

# Yetkilendirilmiş Gümrük Müşavirliği

*Nadir ELİBOL\**

**G**ümrük Kanunu'nda antrepo rejiminde yapılan değişiklikle tekellerden serbest rekabete açılan antrepo işletmeciliği, Gümrük İdaresi'nin denetimi altında, sorumluluğu antrepo sahibi veya işletmeciye bırakılmış, yaklaşık 200-300 gümrük antrepusunun sayısı 10-15 yılda 1000'in üzerine çıkınca, ambar memuru kadrolarının da iptali sonucunda mevcut gümrük memurlarıyla antrepolar denetlenemez hale gelmiştir.

2008 yılında başlayan çalışmalarla Yetkilendirilmiş Gümrük Müşaviri statüsü yaratılarak, bu kişilerin bir ön tespit niteliğinde, antrepo işlemlerine nezaret etmesi, dolayısıyla da Gümrük İdaresi'nin yapacağı denetimler öncesinde sorunların önceden görülerek giderilmesi ve günlük icraatın gün içinde gözlemlenmesi amaçlanmıştır.

Gümrük memurunun denetimindeki yetersizlik gerekçesiyle oluşturulan yeni sistem, 6 yıldan fazla bir

süre (bazı aksaklık ve hatalarıyla da olsa) fevkalade verimli ve amacı uygun işlerken; sistemin ıslah edilmesi veya yenilenmesi yerine, sistemin bu kez YGM'lerinin yetersizliği gerekçe gösterilerek (bürokratik görüşe bağlı olmaksızın, çünkü benzer gerekçe ile bürokrasinin yarattığı ve gerekli gördüğü bir sistem olduğundan) 2014 yılı sonunda kaldırılması gündeme gelmiştir.

Bu yönde, 2 Aralık 2014 tarihli ve 29193 sayılı resmi gazete ile yayımlanan tebliğ ile, 2 seri sayılı tebliğin 4' üncü madde ve geçici 1' inci maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle ilgili olarak Ankara, İstanbul, İzmir, Mersin ve Bursa Gümrük Müşavirleri Dernekleri yapılan mevzuat değişiklikleri ile ilgili olarak görüş verse de olumlu bir sonuç elde edilememiştir.

Ardından 2014/1 sayılı 12.12.2014 genelge ile; antrepolarında YGM'nin yanı sıra antrepo memurunun

görevlendirileceği, bu görev için memura teknik donanım sağlanacağı, memur tarafından kamera sistemlerini kontrol edileceği, kilit mahallerini kontrol edeceği, antreponun çift kilidi olacağı, bunun birinin işletmeci de diğerinin antrepo memurunda olacağı, antrepoya giriş-çıkışın antrepo memuru nezaretinde olacağı, TIR-transit takip programı, NCTS ve BİLGE işlemlerin antrepo memurunca yapılacağı, antrepo da elleçleme işleminin antrepo memuru nezaretinde yapılacağı yönünde yeni bir idari işlem tesis edilmiştir.

Söz konusu düzenlemelerle birlikte Yetkilendirilmiş Gümrük Müşavirliği Sistemi kısmen ortadan kaldırılmıştır. Bu durum karşısında, anılan tebliğ ve genelgenin iptali için gümrük müşavirleri derneklerince ortak bir iradeyle idari yargıda dava açılmıştır

Danıştay 15' nci Dairesi ise başvuruyu geciktirmeksizin sonuçlandırarak, idari işlemin uygulanması halinde, kapanma, telafisi güç veya mümkün olmayan zararların doğması ve geri dönüşünün imkansız hale gelmesi ihtimalleri üzerine, Danıştay tarihinde ender karşılaşılan kararlardan biri olarak, savunma dahi almadan "uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlem" nitelendirmesiyle 18.12.2014 tarihinde yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

Yürütmeyi durdurma kararının idareye tebliği üzerine, bu kez 2014/30 sayılı 30.12.2014 tarihli genelge hazırlanarak, Danıştay Kararı'ndan bahisle uygulamada yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.

Bu mezkur genelge ile; antrepolarda görevlendiril-

miş memurların görevine devam edeceği, henüz görevlendirme yapılmamış ise, derhal memur görevlendirilmesi, antrepoların 31.12.2014 tarihine kadar sayımlarının yapılması, TIR-transit takip programı, NCTS işlemlerinin sistemden memur tarafından yapılması, 2014/1 genelgedeki işlemlerin devam edeceği, bu kez iki kilit yerine üç kilit kullanılması, işletmeci, YGM ve antrepo memurunun da ayrı ayrı kilitler bulunması, tüm tespit tutanaklarının YGM ve antrepo memurunca müştereken düzenlenmesi ve imzalanması, kamera ve teknik donanımdan bu kez YGM'nin sorumlu olacağı talimatlandırılmıştır.

