

Gücünü Anayasadan Alan ve Anayasal Bir Hakkı Sınırlandıran Uygulama: Yurt Dışı Çıkış Yasağı

Cem Barlas ARSLAN*

Özet

Yurt dışı çıkış yasağı, hukuk sistemimizde farklı suçlara uygulanmakla birlikte; kamu alacağının korunmasına yönelik bir müessese olma işlevi de görmektedir. Yasak kapsamında, borçlunun yurt dışına çıkışı engellenerek kamu alacağının tahsil imkânsızlığının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, uygulamada karşılaşılan sorunlar ve yasağın anayasal bir hakkı sınırlandırması, yurt dışı çıkış yasağının sorgulanmasına neden olmaktadır. Fakat, gerek suç ve suçluyla mücadele ve gerekse kamu alacaklarının artan önemi, yurt dışı çıkış yasağını bir zorunluluk olarak karşımıza çıkarmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yurt Dışı Çıkış Yasağı, Kamu Alacağı, Anayasa, Temel Hak ve Özgürlükler

Prohibition of Leaving the Country: An Application Based on Constitution and Restricts a Constitutional Right

Abstract

Despite being enforced to various kinds of offenses in Turkish jurisprudence, prohibition of leaving the country also functions as a means of protecting the public claim. In the extent of this prohibition debit side is prevented from leaving the country and there by the goal of encashment of public claim is fulfilled. Nonetheless because of the issues in practice and restriction of a constitutional right, prohibition of leaving the country has been widely argued. However, the significance of suppression of crime and the importance of the encashment of the public claims, makes this prohibition a necessity.

Key Words: Prohibition of Leaving the Country, Public Claims, Constitution, Fundamental Rights and Freedoms

JEL Classification Codes: K34, K49

* Arş.Gör., Gazi Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, barlasaslan@gmail.com

Giriş

Devlet, kamu hizmetlerini yerine getirmek için gerek duyduğu finansmanı kamu gelirleri ile sağlamaktadır. Bu noktada, devlet ile kişiler arasında alacaklı ve borçlu ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Borçlu, borcunu normal yollardan ifa edeceği gibi, ödememe yolunu da tercih edebilmektedir.

Kamu alacakları, önemi ve kolay tahsil edilmelerinin gerekliliğinden dolayı, özel alacaklardan farklı bir statüye sahiptir. Bu doğrultuda, kamu alacaklarının tahsilini 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun düzenlemekte; kamu alacaklarının tahsilinde etkinliğin sağlanması ve kamu alacaklarının korunması amacıyla bazı uygulamalar öngörülmektedir. Buna göre, kamu alacaklarının korunması ve güvence altına alınması bakımından başlıca yöntemler; teminat, ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk, yurt dışı çıkış yasağı, rüçhan hakkı, iptal davası, mal bildirim, kefalet ve sorumluluk gibi müesseseler olarak karşımıza çıkmaktadır.

İfade ettiğimiz gibi, kamu alacağını koruma yöntemlerinden birisi de yurt dışı çıkış yasağıdır. Kamu borçlusunun yurt dışına çıkışının engellenmesine dayalı olarak işleyen uygulama, 06/06/2008 tarihine kadar kanuni dayanağını 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 22. maddesinden alırken, Anayasa Mahkemesinin madde ile ilgili 18/10/2007 tarihli iptal kararından sonra, 5766 sayılı Kanun ile 6183 sayılı Kanuna eklenen 36/A maddesi uygulanmaya başlamıştır. Bu sürece kadar temel mevzuat Pasaport Kanunu olmuş, uygulamaya ise Maliye Bakanlığının yayımladığı tebliğlerle yön verilmiştir.

Yurt dışı çıkış yasağı, anılan koruma yöntemleri arasında, belki de üzerinde en fazla tartışılan ve sorgulanan uygulama olmaktadır. Yasak, temel hak ve özgürlüklere konu olması ve uygulama sürecinde insan haklarına aykırı durumların ortaya çıkması gibi nedenlerden dolayı amacının dışına taşıdığı ve gelişen teknoloji nedeniyle etkinliğinin azaldığı şeklinde eleştirilere maruz kalmaktadır. Buna karşın, kamu finansman sorunları açısından kamu alacaklarının önemi ve korunması zorunluluğu ile suçu önlemenin hukuk devletinin şartı olduğu dikkate alındığında, yasağın gerekliliği yadsınamaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yurt dışı çıkış yasağı her ne kadar anayasal bir hakkı sınırlandırır da sınırlama gücünü yine Anayasadan almaktadır. Bu durumda ise asıl olan, yasak uygulamasının, borçluyu incitmeyecek şekilde doğru işlemesi, hukuka uygun olması ve amaç-araç ilişkisinin sapmaya uğratılmamasıdır.

1. Kamu Borcundan Dolayı Yurt Dışı Çıkış Yasağı Uygulaması

Yurt dışı çıkış yasağı, farklı suçlara yönelik olarak uygulanmakla birlikte; kamu borçlularına, kamu alacaklarını korumak ve kolay tahsil etmek amacıyla da uygulanmaktadır. 6183 sayılı Kanun uyarınca, Bakanlar Kurulu tarafından günün koşulları doğrultusunda belirlenen ve parasal sınırlar dahilinde uygulanan yurt dışı çıkış yasağının mantığı, kamu borcu bulunan yükümlülerin, borcun tahsilini tehlikeye düşürebilme ihtimallerine karşı yurt dışı seyahatlerinin kanunen belirlenen ölçütlere göre sınırlandırılmasını içermektedir. Yasak, borçluya pasaport talebinin reddi, pasaport veya vesika almış olanlar için de seyahatlerinin engellenmesi biçiminde uygulanmaktadır (Keskin, 2009). Böyle bir uygulamaya pozitif hukuk içinde yer verilmesindeki gerekçe, kötü niyetli yükümlülerin kamu borcunu

ödememek amacıyla mal varlıklarını elden çıkararak, yurt dışına kaçmalarını engellemektir (Kızılot vd., 2007: 287).

Yurt dışı çıkış yasağı, önceleri 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 22. maddesi kapsamında uygulanırken, 06/06/2008 tarihinden itibaren 5766 sayılı Kanun¹ ile 6183 sayılı Kanuna eklenen 36/A maddesi ile birlikte uygulanmaya başlamıştır. Pasaport Kanunu'nun 22. maddesi; “Yurt dışına çıkmaları; mahkemelerce yasaklananlara, memleketten ayrılmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere, vergiden borçlu olduğu pasaport vermeye yetkili makamlara bildirilenlere (Anayasa Mahkemesinin 18/10/2007 tarihli ve 2007/4 esas, 2007/81 sayılı kararı ile iptal edilen ibare) pasaport veya seyahat vesikası verilmez. Ancak, yabancı memleketlere gitmeleri mahkemelerce yasaklananlar dışında kalanlara, zaruri hallerde İçişleri Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile pasaport veya pasaport yerine geçen seyahat vesikası verilebilir...” biçimindedir. Bununla birlikte Pasaport Kanunu'nun 22. maddesi ile yapılan düzenlemenin yetersiz kalması neticesinde, Maliye Bakanlığı çıkardığı tebliğler ile uygulamaya yön vermiş ve konuyla ilgili olarak 29/06/2008 tarihine kadar 346, 353, 365, 368, 379, 395, 404, 424 Seri No'lu ve Seri: A, Sıra No: 1 Tahsilat Genel Tebliğlerini yayımlamıştır. Maliye Bakanlığı 395 Seri No'lu Tahsilat Genel Tebliği'nde “5682 sayılı Kanunun 22. maddesindeki ‘vergiden borçlu’ tabiri ile kastedilen, 6183 sayılı Kanunun 1. maddesinde söz konusu edilen amme alacaklarından borçlu bulunan şahıslar olduğundan, buradaki vergi borcu tabirinden de amme alacağı anlaşılacaktır.” biçiminde bir ifade ile genişletici yoruma gitmiş ve bu yaklaşımı ile kamu alacağını güvence altına alma fonksiyonunu hedeflese de ortaya bir yetki aşımı çıkmıştır (Özden, 2001:22). Burada belirtilen vergi borcunu; borca ilişkin ortaya çıkan gecikme zammı, gecikme faizi, pişmanlık zammı, haksız çıkma zammı gibi fer'ileri ile düşünmek gerekmekte olup, maddenin genişletici bir yorum yapılarak tüm kamu alacaklarını kapsar biçimde algılanması gerekmektedir (Doğrusöz, 1998:34). Nitekim söz konusu düzenlemenin, anayasal bir hakkın sınırlandırılması olduğu düşünüldüğünde, yürütme organının bu şekilde genişletici bir yoruma gitmesi doğru olmamaktadır (Avşar, 2009:152). Öyle ki, yurt dışına çıkma özgürlüğünü sınırlandıracak her tür önlemin kanun veya kanuna dayalı yetki ile alınması ve düzenlenmesi gerekmektedir (Özden, 1995:209).

