

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2017/121**

**Karar Sayısı : 2017/121**

**Karar Tarihi: 12.7.2017**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN:** Kocaeli 2. Vergi Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU:** 27.10.1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun, 18.6.2009 tarihli ve 5911 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen 238. maddesinin 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle değiştirilen (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...eşyanın gümrüklenmiş değerinin..." ibaresinin Anayasa'nın 2. ve 13. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir

**OLAY:** Davacı tarafından idarî para cezasının iptali için açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

**I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ**

Kanun'un itiraz konusu ibareyi içeren 238. maddesi şöyledir:

**“Madde 238- (Değişik: 18/6/2009-5911/62 md.)**

1. (Değişik: 28/3/2013-6455/15 md.) 241 inci maddenin üçüncü fıkrasının (h), (l) ve (m) bentleri, dördüncü fıkrasının (g) ve (h) bentleri ile beşinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen durumlar hariç, dâhilde işleme rejimi, gümrük kontrolü altında işleme rejimi ile geçici ithalat rejimine ilişkin hükümlerin ihlali halinde eşyanın gümrüklenmiş değerinin iki katı, tam muafiyet suretiyle geçici olarak ithal edilen özel kullanıma mahsus taşıtlar için gümrük vergileri tutarının dörtte biri oranında para cezası verilir. Ancak, dâhilde işleme rejimi kapsamı ithal eşyasının, işleme faaliyetindeki hali veya işlem görmüş ürün hali de dahil olmak üzere rejim çerçevesinde izin verilen yerlerde tespiti halinde, ithal eşyasının gümrük vergileri tutarının iki katı oranında para cezası verilir. Bu cezanın ödeme süresi içinde eşyanın gümrükçe onaylanmış başka bir işlem veya kullanıma tabi tutulmaması halinde eşyanın gümrük vergileri tutarında para cezası tahsil edilir.

2. Birinci fıkraya göre verilen cezalar 241 inci maddenin altıncı fıkrasında belirtilen miktardan az olamaz.

3. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri hakkında bu maddenin para cezasına ilişkin hükümleri ile 241 inci maddenin üçüncü fıkrasının (h), (l) ve (m) bentleri, dördüncü fıkrasının (g) ve (h) bentleri ile beşinci fıkrasının (b) bendi hükümleri uygulanmaz. Bu durumda, 241 inci maddenin birinci fıkrâ hükmü uygulanır.”

## II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 31.5.2017 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Aydın AYGÜN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünülür:

### A. Sınırlama Sorunu

3. Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla yapılacak başvurular itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralı ile sınırlıdır.

4. Başvuran Mahkeme, 4458 sayılı Kanun'un, 5911 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen 238. maddesinin, 6455 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle değiştirilen (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...eşyanın gümrüklenmiş değerinin..." ibaresinin iptalini talep etmiştir.

5. Bakılmakta olan davada uyuşmazlık, dâhilde işleme rejimine aykırılık nedeniyle uygulanan idarî yaptırıma ilişkindir. Kanun'un 238. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan itiraz konusu ibare, dâhilde işleme rejimi, gümrük kontrolü altında işleme rejimi ile geçici ithalat rejimine ilişkin hükümlerin ihlali halinde uygulanacak para cezasının belirlenmesinde ölçü alınacak ortak hükmüdür. Ancak bakılmakta olan davada, gümrük kontrolü altında işleme rejimi ile geçici ithalat rejimine aykırılık bulunmamaktadır.

6. Açıklanan nedenle, 27.10.1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun, 18.6.2009 tarihli ve 5911 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen 238. maddesinin 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle değiştirilen (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan, "...eşyanın gümrüklenmiş değerinin..." ibaresine yönelik esas incelemenin "241 inci maddenin üçüncü fıkrasının (h) bendi ile dördüncü fıkrasının (h) bendinde belirtilen dâhilde işleme rejimiyle ilgili durumlar hariç, dâhilde işleme rejimi" yönünden sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

### B. İtirazın Gerekçesi

7. Başvuru kararında özetle, itiraz konusu ibarenin yer aldığı kural kapsamında yasaklanan fiillerin gerçekleştirilmesi halinde uygulanacak idarî para cezasının gümrüklenmiş değer üzerinden belirlenmesinin, hukuk devleti ilkesinin unsurlarından biri olan suç ve cezalar arasında ölçülülük ilkesine aykırılık oluşturduğu, para cezasının belirlenmesinde kıstas alınan gümrüklenmiş değer, bir suç için öngörülen cezanın, bu

suçun işlenmesi sonucu bozulan kamu düzeninin yeniden tesisi amacına elverişli, gerekli ve bu amaçla orantılı olmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. ve 13. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