YGM sistemi, yalnızca bir tespit yapma, denetim öncesinde sıkıntıları giderme, sıkıntılı bir durumun tespiti halinde de sorunun hemen İdareye bildirilmesinden ibarettir.

Danıştay kararına rağmen, benzer idari tasarruf nedeniyle, bu kez de, 2014/30 sayılı 30.12.2014 tarihli genelgenin uygulamasının durdurulması için yapılan başvuru üzerine, Danıştay 15.Dairesi Esas:2015/665 sayılı karar ile yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

Bu Danıştay kararına rağmen, antrepolarda görevi yalnızca tespit yapma olan YGM'lerin

"denetim yapmalarına son verildiği" ve "denetim görevinin memura geri devredildiği" şeklinde idarece açıklamalar yapılmıştır.

Oysa; İdare, eşyanın antrepoya gelişinden önce, özet beyan ile eşyadan haberdar olmakta, bu özet beyana temel teşkil eden transit beyannamesini veya diğer beyanları görmekte, eşyanın veya belgelerinin idare tarafından kontrol ve muayenesi yapıldıktan sonra, düzenlenen antrepo beyannamesi ile eşyanın antrepoya alınması şeklinde işlem gerçekleştirilmektedir. Bu noktadan itibaren YGM veya çalışanı idarenin tanzim ettiği bu antrepo beyanna-

mesine göre eşyanın sayımını yaparak, cins, ağırlık, miktar (kap, adet) uygunluğunu görerek ve tespit tutanağı düzenleyerek, eşyanın antrepoya alınmasını sağlamaktadır.

Keza; eşyanın antrepodan çıkış işlemleri de, Gümrük İdaresi tarafından düzenlenen transit beyannamesi veya serbest dolaşım belgesinin ibrazı halinde, bu kez yine YGM ve YGM çalışanı eşyanın, bu beyannamelere uygunluğunu tespit ederek eşyanın çıkışını sağlamaktadır.

İdare; kendisine ait ve kendisi tarafından düzenlenmiş tüm kıymetli evrakını tamamladıktan sonra, eşyanın YGM tarafından antrepoya giriş ve çıkışında fiziki uygunluğu gözlenmesi ve tesbiti ile görevlendirilmesi hususu "denetim" gibi anlaşılmış, oysa yapılanın yalnızca bir "tespit" olduğu dikkate alınmamıştır.

İdare, YGM sistemindeki eksikliklerden kaynaklandığını ileri sürerek sistemde değişiklikler yapmış ise de, Danıştay bu işleme de yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.

Bu Karara rağmen idare önceki kararında ısrar etmiş ve tebliğ ile genelgelere dayalı uygulamaya devam etmiştir. Halbuki antrepolar için görevlendirilmesi gereken antrepo memuru sayısı 2.200-2.300 olması gerekirken, 1124 adet genel ve özel antrepoda ancak 430 civarında antrepo memuru görevlendirebilmiştir.

1994 yılında Gümrük Kanunu'nda yapılan değişiklik ile antrepolar Gümrük, THY, TCDD ve TDI tarafından tekel olarak işletilirken ve bu antrepolarda devletin ambar memuru kadrosu ile istihdam ettiği görevlilerce bu işlem yapılırken; antrepo işletmeciliğinin serbest bırakılmasıyla bu görev antrepo sahibi ve işletmecisine bırakılmış, gümrük idaresi ise işletmenin giriş-çıkış kayıtlarını denetler duruma getirilmiştir. Antrepolardan sorumlu tutulan memur

tarafından da belirsiz zamanlarda denetim yapılması şeklinde antrepo işletmeciliği sürdürülmüştür. Zamanla antrepo memurlarının antrepolara hiç gitmemesi, antrepocuyla ilişki içine girmesi hususları denetim elemanlarınca tespit edilip, pek çok antrepo yolsuzluğu soruşturmayla alınca ve Devletin büyük vergi kaybına uğradığı tespit edilince, 2008 tarihinde Bakanlıkça YGM sistemi kurulmuştur. Bu nedenle, doğru ve yapılması gereken bu düzenlemenin kaldırılmasında kamu yararının olduğunu ileri sürebilmek güçleşmiştir.