Sonuç olarak, Pasaport Kanunu ile yaşanan sıkıntılar ile uygulamada ortaya çıkan hukuksuzluklar neticesinde; Anayasa Mahkemesi, Pasaport Kanunu'nun 22. maddesindeki, “...vergiden borçlu olduğu pasaport vermeye yetkili makamlara bildirilenlere...” ibaresini Anayasa'nın 2, 13 ve 23. maddelerine aykırılık oluşturduğu gerekçesi ile iptal etmiştir. İptal kararının özetinde; “Yurt dışı çıkış yasağında, vatandaşın yurt dışına çıkma özgürlüğünü sınırlamanın amacı, vergi borcunun tahsilinin sağlanması, araç ise yurt dışına çıkışın yasaklanmasıdır. Amaç ile araç arasında makul bir ilişkinin bulunduğu söylenebilmesi için yurt dışına çıkış ile vergi alacağının tahsilinin zorluğu veya olanaksızlığı arasında bağın varlığının aranması gereği açıktır. Yasak, hiçbir koşul öngörmeksizin, hatta vergi borcunun tutarı dahi belirtilmeden, vergi borcunun ödenmemesine bağlı olarak kendiliğinden uygulandığı zaman, amaç ile araç arasındaki makul ilişki ve denge

¹ 5766 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 06/06/2008 tarih ve Mükerrer 26898 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

ortadan kalkar. İtiraz konusu kural, amaç ve araçları açık, belirgin ve somut bir şekilde öngörmemiş, amaç ve araç arasında makul ve uygun bir ilişki kurmayarak ölçülülük ilkesinin gereklerini yerine getirmemiştir.” biçiminde iptalin gerekçesini içeren ifade bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, iptal kararının yürürlük tarihini altı ay sonraya bırakmış; Karar 08/12/2007 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmış ve 08/06/2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İptal kararının yürürlüğe girmesi ile yurt dışı çıkış yasağının kanuni dayanağı ortadan kalkmış, 06/06/2008 tarihinde 6183 sayılı Kanunda yapılan düzenleme sonucu uygulama kanuni dayanağına tekrar kavuşmuştur. Bu arada geçen altı aylık süreçte oluşan boşluk, Maliye Bakanlığı tarafından yasağın devam ettirilmesi suretiyle göz ardı edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarını ileri bir tarihe bırakmasındaki temel mantık, ortaya çıkan kanuni boşluğun doldurulması olup, bu konuda Danıştay 5. Dairesinin 1992/1213 esas, 1992/3812 sayılı kararında; “Bir Kanunun veya KHK’nın tümünün veya bunların belli hükümlerinin Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş bulunduğu bilindiği halde eldeki davaların, Anayasaya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görüşülüp çözümlenmesi Anayasanın üstünlüğü prensibine ve hukuk devleti ilkesine aykırı düşeceği için uygun görülmez. Bir başka anlatımla Anayasa Mahkemesinin iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi ileriye dönük olarak ertelemiş bulunması öncelikle yasama organına aynı konuda, iptal kararının gerekçesine uygun olarak yeni bir düzenleme için olanak tanımak ve ortada hukuki boşluk yaratmamak amacına yönelik olup yargı mercilerinin bakmakta oldukları uyumsuzluklara hukuka ve Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş kuralların uygulanması ve uyumsuzlukların bu kurallara göre çözümlenmesi sonucunu doğurmaz.” (Baykara, 2008:506) biçiminde hüküm bulmuş olmakla birlikte, yurt dışı çıkış yasağı uygulamasındaki boşluk ancak sürenin sonuna doğru doldurulmuş; bu süreçte uygulanan yasaklar ise Anayasaya ve hukuk ilkelerine aykırı olarak uygulanmıştır (Baykara, 2008:503-505).

Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra 5766 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme neticesinde, 6183 sayılı Kanuna 36/A maddesi eklenmiş ve yurt dışına çıkış tahdidi başlığı altında düzenleme yapılmıştır. Buna göre anılan madde ile;

“Devlete ait olup 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 4458 sayılı Gümrük Kanunu kapsamına giren amme alacakları ile bunlara ait zam ve cezalarını ödeme emrinin tebliğ tarihini takip eden yedi gün içerisinde ödemeyen ya da bu Kanun hükümleri uyarınca hakkında bu alacaklar nedeniyle ihtiyati haciz kararı alınan amme borçlusunun yurt dışına çıkışı, alacaklı tahsil dairesinin talebi halinde ilgili makamlarca engellenir.”

“Yurt dışı çıkış tahdidi, yüz bin Yeni Türk Lirası ve üzerinde olan teminat altına alınmamış amme alacağı için uygulanır. Bakanlar Kurulu, bu tutarı on katına kadar artırmaya, yarısına kadar indirmeye ve yeniden kanuni tutarına getirmeye yetkilidir.”

“Amme alacağına karşılık teminat alınması, alacağın tecil edilmesi, borçlunun aciz halinin tespit edilmesi, yargı mercilerince amme alacağının takibinin durdurulmasına karar verilmesi veya takibin kanunen durdurulması gereken diğer hallerde yurt dışı çıkış tahdidi, alacaklı tahsil dairesinin talebi üzerine ilgili makamlarca kaldırılır.”

“Amme borçlusu hakkında uygulanan yurt dışı çıkış tahdidi, hastalık, iş bağlantısı gibi hallerde alacaklı tahsil dairesinin uygun görmesi ve bildirim üzerine

ilgili makamlar tarafından kaldırılır. Bu fıkraya göre yurt dışı çıkış tahdidinin kaldırılmış olması yeniden tatbikine mani değildir.”

“Amme borçlusuyla birlikte amme alacağının ödenmesinden sorumlu olan ve bu Kanuna göre amme borçlusu sayılan kişiler hakkında da bu maddede yer alan esaslara göre yurt dışı çıkış tahdidi uygulanır.”

“Bu maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.” biçiminde yasağın kanuni çerçevesi çizilmiştir. Bu yeni düzenleme ile yurt dışı çıkış yasağı, önceki uygulamaya göre daha açık ifade bulmuş, ilgili Kanun olarak da 6183 sayılı Kanunda yer almış, uygulama Maliye Bakanlığına verilirken, parasal tutarın belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Maliye Bakanlığı yasağın 6183 sayılı Kanun kapsamına alındıktan sonraki dönemde de 29/06/2008 tarihli Seri: A, Sıra No:2 Tahsilat Genel Tebliği’ni yürürlüğe koymuştur.

