun*, 11.10.2006 tarih ve 26323 Sayılı R.G.
- 5607 sayılı *Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu*, 31.03.2007 tarih ve 26479 sayılı R.G.

## **EXTENDED SUMMARY**

### **Purpose**

Neo-liberal globalization wave provided new opportunities for illegal capital too. Leaving the communication, energy, capital and banking markets to private actors has accelerated the privatization policies and regulating and supervising of these markets necessitated is required Regulatory and Supervisory Authorities (RSA).

Cigarette smuggling is one of the crimes that terrorists are funded and it is difficult to control it by traditional law enforcement. In this context, RSAs can be an effective way for preventing cigarette smuggling. There are many practices that RSAs are used in combat against financing of terrorism. In USA, The Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), Food and Drug Administration (FDA); in UK, Charity Commission and Financial Conduct Authority (FCA), in Canada Financial Intelligence Unit (FIU), Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) and Canada Revenue Agency (CRA) are some of these practices.

Its location between three troubled region of the globe, The Balkans, the Middle East and Caucasus, and on the East-West trade route makes Turkey vulnerable to the effects of global smuggling. On the other hand, Turkey has been in fight against Partiya Karkerên Kurdistanê (PKK) terrorist organization for about 35 years and national international reports and scientific researches show that, one of the financial resources of PKK is cigarette smuggling.

The fight against cigarette smuggling requires regulatory measures as well as traditional law enforcement. Using traditional law enforcement methods is similar to relieving pain by using painkillers. However, the goal should be to identify the disease and eliminate the causes of pain. The diseases of the cigarette market are difference between legal and illegal cigarette prices and high taxes. These diseases cause pain, the cigarette smuggling. So, using traditional law enforcement units and tactics together with RSA's can be more effective in the battle against cigarette smuggling.

Regulatory and Supervisory Authority of Tobacco and Alcohol Market established in 2002 by code of 4733, had been an autonomic public authority until it was transformed into Tobacco and Alcohol Department (TAD) under Minister of Agriculture and Forest by Statutory Decree of 696.

The purpose of this study is developing policy proposals for increasing the effectiveness of measures taken against cigarette smuggling. The basis of the policy proposal is to increase the powers and responsibilities of (TAD) in the fight against cigarette smuggling in the context of combating the financing of terrorism, by transforming TAD back to RSA.

### **Methodology**

In this study, qualitative research method of literature and legislative reviewing is used. In this context, national and international basic literature resources and reports about RSAs, financing of terrorism and cigarette smuggling are reviewed. Later, international norms, especially conventions and resolutions promulgated by United Nations, and Turkish national legislative and administrative norms about same subjects are analyzed.

### **Findings**

Retransforming the TAD into a RSA can be more effective in the battle against financing of terrorism. As an autonomous and politically neutral authority does not aim at tax revenues, populist policies and guarantee its political future.

By changing article 19 of code-5607, TAD should be authorized and hold accountable in the combat against smuggling together with Turkish National Police, Gendarmerie General Command, Coast Guard Command and Undersecretaries of Customs. Providing improvement in the quantitative and qualitative aspects of TAD's personnel and other resources in rural agencies are required for succession of this policy.

In determining cigarette prices, a balance should be kept between reducing cigarette consumption and preventing illegal cigarette market. The prices should be kept high enough to reduce the consumption of cigarettes and so low not to direct the users to the smuggled cigarette. Smuggled

cigarette prices can be raised by increasing the risks for smugglers by traditional law enforcement methods.

### **Conclusion and Discussion**

Parallel with globalization, markets have been subject to abuse of terrorist organizations. Supplying of legal or illegal goods and services to the markets by terrorist groups has brought the threats such as money laundering, transfer of criminal capital and financing of terrorism. Some western states have joined the RSAs to combat these security threats in financial intelligence, communication, protection of personal data, preventing smuggling of cigarettes, alcohol, and fuel.

In Turkey, authority and responsibility in combating the financing of terrorism is given to Financial Crimes Research Board (MASAK) and Regulatory and Supervisory Authority of Banking and Capital Market Authority is also included in the struggle. However, these three institutions are active in the processes of laundering and transferring of terrorist funds, and these institutions are not functional in terms of obtaining these funds. Particularly, in Turkey TAD may be involved in active combat for the prevention of cigarette smuggling. It is consider that the inclusion of TAD in the fight against terrorism will fill the gap in the struggle by supporting national law enforcement units.