8. İtiraz konusu ibarenin yer aldığı kuralda, Kanun'un 241. maddesinin üçüncü fıkrasının (h), (l) ve (m) bentleri, dördüncü fıkrasının (g) ve (h) bentleri ile beşinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen durumlar hariç, dâhilde işleme rejimi, gümrük kontrolü altında işleme rejimi ile geçici ithalat rejimine ilişkin hükümlerin ihlali halinde eşyanın gümrüklenmiş değerinin iki katı, tam muafiyet suretiyle geçici olarak ithal edilen özel kullanıma mahsus taşıtlar için gümrük vergileri tutarının dörtte biri oranında para cezası verileceği öngörülmüştür.

9. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

10. Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi kabahatler hukuku açısından da Anayasa'ya bağlı kalmak koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü, yaptırımın ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenlerinin belirlenmesi gibi konularda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır.

11. Kanun koyucu, takdir yetkisi içerisindeki bu düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle de bağlıdır. Bu ilke ise “elverişlilik”, “gereklilik” ve “orantılılık” olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. “Elverişlilik”, getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, “gereklilik”, getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, “orantılılık” ise getirilen kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir. Bir kuralda öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında da “ölçülülük ilkesi” gereğince makul bir dengenin bulunması zorunludur.

12. İtiraz konusu ibarenin yer aldığı kuralda, dâhilde işleme rejimine aykırı davranışları gerçekleştirenlere eşyanın gümrüklenmiş değeri üzerinden hesaplanacak idari para cezasının uygulanacağı öngörülmektedir. Gümrüklenmiş değer kavramı Kanun'un 3. maddesinde, “Uluslararası Kıymet Sözleşmesine göre belirlenecek; ithal eşyası için eşyanın CIF kıymeti ile gümrük vergileri toplamını, ihraç eşyası için FOB kıymeti ile gümrük vergileri toplamını ifade etmektedir” şeklinde tanımlanmıştır. Kısaca gümrüklenmiş değer, eşyanın vergileri de içinde olmak üzere eşyanın kendi değerini ifade etmektedir.

13. Dâhilde işleme rejimi ekonomik etkili gümrük rejimleri arasında yer alır. Bu rejim, serbest dolaşımda bulunmayan hammadde veya ara malın Türkiye Gümrük Bölgesi içerisinde işleme faaliyetine tabi tutulmak üzere geçici olarak ithal edilmesi ve işleme faaliyeti sonrasında elde edilen işlem görmüş ürünün yeniden ihraç edilmesi esasına dayanır. Bu kapsamda, ihraç edilmek üzere geçici ithal edilen eşyanın vergi ve resimleri şartlı muafiyet sistemi gereği teminata bağlanabilir ya da geri ödeme sistemi uyarınca eşyanın serbest dolaşıma girişi esnasında tahsil edilmiş olan ithalat vergileri, ihracatın

gerçekleştirilmesi halinde geri ödenir. Ancak dâhilde işleme rejimi kapsamında ithal edilen eşyanın ihracatının gerçekleşmemesi durumunda ise mevzuatta öngörülen gümrük yükümlülüğü doğar.

14. Uluslararası ticarete konu olan malın bir ülkeye girişi, bir ülkeden çıkışı, bir ülkede geçici veya sürekli olarak bulunuşu ya da bir ülkeden doğrudan geçişi için uygulanması gereken kuralların belirlenmesi kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Mevcut ticaret politikalarının uygulanmasıyla istihdamın ve ekonomik büyümenin sağlanmasına hizmet etmesi amacıyla kanun koyucu belirtilen takdir yetkisi çerçevesinde dış ticaretin işleyişine ilişkin çeşitli kurallar koyabilir, tedbirler alabilir. Buna göre gümrük mevzuatına aykırı fiiller için adli veya idarî çeşitli yaptırımlar öngörmek, bu yaptırımların caydırıcılığını belirlemek de takdir yetkisi kapsamındadır.