Yurt dışı çıkış yasağı uygulaması, akla ilk olarak anayasal bir hak olan seyahat özgürlüğünü getirmektedir. Öyle ki; Anayasa 23. maddesi ile “yerleşme ve seyahat hürriyetini” hüküm altına almıştır. Temel hak ve özgürlükler arasında sayılan, kişinin istediği mülki ve mahalli birime yerleşebilmesi, diğer taraftan istediği şekilde ve zamanda seyahat edebilmesi, evrensel olarak kabul edilen anayasal bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, zorunlu hallerde hakların sınırlandırılabilceği dikkate alınmış ve bu haklara ilişkin sınırlandırma, yine Anayasa tarafından düzenlenmiştir. Nitekim ilgili Anayasa maddesi 03/10/2001 tarih ve 4709 sayılı Kanununun 8. maddesi ile “vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, vatandaşlık ödevi ya da ceza soruşturması veya kovuşturması sebebiyle sınırlandırılabilir” şeklinde genişletilmiştir. Madde hükmünden hareketle, bir vatandaşlık görevi ve anayasal bir ödev olan vergi ödevinin yerine getirilmemesi, sınırlandırmanın haklılığını yoruma mahal vermeyecek biçimde karşımıza çıkarmaktadır. Bununla birlikte, vatandaşlık ödevi genel ve soyut bir nitelik taşımakta, Kanun ile amaca uygun olarak somutlaştırılması gerekmekte olup, düzenlemelerin keyfi uygulamaları önleyecek açıklığa sahip olması gerekmektedir (Çolak, 2008:69).

Uygulama, kamu yararını gözetmekle birlikte; temel hak ve özgürlükleri sınırlandırması, son yıllarda alacaklı idare tarafından sıklıkla başvuru olan bir yöntem olması ve ağır bir yaptırım özelliği taşıması nedeniyle, amacından sapan ve kimi zaman da borçluların hak ve onurlarını zedeleyen bir hal almaktadır. Bu bakımdan, böylesine ağır bir tedbirin uygulayıcısı konumunda olan makamların gerekli hassasiyeti göstermesi ve amacın dışına çıkılmasını önlemesi gerekmektedir. Amaç ile araç arasındaki bağın doğru kurulması, yasağın uygulanma sürecinde yaşanan sıkıntıları aşgari seviyelere indirecek, gerçekleşmesi beklenen faydanın en üst düzeye çıkarılmasını sağlayacaktır.

2. Yurt Dışı Çıkış Yasağı Uygulanmasını Gerektiren Kamu Alacakları ve Yasak Uygulanacak Kişiler

2.1. Yasak Uygulanmasını Gerektiren Kamu Alacakları

6183 sayılı Kanununun yurt dışı çıkış yasağını düzenleyen 36/A maddesi daha önce belirtilmişti. Madde hükmünde dikkat edilecek olursa yasak, devlete ait olup, Vergi Usul Kanunu ve Gümrük Kanunu kapsamına giren kamu alacakları ile bu alacaklara ilişkin zam ve cezalar için uygulanmaktadır. Dolayısıyla, devlete ait olmakla birlikte

anılan Kanunlar kapsamında olmayan, il özel idareleri ve belediyelere ait amme alacakları için uygulanmamaktadır. Yasağın uygulama alanı bulabilmesi için vergi borcu bulunması baş şart olmakta ve borcun kanunlarda öngörülen ölçüde olup takibe alınmış olması gerekmektedir.

Yurt dışı çıkış yasağına konu alacağın tespitinde, kesinleşmiş olduğu halde ödenmemiş kamu alacakları ile varsa ihtiyati haciz ve ihtiyati tahakkuk uygulamasına konu olmuş kamu alacaklarının toplamı dikkate alınmaktadır (Bayrak, 2005:34). Buna göre, vadesinde ödenmemiş ve beyan üzerinden alınan vergi ya da vergilerin varlığı nedeniyle mükellef hakkında ihtiyati haciz ve ihtiyati tahakkuk uygulamasının başlatılmış olması ve kanunda öngörülen tutarın üstünde borcun bulunmasıyla yasak uygulanma imkânı bulabilmektedir (Gümüş, 2005:167). Tarhiyat safhasında olan veya açılan bir vergi davası nedeniyle kesinleşmemiş olan alacaklar; tecil edilen, teminata bağlanan, borçlu tarafından usulüne uygun olarak iadesi talep edilen miktarlar ile cebri icra sonucunda haczedilen malların değeri kadar borç miktarı dikkate alınmamakta ve aciz halinde olan borçlular yurt dışı çıkış yasağı uygulamasına muhatap olmaktadır (Gümüş, 2005:167). Diğer taraftan, Seri: A, Sıra No: 2 Tahsilat Genel Tebliği'nde de belirtildiği üzere; kamu borçlusu hakkında yurt dışına çıkış yasağı uygulanabilmesi için, ödeme emri tebliğ tarihini takip eden yedi gün içinde kamu alacaklarının ödenmemiş olması gerekmekte olup, dolayısıyla vadesinde ödenmemiş kamu alacağı için borçluya ödeme emri tebliğ edilmeden yurt dışı çıkış yasağı tatbik edilmemektedir.

2.2. Yasak Uygulanmasını Gerektiren Kişiler

6183 sayılı Kanun ile kamu borçlusu; kamu alacağını ödemek mecburiyetinde olan gerçek ve tüzel kişiler ile bunların kanuni temsilcileri, mirasçıları, vergi mükellefleri, vergi sorumlusu, kefil ile yabancı şahıs ve kurum temsilcileri olarak ifade edilmektedir. Vergi borcu da, kamu alacakları kapsamında olduğu için, kamu borçluları ve Kanunda sayılanlar, yurt dışı çıkış yasağı uygulanabilecek kişiler olmaktadır.

Bir kişi hakkında yurt dışı çıkış yasağı uygulanabilmesi için, Kanunda belirtilen kamu alacaklarına ilişkin borç bulunması ve kamu alacağının güvenceye alınmasını gerektiren bir durumun varlığında, borcun yetkili makamlara bildirilmesi gerekmektedir. Burada borçlular, gerçek veya tüzel kişiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçek kişilerde, 6183 sayılı Kanun uyarınca vergi borçlusu durumunda olan şahıslar için yurt dışı çıkış yasağı uygulanmaktadır. Tüzel kişilerde ise, borcun muhatabı tüzel kişiliktir. Tüzel kişilerde esas husus, borcun tüzel kişilikten tahsil edilmesi olup, alacağın bu yolla tahsilinin mümkün olmadığı durumlarda borç için ortaklara ya da kanuni temsilcilere başvurulmaktadır. Tahsilat için bu safhaya gelmesi ve temsilcilerin takip edilmesi için öncelikle şirketin takibe alınması ve borcun tahsil edilememesi gerekmektedir (Bilici, 2006: 107). Öte yandan asıl borçludan tahsil edilemeyen alacak için, mirasçılar, vergi sorumluları, kefiller, temsilciler borcun muhatapları olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Nitekim 6183 sayılı Kanununun 36/A maddesinde "Amme borçlusuyla birlikte amme alacağının ödenmesinden sorumlu olan ve bu Kanuna göre amme borçlusu sayılan kişiler hakkında da bu maddede yer alan esaslara göre yurt dışı çıkış tahdidi uygulanır." hükmüne yer verilmiştir.

Seri: A, Sıra No: 2 Tahsilat Genel Tebliği'nde de belirtildiği üzere; 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca hakkında ihtiyati haciz kararı alınmış olanlar için yurt

dışı çıkış yasağı uygulanmakta, kanuni temsilci, ortak gibi kamu borçlusuyla birlikte kamu alacağının ödenmesinden sorumlu olan şahıslar hakkında da ihtiyati haciz kararı alınmış ise bu kişilere ödeme emri tebliğ edilip edilmediğine bakılmaksızın yurt dışı çıkış yasağı uygulanabilmektedir. Diğer taraftan yurt dışı çıkış yasağı, 6183 sayılı Kanunun 36/A maddesi kapsamında borçları bulunan ve 3. maddede sayılan borçluların uyuşmasına bakılmaksızın gerçek kişiler hakkında uygulanmaktadır. Belirtmek gerekir ki, yurt dışına çıkması yasaklananların pasaportları yenilenmezken, yurt dışında bulunanlara Türkiye'ye dönmeleri için bir seyahat vesikası verilmekte, fakat pasaportları yenilenmemektedir (Koç, 2006:34).

