

## Türkiye’de ve dünyada ihracat kontrolleri

### Onuray Alkış

#### Giriş

Stratejik öneme sahip olan, esas olarak silah, teçhizat ve çifte kullanımlı malzemelerin uluslararası ticareti uluslararası alanda kontrole tabiidir. Çifte kullanımlı malzemeler ise sivil veya askeri amaçlarla kullanılabilen olan eşya, yazılım ve teknoloji malzemelerinden oluşmaktadır.

İhracat kontrolleri; uluslararası güvenliği sağlamak amacıyla silah, teçhizat ve çifte kullanımlı malzeme ve teknolojilerin uluslararası ticaretinin sınırlandırılması veya kontrol altında tutulması amacıyla düzenlenen mekanizmalardır. Bu mekanizmaların kuralları ülkelerin imzalamış olduğu uluslararası sözleşmelerle belirlenmektedir.

Hem askeri hem de sivil amaçlarla kullanılabilen malzeme ve teknolojilerin yayılmasını önlemek amacıyla ihracatta dünya çapında bir takım kontrol ve kısıtlamalar hali hazırda uygulanmakta, ancak bu gibi malzemelerin hareketinin izlenmesine yönelik tedbirler artmaktadır. Dolayısıyla ülkemizin de bu gelişmelerden etkilenmemesi mümkün görünmemekte, bu durum da mevcut ticaret politikası araçlarının güncelliğinin ve yeterince etkin kullanılıp kullanılmadığının sorgulanmasına sebebiyet vermektedir.

Temel olarak üç tür uluslararası düzenleme ihracat kontrolünü zorunlu kılmaktadır. Bunlar, uluslararası ambargo kararları, uluslararası anlaşmalar ve çok taraflı ihracat kontrol rejimleridir.<sup>1</sup> Bu bağlamda, ihracat kontrol rejimlerine Türk mevzuatı ile AB ve ABD mevzuatı açısından bu mekanizmalara genel bakış ve güncel değişikliklerin verilmesi bu yazının amacını oluşturmaktadır.

#### I. İhracat kontrollerine ilişkin kavramlar

İhracat kontrolü; uluslararası güvenlik ve istikrarı sağlama amacıyla hassas malzeme ve teknolojilerin üretiminde kullanılan malzemeleri temin etme gayesi olan devletler ile devlet dışı aktörlere transferini kontrol altına almaya yönelik izleme ve gerektiğinde sınırlamalar koyan denetim mekanizmalarının genel adıdır. Hassas malzeme ve teknolojiler; kitle imha silahları ile bu silahların fırlatma vasıtalarının yapımında kullanılan malzemelerdir. Aynı zamanda sivil amaçlı kullanımları söz konusu olduğundan ve yasal sivil ticarete konu olabileceğinden “çift kullanımlı malzeme” olarak da adlandırılır. (Demirel, 2005)<sup>2</sup>

Uluslararası ambargo kararları Birleşmiş Milletler, AGİT veya Avrupa Birliği gibi örgütlerin aldığı ve üyelerinin uymak zorunda oldukları ambargo kararlarıdır. Böyle bir durumda üye devletler, kendi iç düzenlemelerini ambargo kararlarının uygulanmasını temin edecek şekilde oluşturmak ve gerekli ihracat kontrollerini yapmak zorundadır.<sup>3</sup>

Ülkelerin ulusal güvenlik kaygısı veya uluslararası toplumla işbirliği amacıyla taraf oldukları uluslararası anlaşmalar da ihracat kontrolünü gerekli kılabilir. İhracat kontrolleri ile ilgili söz konusu anlaşmaların başlıcaları; Nükleer Silahların Yayılmasının Önlenmesi Antlaşması (NSYÖA), Biyolojik ve Toksik Silahlar Sözleşmesi ile Kimyasal Silahlar Sözleşmesi’dir.

<sup>1</sup> İMMİB; <http://www.ihracatkontrol.org/>

<sup>2</sup> Barış Demirel, Gümrük Uzman Yardımcısı. “Uluslararası İhracat Kontrol Rejimleri ve Gümrük Uygulamaları” uzmanlık tezi. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, Ankara, 2005. (s. 3.)