15. Dâhilde işleme rejimine aykırı davranışlar için belirlenecek idarî para cezasının miktarının hesaplanmasında eşyanın gümrüklenmiş değerinin dikkate alınmasının, gümrük rejimlerine aykırı davranışların önüne geçilmesi için uygulanacak idarî yaptırımların caydırıcı olmasını sağlamaya yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

16. Gümrük rejimi düzenlemelerinin önemli fonksiyonlarından biri de dış ticarete koruma önlemlerini gerçekleştirmesidir. Dış ticarete koruma önlemleri dikkate alındığında ulusal sanayi, tarım, ticaret ve hizmetlerin haksız rekabete karşı korunmasında gümrük rejimi düzenlemelerinin etkili önemli role sahiptir. Bu önem nedeniyle de kanun koyucunun gümrük rejimlerinin düzenli bir şekilde işlenmesi için ithalat ve ihracatçılara bazı yükümlülükler yüklemesinin, kamu yararı bakımından gereksiz olduğu söylenemez. Kanun koyucunun gümrük rejimlerinin ihlaline, belirlenen yükümlülüklere aykırı hareket edilmesine idarî para cezası öngörmesi ve bu cezaların da gümrüklenmiş değer üzerinden belirlenmesi takdir yetkisi kapsamındadır. Bu bağlamda itiraz konusu ibarenin, ölçülülük ilkesinin alt ilkeleri olan elverişlilik ve gereklilik ilkeleriyle çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

17. Bunun yanında, dış ticaret politikalarının etkin bir biçimde uygulanması, gümrük rejimlerinin öngörülen amaçlarına uygun şekilde işlenmesi sağlanarak mal ve finans piyasalarının böylece milli ekonominin korunması, vergi kaybının önlenmesiyle birlikte yerli üretimin haksız rekabet karşısında dezavantajlı konuma düşürülmemesi amaçları gözetildiğinde dâhilde işleme rejimine aykırı hareket edenlere uygulanacak idarî yaptırımın belirlenmesinde, eşyanın gümrüklenmiş değerinin esas alınmasının orantısız olduğu söylenemez. Bununla birlikte, ithal edilen her farklı hammadde ve ara malın değeri birbirinden farklıdır. Bu itibarla, idari para cezası belirlenirken “...eşyanın gümrüklenmiş değerinin...” esas alınmasıyla amaç ile araç arasında makul ve uygun bir ilişki kurulduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, itiraz konusu ibarenin yer aldığı kuralda dâhilde işleme rejimine aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar, gerçekleştirilen aykırılığın niteliğine göre de farklı biçimlerde düzenlenmiştir. Bu kapsamda, dâhilde işleme rejiminin sağladığı ayrıcalıklardan faydalanarak ülkeye getirilen ithal eşyayı, ihraç pazarlarındaki problemler ya da ihracatçıdan kaynaklı sorunlar nedeniyle işleyerek ihraç edemeyen, ancak ithal eşyasını dâhilde işleme rejiminde belirlenen yerlerde bulunduranlara öngörülen para cezası ile dâhilde işleme rejimini kasten ihlal ederek yurda getirdiği eşyayı iç piyasaya satanlara öngörülen para cezası birbirinden ayrılmıştır. Bu yönüyle de kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olan kuralın ölçülülük ilkesine aykırılık oluşturduğu söylenemez. Dolayısıyla itiraz konusu ibare hukuk devleti ilkesine aykırı değildir.

18. Açıklanan nedenlerle, 4458 Sayılı Kanun'un, 5911 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen 238. maddesinin, 6455 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle değiştirilen (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...eşyanın gümrüklenmiş değerinin..." ibaresi "241 inci maddenin üçüncü fıkrasının (h) bendi ile dördüncü fıkrasının (h) bendinde belirtilen dâhilde işleme rejimiyle ilgili durumlar hariç, dâhilde işleme rejimi" yönünden, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

19. Kuralın Anayasa'nın 13. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

#### IV. HÜKÜM

27.10.1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 18.6.2009 tarihli ve 5911 sayılı Kanun'un 62. maddesiyle değiştirilen 238. maddesinin, 28.3.2013 tarihli ve 6455 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle değiştirilen (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan;

**A-** "...eşyanın gümrüklenmiş değerinin..." ibaresine ilişkin esas incelemenin "241 inci maddenin üçüncü fıkrasının (h) bendi ile dördüncü fıkrasının (h) bendinde belirtilen dâhilde işleme rejimiyle ilgili durumlar hariç, dâhilde işleme rejimi" yönünden sınırlı olarak yapılmasına,

**B-** "...eşyanın gümrüklenmiş değerinin..." ibaresinin "241 inci maddenin üçüncü fıkrasının (h) bendi ile dördüncü fıkrasının (h) bendinde belirtilen dâhilde işleme rejimiyle ilgili durumlar hariç, dâhilde işleme rejimi" yönünden, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 12.7.2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili  
Engin YILDIRIM

Üye  
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye  
Serruh KALELİ

Üye  
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye  
Recep KÖMÜRCÜ

Üye  
Nuri NECİPOĞLU

Üye  
Hicabi DURSUN

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