3. Yurt Dışı Çıkış Yasağı Uygulama Süreci

3.1. Alacağın Tespiti ve Takibi

Yurt dışı çıkış yasağı uygulanacak alacağın tespitinde, daha önce de ifade ettiğimiz gibi Vergi Usul Kanunu ve Gümrük Kanunu kapsamına giren kamu alacakları dikkate alınmaktadır. Ödeme emrinin tebliğ tarihini takip eden yedi gün içinde ödemeyen ya da bu Kanun hükümleri uyarınca hakkında bu alacaklar nedeniyle ihtiyati haciz kararı alınan kamu borçlusunun yurt dışına çıkışı, alacaklı tahsil dairesinin talebi halinde ilgili makamlarca engellenmektedir. Diğer taraftan, borcun kanunen belirlenen tutarın altında olması halinde yurt dışı çıkış yasağı uygulanmamakta; yasağın tatbikinden sonra bu tutarın altına inmesi halinde yurt dışı çıkış yasağı derhal kaldırılmaktadır.

Tahsil dairelerinin, yurt dışı çıkış yasağı uygulanacak borçluları emniyet makamlarına bildirmesi üzerine yasak bu makamlar tarafından uygulanmaktadır. Emniyet makamlarına yapılacak bildirimlerde; borçlunun adı ve soyadı, T.C. kimlik numarası/vergi kimlik numarası, doğum yeri ve tarihi, ana ve baba adı, nüfusa kayıtlı olduğu yer, iş ve ikametgâh adresleri, borcun tutarı, yılı, türü ve vadesinin eksiksiz olarak yer alması zorunlu olup, tahsil dairelerince, yurt dışına çıkış yasağı konulmak üzere emniyet makamlarına isimleri bildirilen kişilere durum ayrıca bir yazı ile derhal bildirilir. Bu yazıda; borcun mahiyeti, yılı, tutarı, vadesi ve ne şekilde tasfiye olunabileceği, yurt dışı çıkış yasağının kaldırılabilmesi için ne gibi işlemler yapılması gerektiği açıkça belirtilmek suretiyle, borçluların bilgilendirilmelerinin sağlanacağı ilgili tebliğde belirtilmektedir. Diğer taraftan haklarında yasak uygulanan kişilerin ödemiş oldukları yurt dışı çıkış harçları kendilerine iade edilmektedir. Yurt dışı çıkış yasağının ilgili makamların yanı sıra borçlulara borcun mahiyeti, miktarı, yılı, vadesi, nasıl tasfiye olacağı ve yasağın kaldırılmasının şartlarının belirtilmesiyle kamu alacağının tahsilinin hızlandırılması sağlanmaya çalışılmaktadır (Bayrak, 2005:35).

3.2. Alacağın Tutarı

29/06/2008 tarihinde yayımlanan Seri: A, Sıra No: 2 Tahsilat Genel Tebliği uyarınca; yurt dışı çıkış yasağı, 100.000 Türk Lirası ve üzerinde olan teminat altına alınmamış amme alacakları için uygulanmaktadır. Günün gerektirdiği şartlara göre, Tebliğde de belirtildiği üzere Bakanlar Kurulu, bu tutarı on katına kadar artırmaya, yarısına kadar indirmeye ve yeniden kanuni tutarına getirmeye yetkili kılınmıştır.

3.3. Yasağın Hangi Aşamada Uygulanacağı

Yurt dışı çıkış yasağı, kamu borçlusunun belirtilen durumlarda borcunu ödememe ihtimaline karşılık olarak uygulanmaktadır. Uygulamada tutar, Kanun ile belirlenen parasal tutardır. Bununla birlikte borç için teminat gösterilmemiş olması

ve borcun kesinleşmemiş olması gerekmektedir. Bu durumun tersinde, daha sonra hukuki yollarla vergi borcunun dayanağı olan tarhiyatın geçersiz olması halinde tafisi güç durumlar ortaya çıkabilmekte ve vergi idaresinin itibarı zedelenmektedir (Çavuşoğlu, 2004:21). Öte yandan ilgili borcun, ödeme emrini takip eden yedi gün içinde ödenmemesi veya borç için ihtiyati haciz kararının alınmış olması gerekmektedir.

3.4. Yurt Dışı Çıkış Yasağının Kaldırılmasını Gerektiren Durumlar

Seri: A, Sıra No: 2 Tahsilat Genel Tebliği'ne göre; kamu borçlusu hakkında uygulanan yurt dışı çıkış yasağı; borcun ödenmesi, kamu alacağına karşılık teminat alınması, alacağın tecil edilmesi, borçlunun aciz halinin tespit edilmesi, yargı mercilerince kamu alacağının takibinin durdurulmasına karar verilmesi, takibin kanunen durdurulması gereken diğer hallerin bulunması durumunda alacaklı tahsil dairesinin talebi üzerine yetkili makamlarca kaldırılmaktadır. Yurt dışı çıkış yasağının kaldırılmasını gerektiren bu durumlar açık olarak belirtilmiş olup, söz konusu durumların varlığı halinde borçlu hakkında yurt dışı çıkış yasağı konulmakta, daha önce konulmuş yasaklar ise bu durumların ortaya çıkmasıyla derhal kaldırılmaktadır. Hakkında yurt dışı çıkış yasağı konulan kişilerin durumları dikkatle izlenmekle birlikte, bu yasağın konulmasına neden olan durumların ortadan kalkmasıyla, keyfiyet derhal ilgili Emniyet makamlarına bildirilmek suretiyle, mükelleflerin mağduriyetlerinin önlenmesinin temin edilmesi gerekmektedir.

3.4.1. Teminat

Teminat genel olarak, elde edilememesi riski olan bir alacak için güvence önlemi olurken; vergi icra hukuku açısından vergi alacağının tahsilinin tehlikeye düştüğü kabul edilen ve belli nedenlere dayanılarak kamu alacaklısının talebi üzerine, kamu borçlusunun borcuna karşılık kanunda öngörülen değerleri güvence olarak göstermesi anlamına gelmektedir (Kızılot vd., 2007:283). Teminat gösterilen bir alacak için yurt dışı çıkış yasağı uygulanması, borçlu açısından yaptırımın daha da ağırlaştırılması anlamına gelmektedir. Nitekim, teminat uygulaması ile kamu alacağı güvence altına alınmış olmaktadır. Diğer bir ifade ile uygulama, borcun teminatı olmakta, bir anlamda yurt dışı çıkış yasağına gerek kalmamaktadır.

3.4.2. Tecil

Tecil uygulaması, kamu borçlusunun borcun zamanında ödenmesi, haczin tatbiki veya haczedilmiş malların paraya çevrilmesi gibi durumlarda zor duruma düşmesine binaen, alacaklı tahsil dairesine durumunu yazılı olarak bildirmesi ve uygun görülmesi halinde, otuz altı ayı geçmemek üzere, faizleriyle birlikte borcun ertelenmesidir. Tecil olan kamu alacakları hakkında yurt dışı çıkış yasağı uygulanmamakta veya uygulanan yasak kaldırılmaktadır. Tecil uygulanırken, kamu borçlusu takip edilmekte ve gerekli durumlarda kaldırılan yurt dışı çıkış yasağı tekrar uygulamaya konulabilmektedir.

3.4.3. Aciz Hali

Aciz hali kelime anlamından da anlaşılacağı gibi kamu borçlusunun, borç ödeme konusunda acze düşmesi, ödeme yeteneğini kaybetmesidir. Bu durumda borçlu için teminat ve faiz aranmadan tecil müessesesi uygulanabilmekte olup, aciz halinde olan borçlunun zaman aşımı içinde takibi yapılmaktadır. Aciz halinin mantığına uygun olarak, borcunu ödeyemeyecek kişinin yurt dışı çıkışın engellenmesi, kamu alacağı açısından bir yarar sağlamayacağı için uygulanmamaktadır.