<sup>3</sup> İMMİB; <http://www.ihracatkontrol.org/>

Çok taraflı ihracat kontrol rejimleri ise ülkelerin taraf oldukları uluslararası anlaşmaların bir adım ötesinde, anlaşma konusu alanda gönüllü bilgi paylaşımını ve çok yoğun işbirliğini öngören organizasyonlardır.<sup>4</sup> Her bir ihracat kontrol rejimi, hangi malzeme ve teknolojiyi izlediğini gösteren bir ihracat kontrol listesi oluşturmuştur. Bu kontrol listelerindeki eşyanın ihracatı izne bağlı olarak izlenmekte ve bu izin verilirken eşyanın ithalatçısının son kullanıcısı olduğu belgelenmektedir. (Demirel, 2005)<sup>5</sup>

Bahse konu ihracat kontrol rejimleri şu şekildedir:

| <b>İhracat Kontrol Rejimi</b>          | <b>Kapsamı</b>   |
|--|--|
| <b>Wassenaar Düzenlemesi</b>           | Konvansiyonel silahlar ile çift kullanımlı malzeme ve teknolojiler                                   |
| <b>Füze Teknolojisi Kontrol Rejimi</b> | Nükleer, biyolojik ve kimyasal silah taşımaya elverişli tüm füzeler ve bunların üretim teknolojileri |
| <b>Avustralya Grubu</b>                | Kimyasal ve biyolojik silahlar ve bunlarla ilgili çift kullanımlı malzeme ve teknolojiler            |
| <b>Nükleer Tedarikçiler Grubu</b>      | Nükleer silahlar ve bunlarla ilgili çift kullanımlı malzeme ve teknolojiler                          |
| <b>Zangger Komitesi</b>                | Nükleer malzeme ve teknolojiler  |

Tablo 1: İhracat kontrol rejimleri

## II. Türkiye’de ihracat kontrol rejimleri

Kitle imha silahlarının geliştirilmesinde kullanılabilecek malzeme ve teknolojinin ihracatının denetlenmesi amacıyla oluşturulmuş ve ülkemizin taraf olduğu uluslararası düzenleme ve rejimler kapsamında kontrole tabi olan malzemelerin yer aldığı listeler mevzuat kapsamında aşağıda açıklandığı şekilde düzenlenmiştir:

Bu listelerden,

1. Wassenaar Düzenlemesi Çifte Kullanımlı Mal ve Teknoloji Listesi ile Avustralya Grubu Kimyasal Prekürsörler Listesi, 2003/12 sayılı “Çifte Kullanımlı ve Hassas Maddelerin İhracatının Kontrolüne İlişkin Tebliğ”;
2. Wassenaar Düzenlemesi Mühimmat Listesi ile FTKR kılavuzu ve ekipman, teknoloji ve yazılım eki, 5201 Sayılı “Harp Araç ve Gereçleri ile Silâh, Mühimmat ve Patlayıcı Madde Üreten Sanayi Kuruluşlarının Denetimi Hakkında Kanun” ve “5201 Sayılı Kanun Gereğince Kontrole Tabi Tutulacak Harp Araç ve Gereçleri ile Silah, Mühimmat ve Bunlara Ait Yedek Parçalar, Askeri Patlayıcı Maddeler, Bunlara Ait Teknolojilere İlişkin Liste (2016 Yılı Kontrole Tabi Malzeme Listesi)”;
3. Kimyasal Silahlar Sözleşmesi ekinde yer alan Kimyasal Madde Listeleri, 2002/12 sayılı “Kimyasal Silahlar Sözleşmesi Ekinde Yer Alan Kimyasal Maddelerin İhracatına İlişkin Tebliğ”;
4. Nükleer Tedarikçiler Grubu talimatnamelerindeki Nükleer Malzeme ve Teknolojiler ile Nükleer Çifte Kullanımlı Malzeme ve Teknolojiler Listesi ile Zangger Komitesi Tetik Liste, “Nükleer Alanda Kullanılan Malzeme, Ekipman ve İlgili Teknolojinin İhracatına İzin Verilmesine İlişkin Yönetmelik” ve Nükleer Ve Nükleer Çift Kullanımlı Eşyaların İhracatında İzne Esas Olacak Belgenin Verilmesine İlişkin Yönetmelik

<sup>4</sup> İMMİB; <http://www.ihracatkontrol.org/>

<sup>5</sup> Barış Demirel, Gümrük Uzman Yardımcısı. “Uluslararası İhracat Kontrol Rejimleri ve Gümrük Uygulamaları” uzmanlık tezi. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, Ankara, 2005. (s. 7.)