Ancak, bu sistemde gümrük müşavirlerine yetki verilmesi sırasında eşitlik kriteri altında yetkilendirme işlemlerinde gerekli duyarlılık ve titizliğin gösterilmemesi sonucu güvenilirlik, tarafsızlık ve bağımsızlık esasına dayanan bu görevlendirmede liyakatlı olmayanların tercihi sonucunda sistemde muhtelif sorunlar oluşmuştur. 2014 yılında yeniden eksik ve hatalı uygulamaların giderilerek sistemin ıslahı yoluna gidilmesi düşüncesi yerine, daha önce antrepolarda istihdamından vazgeçilen gümrük memuruyla YGM ve YGM görevlileriyle birlikte tespit yapılması gerektiği iddiasıyla antrepo memuru yeni uygulamaya dahil edilmiştir.

Burada YGM sisteminin hatalı olduğu değil, yetkilendirilmiş gümrük müşavirlerinin belirlenmesinde dikkatsizlik ve özensizlik gösterildiği hususu göz ardı edilmiştir.

Oysa müfettiş raporlarında bu sistemin ıslahı yönünde pek çok rapor yazılmış, keza gümrük müşavir derneklerince de (dava idari yargıda iken dahi) yeni önerilerle sistemin yenilenmesi ve düzeltilmesi yolunda öneriler sunulmuştur. Ayrıca 6 yılı aşkın bir süredir devam eden uygulamada yaklaşık 400 YGM ve 4200 kadar YGM çalışanı, 1200 civarındaki genel ve özel antrepoda, 5 yılda 830.000 adet tespit raporu ve 5.000.000 tespit tutanağı düzenlenmiş olması bu sistemin mükemmel kabul edilebilecek ve kamu

yararına olduğunu kolayca ifade edebilir. Buna rağmen sistem, sayısı 10'u bulmayan yolsuzluk ve usulsüzlükler ileri sürülerek bu kez iyileştirme yoluna gidilmeyerek sonlandırılmak istenmiştir.

2015 yılında da YGM sisteminde düzenleme yapılması yerine, 2015/16 sayılı genelgeyle olayın me-mur ile birlikte devam ettirilmesi gerektiği belirtilerek antrepo denetimleri zorlaştırılmıştır.

Dolayısıyla basit bir çözüm arayışında dahi, asgari YGM ve YGM'lerin çalışanı sayısında antrepo me-muruna ihtiyaç bulunduğu çok açıktır.

Gümrük idaresinin antrepolar üzerindeki denetim yetkisi, YGM sistemine rağmen her zaman ve her koşulda geçerlidir ve yasal zorunluluktur.

Bakanlık, AB uyum yasaları çerçevesinde işletmeciliğini serbest bıraktığı antrepoları tekrar tekel altına alacak ta değildir. Bu sistemin daha etkin ve sağlıklı olabilmesi için; antrepoları denetlemekle sorumlu müdürlükler bünyesinde, kaçak istihbarat müdürlükleri paralelinde veya benzerinde kontrol personeli düzenlemeli, eğitmeli ve antrepolarda sürekli denetim sağlamalıdır.

Antrepoları mahalle aralarından ve apartman bodrum katlarından çıkararak, belirli büyüklükten aşağı olmamalarına dikkat edilerek, faaliyetleri düzenlenmeli, eski antrepolara makul süre verilerek yeni duruma uyum sağlamaları temin edilmelidir.

Antrepolar için "lojistik merkezleri" veya "organize antrepo bölgeleri" içinde faaliyet göstermeleri dü-

zenlenmeli, bu bölge ve merkezler, gümrüklü saha içine alınmalıdır.

Bakanlıkta gümrük hizmetlerinde çalışmış personel için, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'ndaki gümrük müşaviri uygulaması gibi sınav veya sınavsız YGM olabilme şartları yasada düzenlenmeli, YGM'lerin görevlendirileceği genel ve özel antrepo sayısı yeniden ele alınmalıdır. Ayrıca YGM şirket kuruluş şartları yeniden dikkate alınarak şirketin ortak olacağı YGM sayısı belirlenmeli, şirket YGM istihdam edememelidir.

Savaş alanında çarpışanlar ile karargah arasındaki kopukluk, savaşta ne sonuçlar yaratırsa; bugün de YGM'ler ile idare arasındaki iletişim kopukluğu aynı sonucu yaratacaktır.

YGM sistemi kamu yararı olan bir düzenlemedir. "Yeni iş gücü alanı açılması amaçlı bir düzenlemedir" şeklindeki ifadelerden kaçınılmalı, "Devletin egemenlik hakkından vazgeçilmesidir" ifadesi kullanılmamalı, YGM ve görevlileri meslek yüksek okulu mezunu olması gerektiği şartının bulunması gereği unutulurak "yetkilendirilmiş kişiler yetersiz ve bilgisizdir" denilmekten çekinilmelidir.

Bunlar dikkate alınmadan, sistemin değiştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi yapılmadan, mevzuat değişiklikleri ile sistemin kaldırılmaya çalışılması; hukuka ve kişi haklarına zarar vermektedir.