3.4.4. Takip Durdurması

Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık bulunmaktadır. Bu hüküm hukuk egemenliğinin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradan hareketle, kamu alacağının takibi açısından gerek kamu alacağına gerekse alacaklı tahsil dairesinin eylem ve işlemlerine karşı yargı mercilerinin borçlu lehine verdiği kararlar neticesinde alacağın takibi durdurulabilmektedir. Yurt dışı çıkış yasağı bir koruma yöntemi olmakla birlikte, kamu alacağının takip sürecinin bir parçası olması nedeniyle, takip durması sonucunda kaldırılmaktadır.

3.4.5. Diğer Durumlar

6183 sayılı Kanununun 36/A maddesinin dördüncü fıkrasında "Amme borçlusu hakkında uygulanan yurt dışı çıkış tahdidi, hastalık, iş bağlantısı gibi hallerde alacaklı tahsil dairesinin uygun görmesi ve bildirim üzerine ilgili makamlar tarafından kaldırılır. Bu fıkra göre yurt dışı çıkış tahdidinin kaldırılmış olması yeniden tatbikine mani değildir." hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre, yurt dışı çıkış yasağı bulunan borçluların hastalık, iş bağlantısı ve benzeri zorunlu nedenlerden dolayı tahsil dairelerine yapacakları başvuru üzerine, durumları tahsil dairesince değerlendirilmekte ve taleplerinin uygun görülmesi durumunda ortaya çıkacak olumsuz sonuçların önlenmesi açısından yurt dışı çıkış yasağı kaldırılmaktadır. Bu durumda olan borçluların talepleri, tahsil dairesi yöneticisi başkanlığında (vergi dairesi yetkisini haiz olarak kurulan ve faaliyete geçen vergi dairesi başkanlıklarında vergi dairesi başkanı, yetki devri halinde ilgili grup müdürü/müdür, vergi dairesi müdürlüklerinde vergi dairesi müdürleri, mal müdürlüklerinde mal müdürleri) ilgili bölüm (vergilendirme ve tahsilat/kovuşturma) yöneticileriyle birlikte değerlendirileceği ilgili tebliğde belirtilmektedir. Buradaki amaç, hastalık gibi zor bir duruma maruz kalmış borçlunun tedavisinin gecikmemesi ve sağlığının tehlikeye girmesinin önlenmesi; iş ile ilgili esneklikte ise, vergi dairesinin borçludan tahsilatı yapabilmesi için borçlunun maddi gücünün olması ve bunun için de iş hayatının devam etmesinin gerekliliğine binaen, iş yapma kabiliyetini olumsuz etkileme durumuna karşılık yurt dışı çıkış yasağının kaldırılabilmesidir. Bununla birlikte, değerlendirmenin tahsil dairesine bırakılması subjektif bir durum ortaya çıkarmakta, beklenenin objektif ve adil bir uygulama olması kriterlerin somutlaştırılması ile mümkün olabilmektedir (Saraçoğlu, 2006:25).

Seri: A, Sıra No: 2 Tahsilat Genel Tebliği'nde belirtildiği üzere, bu değerlendirmede, borçlunun öteden beri borç ödeme konusunda iyi niyetli olup olmadığı hususu da dikkate alınarak;

- Yurt dışı çıkış yasağı uygulamasının, borçlunun ileride doğabilecek borç ödeme kabiliyetini olumsuz etkileyebileceği veya tedavi olanaklarını kaybetmesine neden olabileceği,

- Yurt dışına çıkışın kamu alacağının takip ve tahsilini olumsuz etkilemeyeceği kanaatine varılması halinde, borca yetecek tutarda teminat gösterilmese dahi borçluların içinde buldukları bu tür durumlar nedeniyle yurt dışına çıkışlarına izin verilebilmekte olup, bu şekilde yurt dışı çıkış yasağının kaldırılmış olması yeniden uygulanmasına engel oluşturmamaktadır, biçiminde açıklanmaktadır.

Tüzel kişiler açısından yurt dışı çıkış yasağının kalkması ile ilgili olarak; tüzel kişilikten tahsil edilemeyen veya tahsil edilemeyeceği anlaşılan kamu borçlarından

dolayı sorumlu tutulan birden fazla kanuni temsilci hakkında yasak uygulanmış olması durumunda, yasağın kaldırılması için yukarıda belirtilen gerekçelerle yapılacak taleplerin de aynı şekilde değerlendirilmesi, ancak en az bir kanuni temsilci hakkında bu yasağın devam ettirilmesi gerekmektedir. Tüzel kişiliğin kanuni temsil yetkisinin bir kişiye verilmiş olması halinde, söz konusu kişi hakkında yasağın kaldırılmasına yönelik talebin de yukarıda yapılan açıklamalara göre değerlendirilmesi ve uygun görülmesi halinde yasağın kaldırılması gerekmektedir. Haklarında iflas kararı bulunan borçlular için de yurt dışı çıkış yasağı uygulanmamaktadır. Ancak, haklarında iflas kararı veya iflas erteleme kararı bulunan tüzel kişilerin borçlarından sorumlu olan kişiler hakkında şahsi iflas kararları olmadığı müddetçe, söz konusu borçlar nedeniyle bu kişiler hakkında yurt dışı çıkış yasağı uygulanacağı tabiidir.

Sonuç olarak, yükümlünün yasak uygulanarak mali durumu bozulmamalı, hayatı tehlikeye atılmamalı, diğer bir ifade ile yaptırımdan beklenen amaç aşılmamalı ve vergi borcunun tahsil olanağı ortadan kaldırılmamalıdır (Keskin, 2009).

3.5. Yurt Dışı Çıkış Yasağının Yeniden Uygulanması

Yurt dışı çıkış yasağı uygulama sürecini ve hangi hallerde yasağın uygulanmayacağını belirtmekle birlikte, anılan durumların ortadan kalkması ile yasak yeniden uygulanma imkânı bulabilmektedir. Buna göre borcun belirtilen tutarın üzerine çıkması, mükellefin hastalık ve iş ile ilgili zor durumunun ortadan kalkması, teminat, aciz hali, borcun tecili ve takip durması gibi yurt dışı çıkış yasağı uygulamasını sona erdiren durumların kamu borcu aleyhine bir hal alması, mükellefin kötü niyetli eylemleri veya sayılan hallerin ortadan kalkması ile yurt dışı çıkış yasağı tekrar uygulanabilmekte, yasağın uygulanmasına hukuki bir engel bulunmamaktadır.

4. Yurt Dışı Çıkış Yasağı Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi

4.1. Amaç, Kapsam ve Miktar Açısından

Yurt dışı çıkış yasağı, içeriği itibarıyla olağanüstü bir koruma tedbiri olmakla birlikte yaygın bir uygulama olarak dikkat çekmektedir (Erdikler, 2005:31). Uygulamayla, alacaklı idareye vergi alacağının tahsili amacıyla birçok yetki tanınmakla birlikte; borcunu ödeyemeyen iyi niyetli mükellefler ile kötü niyetli mükelleflerin bir ayrımına tabi tutulması ve iyi niyetli mükelleflerin yurt dışı çıkış yasağı gibi ağır bir yaptırıma mümkün olduğu kadar maruz bırakılmaması gerekmektedir (Koç, 2006:37). Bu şekilde borcunu ödemekten kaçman mükellefler ile elinde olmayan nedenlerle borcunu ödeyemeyen mükellefler arasında yasağın amacına uygun bir ayırım yapılmış olacaktır. Bu noktada ise görev, alacaklı idareye düşmekte ve bu anlamda idarenin titiz çalışması gerekmektedir.