Kapsamına Giren Eşya Kalemlerini Belirten “Nükleer Transfer Uyarı Listesi” Ve “Nükleer Çift Kullanımlı Eşya Listesi”ne İlişkin Tebliğ (TAEK/NGD: 2012/1) kapsamında kontrol edilmektedir.<sup>6</sup>

Buna ilişkin olarak Dış Ticaret Müsteşarlığınca yayınlanan 96/31 sayılı İhracı Yasak ve Ön İzne Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ ekinde kanun, kararname ve uluslararası anlaşmalarla ihracı yasaklanmış veya belli kamu kurum ve kuruluşlarının ön iznine bağlanmış olan mallar sıralanmıştır. Buna göre ilgili Tebliğ ekinde, yukarıda açıklanan çok taraflı ihracat kontrol rejimleri kapsamında ihracı önce izne bağlı malzemelerin hangi ilgili kurumdan gerekli izni temin etmesi gerektiğini belirten özet tablo yasal dayanağıyla birlikte verilmiştir.

### III. Dünyada ihracat kontrol rejimleri

#### a. AB’de ihracat kontrol rejimleri

Hem sivil hem de askeri amaçla kullanılabilen veya Kitle İmha Silahlarının yaygınlaştırılmasına katkı sağlayan eşya, yazılım ve teknoloji gibi çifte kullanımlı malzemelerin kullanımı uluslararası güvenliği sağlamak amacıyla kontrole tabiidir. Bu kontroller uluslararası zorunluluklardan kaynaklanmakta (bilhassa BM Güvelik Konseyi Kararı 1540, Kimyasal Silahlar Konvansiyonu ve Biyolojik Silahlar Konvansiyonu) ve üzerinde anlaşmaya varılan çok taraflı ihracat kontrol rejimleri ile uyum göstermektedir.

Bu nedenle AB, uluslararası güvenlik ve barışa katkıda bulunabilmek için çifte kullanımlı bu malzemelerin ihracatı, transiti ve bunlara aracılık edilmesini kontrol etmektedir.

Avrupa Birliği ihracat kontrol rejimi 428/2009 sayılı Tüzük ile yönetilmekte ve ortak AB kontrol kurallarına, kontrol listesine ve uyumlaştırılmış politikaların uygulanmasına olanak tanımaktadır. AB rejimi altında, çifte kullanımlı malzemelerin ihracatı kontrole tabiidir ve bu malzemeler AB sınırlarını bir ihracat yetkisi olmadan terk edemezler. İhracat izni şartı aşağıdaki durumlarda uygulanır:

- Çifte kullanımlı malzemeler Tüzük eki ek l’de yer alan, AB Kontrol Listesi’nde listelenmiştir. AB Kontrol Listesi, uluslararası ihracat kontrol rejimleri olan Avustralya Grubu (AG), Nükleer Tedarikçiler Grubu (NSG), Wassenaar Anlaşması ve Füze Teknolojisi Kontrol Rejimi (MTCR) ile alınan kararlarla kabul edilmiştir.

- Bu gibi maddelerin biyolojik kimyasal, nükleer silahlar ve balistik füze silahları programı veya silah ambargosunu ihlal etmek amacıyla kullanıldıkları yönünde geçerli bir sebep olduğunda, listelenmemiş olan bu malzemeler de kapsayıcı koşul maddesi altında kontrole tabi tutulabilir.

- Kamu güvenliği veya insan hakları göz önüne alındığında, AB üyesi devletler listelenmemiş çifte kullanımlı malzemelere istisnai olarak ek denetimler koyabilir.