İdare, tebliğ değişikliği sonrası, Danıştay dosyası ile savunmasını tamamladığında, bu kez konuyu kökten kaldırma yoluna gitmiş, YGM sisteminin ıslahı veya yeniden düzenlenmesi yerine, 7 yıl öncesinde (2008) kendi görüş ve ihtiyaçlarını reddederek, bu kez 30 Haziran 2015 tarihli 29402 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Gümrük Yönetmeliği değişik-

liğiyle “YGM” sıfatını tamamen kaldırarak, yerine “gümrük memuru” ibaresini koymuş ve sistemi sonlandırmıştır. 17.madde ile bu sonlandırmanın 30 Temmuz 2015’de yürürlüğe gireceğini hükme bağlamıştır.

Bu durum da, ivedilikle Danıştay’a başvuru yapılmasına neden olmuş bu idari işlem, Danıştay 15.Dairesi Esas:2015/5712 ve 07.07.2015 günlü karar, tekrar yürütmeyi durdurma kararıyla sonuçlanmıştır.

Mahkeme kararında, Danıştay 15’ nci Dairesi’nin 2014/9839 sayılı kararını uygulamayan idareye “Mahkeme kararlarının gereğini yerine getirmek, yasama ve yürütme organları ile idare için bir yetki değil, bir “anayasal ve yasal yükümlülüktür” ifadesi kullanılmış, “İdare’nin, yargı kararlarının bu etki ve sonuçlarının yaşama geçirilebilmesi için gerekeni yapma zorunluluğu olduğu” kararda özellikle belirtilmiştir. “Gümrük işlemlerinin daha hızlı sürede sonlandırılması ve böylelikle vatandaşa daha kaliteli ve etkili kamu hizmet sunulması ile birlikte teknik bilgi ve uzmanlık gereken ve güven esasına dayalı olarak belirlenecek nitelikleriyle düzenlenmiş YGM sisteminin sona erdirilmesine ilişkin İdari tasarrufun kanun hükmüne aykırı şekilde tesis edildiğinden” bahisle yürütmesini durdurma karar vermiştir.

Danıştay’ın bu Kararı’nın İdareye tebliğinden önce, idare bir başka tasarrufla yargı safhasında olan yönetmelik değişikliğinden bahisle 2015/16 sayılı 09 Temmuz 2015 günlü genelgeyi yayınlamak üzere YGM sisteminin sona erdirildiği dolayısıyla 2012/33-17.10.2012 (Yetkilendirilmiş Gümrük Müşavirleri Rehberi hk.) ve 2014/32 sayılı 30.12.2014 (asgari ücret tarifesi hk) genelgeleri de yürürlükten kaldırdığını duyurmuştur.

Danıştay’ın, yönetmelik değişikliğine ilişkin yürütmeyi durdurma kararına rağmen, idare bu kez

2015/16 sayılı genelgeyi hazırladığından, bu genelgenin iptali için de 9 Eylül 2015’de idari yargıya başvurulmuştur.

Görüldüğü gibi; Danıştay tarafından, idarenin tasarrufları Kanun hükmüne aykırı şekilde tesis edildiğinden, savunması alınarak veya alınmadan tüm işlemlerinin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

Bu süre içinde de hem 2 seri nolu tebliğ uygulamakta, hem de tüm genelge ve tebliğ değişiklikleri de uygulamaya dahil edilerek hukukiliği tartışılır şekilde sistem devam ettirilmektedir.

YGM sistemi, yalnızca bir tespit yapma, denetim öncesinde sıkıntıları giderme, sıkıntılı bir durumun tespiti halinde de sorunun hemen İdareye bildirilmesinden ibarettir.

Firmaların kayıt dışılıktan kurtarılarak, zaman içinde kolaylaştırılmış gümrük işlemlerine geçişe hazırlanmalarına yönelik bir ön sistemdir.

Bu nedenle; her tasarrufun idari yargı yoluna götürülmesinden ve her yürütmeyi durdurma kararından sonra da yeni düzenlemeler yapılmasından vazgeçilmelidir.

Savaş alanında çarpışanlar ile karargah arasındaki kopukluk, savaşta ne sonuçlar yaratırsa; bugün de YGM’ler ile idare arasındaki iletişim kopukluğu aynı sonucu yaratacaktır.

Beklenen; YGM’ler ile denetim elemanlarının ortaya koyduğu, sistemdeki eksik, yanlış veya hataların kaldırılmasını sağlamak, yeni düzenlemeler yapmak ve yolcusu bakanlık mensupları olan devrilmiş bu treni, rayların üzerine tekrar oturtmak olmalıdır.