Devletin alacaklarını güvence altına almak amacıyla bazı uygulamalara başvurması doğal olmakla birlikte, yurt dışı çıkış yasağının kapsamının dar olduğu, vergiye ilişkin borçlara uygulanırken, bu borçlardan çok daha yüksek miktarda (örneğin özelleştirmeye veya TMSF'ye ilişkin borçlar) devlete borcu olanlara uygulanmaması adeta çifte standart ortaya çıkarmaktadır (Taş ve Özcan, 2009). Nitekim, dönemin ekonomik şartlarından etkilenerek işleri bozulup, borcunu ödeyemeyen bir mükellefle; kötü niyetli olarak devleti zarara uğratanlar aynı kefeye konulmamalı ve hukuk devletinin bir gereği olarak, idare uygulamalarıyla herkese eşit mesafede olmalıdır.

Yurt dışı çıkış yasağının amacı, daha önce de belirtildiği gibi kamu alacağının korunmasıdır. Uygulamada amaç ile araç arasındaki ilişki, yasağın konusu itibarıyla ortaya çıkan hassasiyete uygun olmalıdır. Temel hak ve özgürlüklere dokunan bu yasağın sınırları doğru çizilmeli ve uygulayıcılar tarafından doğru algılanmalıdır. Yasağın, 6183 sayılı Kanun bünyesinde düzenlenmesi, hukuki açıdan doğru bir tasarruf olmakla birlikte uygulamaya ilişkin çerçevenin idarenin takdirine bırakılarak tebliğ yoluyla belirlenmesi kanımızca yanlış bir tutum olmaktadır. Nitekim, 6183 sayılı Kanunun, diğer koruma hükümlerine daha geniş yer verdiğini dikkate aldığımızda, yurt dışı çıkış yasağı ile ilgili maddenin, kanun koyucu tarafından genişletilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

Konu miktar açısından ele alındığında belirtmek gerekir ki; yasak uygulamasına konu tutarın belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna verilen yetki yerinde olup, tutar ile ilgili ortaya çıkabilecek uyumsuzlukların giderilmesi idareye düşmektedir. Nitekim, aynı şartlara haiz 99.900 TL borca uygulanmayan bir yasağın, 100.100 TL bir borca uygulanacak olması arasındaki ince çizgi, alacaklı idarenin sorumluluğu altındadır.

4.2. Uygulanan Kişiler Açısından

Yurt dışı çıkış yasağı uygulamasına maruz kalan kişilerin, yasak kararını tam yurt dışına çıkışları esnasında öğrenmeleri rencide edici bir durum olacağından, yasak getirilen kişilerin zamanında haberdar edilmelerine itina gösterilmelidir (Çelik, 2000:145). Bu hassasiyet kişi hakları açısından önemli olup mükellefin iş hayatının olumsuz etkilenmemesine katkıda bulunacaktır. Ne var ki, borçluların haklarında yurt dışı çıkış yasağı bulunduğunu gümrük kapılarında öğrenmeleri, ülkemizde karşılaşılan bir durumdur. Bu durumun önlenmesi amacıyla idarenin borçluya gerekli bildirimleri yapması elzemdir. Bu bağlamda Gelir İdaresi Başkanlığının resmi internet adresinde (www.gib.gov.tr) mükelleflerin yurt dışı çıkış yasağı sorgulama imkânları da bulunmaktadır. Yasak uygulamasının ilgililere bildirilmesinin yanı sıra önemli olan diğer bir durum da kaldırılan yasağın borçluya bildiriminde karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu yasağın kaldırılması halinde, alacaklı tahsil dairesinin ilgili makamlara ivedilikle bildirimde bulunması gerekmekte olup, alacaklı idarenin gerekli bildirimleri yapmaması ile yasak uygulanmaya devam edeceğinden, borçlu açısından zarar doğabilmektedir (Özden, 1995:213). Böyle bir durumda da borçlunun idare hakkında tazminat davası açabileceği ve idareye ek bir mali yük getirebileceği göz ardı edilmemelidir.

Tüzel kişilerin borcundan dolayı yurt dışı çıkış yasağı uygulanmasında genellikle karşılaşılan sorun, birden fazla temsilci ve ilgili hakkında yasak uygulanmasında ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, özellikle yurt dışı bağlantılı iş yapan firmaların, iş koşullarının olumsuz etkilenmemesi için, birden fazla temsilci hakkında yurt dışına çıkış yasağı uygulanması durumunda, talepler dikkate alınarak, en az bir kanuni temsilci hakkında yasak uygulamasına devam edilmesi koşuluyla, diğer temsilciler için yasak kaldırılabilir (Özden, 1995:215). Diğer taraftan, vergi alacağı şirket bünyesinde aranmadan, kanuni temsilcilere yurt dışı çıkış yasağı konulmasının yanı sıra ortaklıktan ayrılan veya kanuni temsilci durumunda olmayan ortaklara yasak getirilmesi, karşılaşılan sorunlar arasında yer almaktadır (Koç, 2006:36).

Kanuni düzenlemede her ne kadar yabancı kişilere de bu yasağın uygulanabileceği öngörülse de kanımızca yabancı kişilere yasak uygulaması sorunlu bir alan olmaktadır. Nitekim, yabancı uyruklu bir kişiye böyle bir yasak konulması,

uluslararası hukuka aykırılık teşkil edebilecektir. Bu konuda örnek bir kararı Adana 1. İdare Mahkemesi vermiştir. Buna göre, daha önce Türk vatandaşı olup, Alman vatandaşlığına geçen ve ortağı olduğu şirketin vergi borcundan dolayı hakkında yurt dışı çıkış yasağı uygulanan kişinin usulüne uygun olarak yaptığı itiraz Adana 1. İdare Mahkemesince reddedilmiş, fakat Adana Bölge İdare Mahkemesi, davacının Alman vatandaşı olması nedeniyle yurt dışı çıkış yasağına maruz kalmasının hukuki dayanağının bulunmadığına hükmetmiştir (Özguven, 2007:291-292). Bu örnek karar, 6183 sayılı Kanuna eklenen maddeden eski olsa da kanımızca yabancı uyruklulara karşı bu uygulamanın mümkün olduğunca tercih edilmemesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

4.3. Uygulama Biçimi Açısından

Temel hak ve özgürlüklerden olan seyahat özgürlüğünü sınırlayan bir uygulama olarak yurt dışı çıkış yasağının, bir mahkeme/hakim kararı olmaksızın uygulanması hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşmamaktadır (Özden, 2001:23). Alacaklı idarenin takdirine bırakılan bu durumun, alacaklı idarenin talebi üzerine mahkeme tarafından verilmesi kanımızca daha doğru olacaktır. Kişinin temel hak ve özgürlüğünün sınırlandırılmasına ilişkin uygulama sürecinin bir bakanlık tarafından belirlenecek olması da anayasal esaslarla bağdaşmamaktadır (Doğrusöz, 2008:37). Nitekim, ikili ilişkilerin geliştiği özellikle küçük yerleşim yerlerinde uygulamanın suistimallere açık olduğunu söylemek yanlış bir kanı olmayacaktır (Özden, 1995:215). Diğer taraftan idarenin takdirine bırakılan uygulamada, idarenin talebinin gecikmesi, yerinde olmaması, yetkili makamlara bildirilmemesi gibi durumlarda yurt dışı çıkış yasağı uygulanmamaktadır (Özden, 1995:212). Bu durumda da yasağın amacı gerçekleşmemiş olmaktadır. Türkiye gibi bürokrasi ve kırtasiyeciliğin egemen olduğu bir ülkede anılan sorunlarla karşılaşılması çok uzak ihtimal olmamaktadır.