Belirli durumlarda, çifte kullanımlı malzemelerin ihracatı ilave AB kısıtlayıcı tedbirler (yaptırımlarına) maruz kalabilir. Bu gibi kısıtlayıcı tedbirler şu anda Kuzey Kore, İran ve Suriye ile çift kullanımlı ürünlerin ticareti için geçerlidir.

Ortak bir kontrol sisteminin varlığı çifte kullanımlı malzemelerin AB Tek Pazar’ı içinde serbest dolaşımına olanak tanımaktadır. Böylelikle, AB içinde transferi ön izinlere tabii olan bazı özel hassas malzemeler dışında, çifte kullanımlı malzemeler AB içerisinde serbestçe ticarete konu edilebilirler (Bahse konu Tüzük EK IV’de belirtilmiştir).

AB genelinde ilgili Tüzüğün bağlayıcılığı bulunmaktadır ve doğrudan uygulanabilir. Bununla birlikte, AB üyesi devletler bazı hükümlerinin uygulanması için tedbirler almak durumundadır. Örneğin; ihlaller ve uygulanabilir cezalar ile ilgili olarak, düzenli aralıklarla ulusal önlemlere genel bir bakış yayımlanır.<sup>7</sup>

Bunların yanında en son olarak, 12.10.2015 tarihli ve 2015/2420 sayılı Komisyon Düzenleyici Tüzüğü ile 428/2009 sayılı Tüzük ekinde değişiklikler yapılmıştır. Anılan düzenleyici Tüzüğün giriş bölümünde; 428/2009 sayılı Tüzük Ek l’de belirtilen çifte kullanımlı malzemeler listesinin uluslararası güvenlik yükümlülükleriyle tam uyumun sağlanabilmesi, şeffaflığın garanti edilebilmesi ve ihracatçıların rekabetini

<sup>6</sup> BİRGÜN, Mesut. “Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çifte Kullanımlı Malların İhracat Kontrolü (Yüksek Lisans Tezi)”. İstanbul, 2006. (s. 66)

<sup>7</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/february/tradoc\\_152181.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/february/tradoc_152181.pdf)

sağlayabilmek için düzenli olarak güncellenmesi gerektiği açıklanmıştır. Ayrıca İhracat kontrol rejimlerindeki kontrol listesinde 2014'de yapılan değişikliklerin, anılan Tüzüğe ekli Ek I'de ilave değişiklikler yapılmasını gerektirdiği, ihracat kontrol yetkilileri ve operatörleri için referansları kolaylaştırmak için bahse konu Ek I'in güncellenmiş ve konsolide edilmiş versiyonunun yayınlanması gerektiği belirtilmiştir. Düzenleyici Tüzük Madde 1'de, 428/2009 sayılı Tüzük Ek I'in anılan tüzüğün ek I'inin değiştirildiği ifade edilmiştir.

Ayrıca 428/2009 sayılı Tüzüğe ekli ekler II a ve II g'de Birlik Genel İhracat Yetkilerinin ve ek IV'de belirli topluluk içi transferler için yetki gerekliliklerinin ne olduğu açıklanmıştır. İlgili düzenleyici tüzük ile bu eklerde de değişiklik yapılmıştır.

#### **b. ABD'de ihracat kontrol rejimleri**

Silah İhracat Kontrol Yasası (AECA), Birleşik Devletler 'den askeri malzemelerin ihracat kontrol yasasının temelidir. Dışişleri Bakanlığı, Uluslararası Silah Kaçakçılığı Yönetmeliği (ITAR) ile bu statüyü uygulamaktadır. Savunma ürün ve hizmetlerinin imalatı, ihracatı veya komisyonculuğunu yapan tüm kişi veya kuruluşlar ABD hükümetine kayıtlı olmalıdır. ITAR, savunma ürün ve hizmetlerinin spesifik ihracatı için gerekli lisans veya diğer yetki belgelerini belirler. AECA, Dışişleri Bakanlığı'nın meclise yıllık ve üçer aylık dönemlerde ihracat yetkilerinin raporunu sunmasını gerektirmektedir.

1979 İhracat İdaresi Yasası, düzenlenmiş şekilde, ABD menşeli çift kullanımlı malzemelerin, yazılımın ve teknolojinin ihracatını veya yeniden ihracatını düzenlemek için diğer uygun kurumlarla anlaşmalı olarak Ticaret Bakanlığı'na yetki verir. Ticaret Bakanlığı bu otoriteyi İhracat Yönetim Düzenlemeleri (EAR) ile uygulamaktadır.

Çok taraflı rejimlerde üzerinde anlaşmaya varılan ihracat kontrollerine ek olarak, Ticaret Bakanlığı, dış politika nedenleriyle, özellikle de ABD Dışişleri Bakanı tarafından uluslararası terörün sponsor devletleri olarak belirlenen ülkelere ya da BM yaptırımlarına tabi olan ülkelere karşı belirli ihracat kontrolleri getirebilmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri, Türkiye'nin de taraf olduğu ve yukarıda Tablo 1'de belirtilen ihracat kontrol rejimlerinin üyesidir.<sup>8</sup>

İhracat kontrollerine yönelik olarak ABD'de yapılan son değişiklikler aşağıdaki gibidir:

- Yabancı uyruklu çalışanlar ve ihracat kontrolleri

ABD'deki firmalar eğitimli çalışan havuzunu genişletmek amacıyla yabancı uyruklu kişileri işe alıyor. Bununla beraber, firmanın bu işe alım süreçleriyle iç içe geçmiş sağlam ihracat kontrol süreçleri yoksa uygunluk konusunda yüksek bir riskle karşı karşıya kalmakta.

İhracat Yönetim Düzenlemeleri (EAR)'ne göre; EAR kontrol listesinde yer alan bir malzemeye ilişkin bilginin ABD'deki yabancı uyruklu bir çalışana verilmesi, o çalışanın vatandaşı olduğu ya da daimi olarak ikamet ettiği ülkeye "ihraç edilmiş-deemed export" sayılmaktadır.

Uluslararası Silah Kaçakçılığı Yönetmeliği (ITAR)'e göre; teknik bilgi piyasaya sürüldüğünde veya bunun dışında "ABD'deki yabancı bir kişiye" transfer edildiğinde (deemed export) ihracat gerçekleşmiş olur.

ABD Dışişleri Bakanlığı'nca en son uygulamada, önde gelen mühendislik ve üretim firmalarından birine, kontrol altındaki teknik bilgilerin Çin Halk Cumhuriyeti'nden gelen ancak ABD'de yasal olarak çalışan yabancı uyruklu

---

<sup>8</sup> <https://www.state.gov/strategictrade/overview/>

çalışana yetkisiz transferi nedeniyle 100.000-USD tutarında ceza tatbik edilmiştir. Bu uygulama diğer üretim ve mühendislik yapan ve yabancı uyruklu kişileri çalıştıran firmalara hatırlatma mahiyetindedir.<sup>9</sup>

- Wassenaar Anlaşması 2015

Wassenaar Anlaşmasının Çifte Kullanımlı Malzemeler listesinde yapılan değişiklikleri temel alarak, Sanay ve Güvenlik Bürosu tarafından ihracat kontrol listesi güncellendi.

20 Eylül 2016'da Sanayi ve Güvenlik Bürosu, İhracat Kontrol Listesi'ni WA'da yapılan değişikliklerle uyumlu hale getiren bir Son Kural yayınladı. Bahse konu Kural, İhracat Kontrol Listeleri'nin her bir kategorisinde yer alan ve ulusal güvenlik amacıyla kontrol altında tutulan bazı İhracat Kontrol Sınıflandırma Numaralarını (ECCNs) yeniden düzenlemekte ve İhracat Yönetim Düzenlemeleri (EAR)'ne ilişkin diğer gerekli değişiklikleri yapmaktadır.<sup>10</sup>

#### IV. Sonuç

Temel olarak üç tür uluslararası düzenleme ihracat kontrolünü zorunlu kılmaktadır. Bunlar, uluslararası ambargo kararları, uluslararası anlaşmalar ve çok taraflı ihracat kontrol rejimleridir. Stratejik öneme sahip olan silah, teçhizat ve çifte kullanımlı malzemelerin kontrolü de ülkemizin de taraf olduğu çok taraflı ihracat kontrol rejimleri aracılığıyla sağlanmaktadır. Çifte kullanımlı bu malzemelerin kontrolünü amaçlayan, AB ve ABD'nin taraf olduğu bu ihracat kontrol rejimlerine Türkiye de taraf ülke konumundadır.