Yasağın uygulanması ile ilgili eleştirilerden birisi de, yasağın amacının yurt dışına servet transferinin önlenmesi olup, teknolojinin geldiği nokta dikkate alındığında bu anlamda etkin bir uygulama olmadığıdır (Bayrak, 2005:41). Diğer bir eleştiri ise, mükelleflerin borcunu ödemeye yetecek mal varlığının bulunmaması durumunda yurt içinde kalmasının, idareye bir yararı olmayacakken; mal varlığı bulunsu dahi yurt dışına çıkışın alacağın tahsilini etkilemeyeceği yönünde görüşlerle birlikte, uygulamanın kamu yararına bir katkısı olmadığı düşünülmektedir (Koç, 2006:36). Kamu alacakları açısından tahsil yeteneğini artırdığı bir gerçek olmakla birlikte, uygulamada yurt dışı çıkış yasağı itibar zedelenmelerine yol açmaktadır (Erdikler, 2005:32). Kanımızca, hassasiyet ile etkinliğin sağlanması durumunda bu eleştiriler yersiz olacak ve çıkabilecek sorunların önüne geçilecektir. Bu bağlamda, uygulama gereksiz bir yaptırıma dönüşmemeli, etkinliği periyodik olarak değerlendirilmelidir (Doğrusöz, 2005:37).

Sonuçta belirtmek gerekir ki, uygulama ile ilgili temel eleştiriler, vergi borcu olanlara sınır kapılarının açılması, vatandaşı oldukları ülkeye vergilerini ödemeyerek yurt dışına kaçmalarına kolaylık sağlanması ve her türlü olanağın verilmesi gerektiği değil; yasağın koşullarının kanunlarda gereği gibi usulüne uygun şekilde belirlenmeyerek ve yargı kararı da olmadan, bir bireyin yurt dışı seyahat özgürlüğünün engellenmesinin, temel bir özgürlüğün kısıtlanmasının tebliğ gibi alt kurullarla öngörülemeyeceği, vergi dairesi müdürlerinin insiyatifine bırakılamayacağı ve bunun aksinin de hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı yönünde şekillenmektedir (Güneş, 2005:114-115).

4.4. Anayasa Açısından

Anayasa, kanunlar hiyerarşisinde en üst sırada bulunmaktadır. Bir ülke için anayasa, o ülkenin sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik hayatının birincil belirleyicisi olmaktadır. Nitekim uygulamalar gücünü anayasadan almakta, sınırlandırmaları da anayasa çerçevesinde olmaktadır. Bu bağlamda yurt dışı çıkış yasağının anayasal bir nedene dayanması, anayasanın lafzına ve ruhuna uygun olması, kanunla düzenlenmesi ve kanunun çizdiği çerçevede uygulanması gerekmektedir (Özden, 1995:209-210). Çünkü, temel pozitif hukuk metni Anayasaya göre, yurt dışına çıkma özgürlüğü bir temel hak ve özgürlük olarak karşımıza çıkmaktadır (Güneş, 2005:120).

Yurt dışı çıkış yasağı uygulaması, anayasa tarafından güvence altına alınan seyahat özgürlüğünün sınırlandırılması açısından bir tezatlık oluşturuyor gibi görünse de, vergi ödevinin, anayasal bir vatandaşlık ödevi olduğu göz önüne alındığında, haliyle anayasal bir ödevi yerine getirmeyenlerin anayasadan doğan haklarının sınırlandırılması açısından anayasanın ruhuna aykırı olmamaktadır. Bununla birlikte sınırlandırmanın ölçülülük ve demokratik hukuk devleti ilkelerine aykırı olmaması gerekmektedir. Yasağın sınırları, temel hak ve özgürlüklerin sınırlarının başladığı noktada bitmektedir. Yasak, bir ceza yöntemi olmaktan ziyade, bir güvence yöntemi olarak algılanmalıdır.

Yurt dışı çıkış yasağının uygulanması bakımından idare, kişilerin anayasal bir hakkını sınırlar pozisyonunda bulunmaktadır. Fakat bu durum kanunlar nezdinde tartışmalı olmaktadır. Nitekim 4709 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle Anayasa'nın 38. maddesine "İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz" ibaresi eklenmiştir. Bu açıdan, daha önce de ifade ettiğimiz gibi yurt dışı çıkış yasağı kararının mahkemeler tarafından verilmesi, hukukun üstünlüğü açısından elzem bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır (Nur, 2005:278-280). Böylece gücünü anayasadan alan bir uygulama, anayasanın diğer bir hükmüne aykırı olmayacaktır. Sonuç olarak konunun uygulanması açısından idari bir tasarruftan kurtarılarak, adli bir karara konu olarak işlemesi perspektifinden değerlendirilmesi gerekmektedir (Çolak, 2008: 70).

Çalışmanın önceki kısmında da açıkladığımız üzere, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı yayımlandıktan sonra, iptal edilen hükümlerin uygulanmayacağı hukuki bir zorunluluk ve anayasanın üstünlük ilkesinin bir sonucu olmaktadır. Diğer taraftan iptal kararı yayımlanmadan önce açılan davalarda, ertelemeye rağmen iptal kararının uygulanacağı dikkate alındığında, evleviyet ile iptal kararı yayımlandıktan sonrası için de iptal edilen hükmün uygulanamayacağı açıktır (Baykara, 2008: 503-505). Bu anlamda ilgili süreçte yurt dışı çıkış yasağının uygulanmış olması hukuki bir açmaz olup, anayasa ile bağdaşmamaktadır.

Yurt dışı çıkış yasağının 6183 sayılı Kanun kapsamına alındığı düzenleme ile vergi hukuku sistematığında verginin yasallığı ilkesinin doğal bir yansıması olarak, zamanında ödenmeyen vergi borçlarının takip ve tahsillerine ilişkin kuralların kanuni bir düzenleme ile netleştirilmesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir (Çolak, 2008:71). Fakat, Anayasa Mahkemesinin iptal kararında belirtilen hususlar dikkate alınarak, kanuni boşluğun 6183 sayılı Kanuna eklenen madde ile doldurulmasıyla kanımızca anayasaya aykırılık durumu ortadan kalkmamış, eski uygulamada çıkış yasağı alacaklı idarenin takdirine bırakılırken; yeni uygulama ile takdir hakkı bir zorunluluğa dönüştürülmüştür (Doğrusöz, 2008:37). Yeni uygulama

bu açıdan bakıldığında daha da katı bir hal almıştır. Sonuç olarak net ölçütlere bağlanmayan uygulama, “Vergiden borç eşittir özgürlükten mahrumiyet” anlayışına dönüşmüştür (Doğrusöz, 2008:37).

Yürürlüğe girdiği dönemden günümüze kadar 1982 Anayasası’nda değişiklikler yapılmıştır. Yapılan 16 değişikliğin yanı sıra 2010 yılının ilk aylarından itibaren gündemi 17. ve kapsamlı bir anayasa değişikliği meşgul etmektedir. Bu doğrultuda bireylerin yurt dışına çıkışlarıyla ilgili olarak getirilen yasakların daraltılması da gündeme gelmiştir.

Daha önce de belirtildiği üzere; Anayasa, yerleşme ve seyahat hürriyetinin hüküm altına alındığı 23. maddesinin 3. fıkrasında “vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, vatandaşlık ödevi ya da ceza soruşturması veya kovuşturması sebebiyle sınırlandırılabilir” şeklinde bir hüküm getirmişken, 05/04/2010 tarihli Anayasa değişiklik tasarısı 3. maddesi ile aynı maddenin aynı fıkrası “vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hakim kararına bağlı olarak sınırlandırılabilir” biçiminde teklif edilmiştir. Nitekim, düzenlemenin zorunluluğu madde gerekçesinde de; “idare tarafından vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyetinin sınırlandırılmasına son verilmekte; sadece suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle ve hakim kararına bağlı olarak sınırlandırılabilmesi ilkesi benimsenmektedir” denilerek ifade bulunmuştur. Çalışmamızın önceki kısımlarında da sıklıkla değindiğimiz üzere böyle bir kararın mahkeme/hakim tarafından verilmesi hukuk devletinin bir gereği ve zorunluluğu olmaktadır. Bu anlamda Anayasa değişiklik tasarısında bu hususa dikkat edilmesi, yerine bir tasarruf olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.5. İnsan Hakları Açısından

Çağımızın en önemli ve dikkat çeken kavramları arasında insan hakları kavramı bulunmaktadır. Özellikle geçtiğimiz yüzyılda yaşanan savaşlar neticesinde, insan haklarına olan ilgi ve talep artmış, konu gerek ulusal gerekse uluslararası boyutta önem kazanmıştır. Bu gelişmelerin neticesinde modern devletlerin anayasaları, insan hakları çerçevesinde şekillenmiştir.