Avrupa Birliği 428/2009 sayılı Tüzük ile ihracat kontrollerine tabi tutulan tüm kontrol listelerini konsolide ederek tek liste altında toplamakta ve bu listede her sene düzenli olarak güncellemeler yapmaktadır. ABD ise Silah İhracat Kontrol Yasası (AECA) ve Uluslararası Silah Kaçakçılığı Yönetmeliği (ITAR) ile düzenlenmekte ve ihracat kontrol rejimlerindeki değişikliklere paralel olarak İhracat Kontrol Listesi'ni güncellemektedir.

Türkiye'ye baktığımızda ise ihracat kontrollerinin birden fazla mevzuat kapsamında düzenlendiği ve her liste kapsamı eşyaya ilişkin düzenlemeler için ilgili mevzuata gidilmesi gerektiği görülmektedir. Ayrıca, AB ve ABD mevzuatında yapılan güncellemelere yerel kontrol listelerinde rastlanmamaktadır. Dolayısıyla her ne kadar AB, ABD ve Türkiye anılan ihracat kontrol rejimlerine taraf ülkeler olsalar dahi, ihracat kontrol listelerine ilişkin düzenlenen yerel mevzuat ve listelerin yapısı bakımından farklılık göstermektedir.

#### Kaynak:

1. BİRGÜN, Mesut. "Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çifte Kullanımlı Malların İhracat Kontrolü (Yüksek Lisans Tezi)". Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Yönetimi Anabilim Dalı, Uluslararası Ekonomi Politik ve İşletmecilik Bilim Dalı. İstanbul, 2006.  
(<http://ulusaltezmerkezi.com/avrupa-biriginde-ve-turkiyede-cifte-kullanimli-mallar-in-ihracat-kontrolu/9/>)
2. DEMİREL, Barış, Gümrük Uzman Yardımcısı. "Uluslararası İhracat Kontrol Rejimleri ve Gümrük Uygulamaları" uzmanlık tezi. Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı, Ankara, 2005.  
([https://issuu.com/barisdemirel/docs/bar\\_tez](https://issuu.com/barisdemirel/docs/bar_tez))

<sup>9</sup> United States – Foreign National Employees and Export Controls. Trade Watch, EY Global Trade Quarterly Update, Volume 15, Issue 4. December 2016. (s. 20)

<sup>10</sup> United States – Wassenaar Agreement 2015 Plenary Agreement Implementation: Highlights an Potential Impacts. Trade Watch, EY Global Trade Quarterly Update, Volume 15, Issue 4. December 2016. (s. 23)

3. United States – Foreign National Employees and Export Controls. Trade Watch, EY Global Trade Quarterly Update, Volume 15, Issue 4. December 2016.
4. United States – Wassenaar Agreement 2015 Plenary Agreement Implementation: Highlights and Potential Impacts. Trade Watch, EY Global Trade Quarterly Update, Volume 15, Issue 4. December 2016.
5. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/february/tradoc\\_152181.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/february/tradoc_152181.pdf)
6. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015R2420>
7. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02009R0428-20151225>
8. İMMİB; <http://www.ihracatkontrol.org/>
9. <https://www.state.gov/strategictrade/overview/>

*Bu makalede yer alan açıklamalar, yazarının konu hakkındaki kişisel görüşünü yansıtmaktadır. Makaledeki bilgi ve açıklamalardan dolayı EY ve/veya Kuzey YMM ve Bağımsız Denetim A.Ş. 'ye sorumluluk iddiasında bulunulamaz. Mevzuatın sık değiştirilen ve farklı anlayışlarla yorumlanabilen yapısı nedeniyle, herhangi bir konuda uygulama yapılmadan önce konunun uzmanlarından profesyonel yardım alınmasını tavsiye ederiz.*