İnsan hakları, insan olmaktan dolayı ortaya çıkan kişisel, siyasal, kültürel ve ekonomik hakları ifade etmektedir. Tıpkı modern anayasalarda olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da, insan haklarına saygı temelinde göre temel hak ve hürriyetleri ele almış ve bunları anayasal güvence ile güçlendirmiştir. Geniş bir çerçevede temel hak ve özgürlüklerin düzenlendiği Anayasamızda, seyahat hürriyeti de temel hak ve özgürlükler arasında sayılarak Anayasa’nın 23. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre kişiler istediği şekilde seyahat edebilme özgürlüğüne sahiptir. Diğer taraftan gerekli durumlarda bu hürriyetin sınırlandırılmasının hükümleri de yine Anayasa tarafından belirlenmiştir. Bu özgürlük, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 13. maddesine de konu olmuş ve böylece seyahat hürriyetinin bir insan hakkı olduğu tescillenmiştir.

İnsan haklarına saygılı olmak, demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, seyahat etme hürriyeti de bir hak olarak korunması ve sağlanması gereken bir özgürlük olmakta, ancak gerekli hallerde kanunlar ile sınırlandırılabilmesi hüküm altına alınmaktadır. Hukuk uygulamamızda yer bulan yurt dışı çıkış yasağı da, seyahat hürriyetini doğrudan sınırlandıran bir uygulamadır. Ne var ki, kamu yararı ve kanunların üstünlüğü dikkate alındığında bu hürriyet belirli ölçütler dahilinde sınırlandırmaya tabi

tutulmaktadır. Bununla birlikte sınırlandırmanın insan haklarına aykırılık taşıması gerekmektedir. Bu noktada, sınırlandırmanın şeffaflığı ve kanuniliği önem kazanmaktadır. Özgürlüklerin sınırsız olmadığından hareketle insan haklarına ilişkin bu yasağın uygulanması, gerek ceza gerekse icra hukuku açısından vazgeçilmez bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç

Yurt dışı çıkış yasağı, kamu alacağını koruma ve güvence altına alma açısından önemli bir müessesedir. Fakat, sınırlamanın doğrudan Anayasa tarafından güvence altına alınan bir hürriyetin konusu olması, diğer taraftan insan hakları açısından öneminin bulunması uygulamanın önemini farklı boyutlara taşımaktadır.

Son yıllarda ülkemizde, idarenin sıklıkla başvurduğu bir uygulama olan yurt dışı çıkış yasağı, eleştirilen ve sorgulanan bir müessese olarak dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, kamu alacaklarının artan önemi ve kamu yararının bir aracı olması, özellikle kötü niyetli mükellefler açısından uygulamayı zorunlu kılmaktadır. Buradan hareketle, yasağın uygulanıp uygulanmamasından ziyade, uygulama süreci ile ilgili eksiklikler ve sorunların tartışılması daha uygun olmaktadır. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 2007 yılında verdiği iptal kararı sonrası yapılan yeni düzenleme ile yasağın hukuki zemini güçlendirilmiş olmakla birlikte, hali hazırda uygulamada sıkıntıların olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Her şeyden önce böylesine bir tedbirin alınmasında yetkinin yargı yerlerine bırakılması ve düzenlemenin boşluk yaratmayacak şekilde kanuni olarak genişletilmesi gerekmektedir. Bu sorun aşıldığı takdirde, yurt dışı çıkış yasağı ile ilgili olarak ifade edilen sorunların pek çoğu çözüme kavuşabilecektir. Diğer taraftan, Anayasa değişiklik tasarısında yasak kararının hakim takdirine bırakılması ve bu düzenlemenin hayata geçirilmesi ile yurt dışı çıkış yasağı uygulamasında önemli bir sorunun önüne geçilebilecektir.

Kaynakça

- Avşar, T. (2009), “Yurt Dışına Çıkış Yasağı Düzenlemesinde Neler Değişti?”, *Yaklaşım Dergisi*, 194, 151-154.
- Bayrak, S. (2005), “Yurt Dışına Çıkış Yasağı Uygulaması ve Değerlendirilmesi”, *Vergi Sorunları Dergisi*, 202, 33-42.
- Baykara, B. (2008), *Teori ve Pratik Yönleriyle Vergi ve Vergi Ceza Hukuku*, Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Derneği.
- Bilici, N. (2006), *Vergi Hukuku*, 12. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çavuşoğlu, M. A. (2004), “Yurt Dışı Çıkış Yasağı Uygulaması”, *Vergi Raporu Dergisi*, 73, 19-26.
- Çelik, B. (2000), *Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Çolak, M. (2008), “Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı Sonrası Yurt Dışı Çıkış Yasağına Yeni Düzenleme”, *Yaklaşım Dergisi*, 185, 69-71.
- Doğrusöz, A. B. (1998), “Vergi Borcu Nedeniyle Yurt Dışına Çıkış Yasağı ve 5 Milyarlık Sınır”, *Yaklaşım Dergisi*, S. 72, 34-38.
- Doğrusöz, A. B. (2008), “Yurt Dışı Çıkış Yasağında Öngörülen Yeni Düzenleme Üzerine”, *Yaklaşım Dergisi*, 183, 36-37.
- Erdikler, Ş. (2005), “Yurt Dışına Çıkış Yasağı”, *Yaklaşım Dergisi*, 148, 31-32.

- Gümüş, E. (2005), “Gümrük Vergi Borcu Nedeniyle Yurt Dışına Çıkış Yasağı Uygulaması”, *Vergi Sorunları Dergisi*, 206, 165-172.
- Güneş, G. (2005), “Vergi İdaresinin Yurt Dışı Seyahat Özgürlüğüne Müdahalesine Eleştirel Bir Bakış”, *Vergi Sorunları Dergisi*, 203, 114-133.
- Kızılot, Ş., Şenyüz, D., Taş, M. ve Dönmez, R. (2007), *Vergi Hukuku*, 2. Bası, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Keskin, İ. (2009), “Yurt Dışına Çıkış Yasağı”, <www.yayin.adalet.gov.tr>
- Koç, M. (2006), “Yurtdışı Çıkış Yasağı Uygulaması ve Yeniden Belirlenen Yurtdışı Çıkış Yasağı Tutarı”, *Vergi Raporu Dergisi*, 82, 33-37.
- Nur, E. (2005), “Vergi Borcu Nedeniyle Yurt Dışına Çıkış Yasağı Uygulamasının Anayasa’ya Aykırı Olduğu”, *Yaklaşım Dergisi*, S. 147, 278-280.
- Özden, M. (1995), “Vergi Borcu Nedeniyle Yurt Dışına Çıkma Yasağı Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11(1-2), 209-217.
- Özden, M. (2001), “Vergi Alacağını Güvence Altına Alan Bir Önlem Olarak Yurtdışına Çıkma Yasağı”, *Yaklaşım Dergisi*, 105, 20-27.
- Özgüven, A.V. (2007), “Vergi Borcundan Dolayı ‘Yabancıya’ Yurt Dışına Çıkış Yasağı Uygulaması”, *Yaklaşım Dergisi*, 171, 287-292.
- Saraçoğlu, F. (2006), “Vergi Borcu Nedeniyle Yurt Dışına Çıkma Yasağı Üzerine”, *Civilacademy Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 21-25.
- Taş, M. ve Özcan, S. (2009), “Vergi Borçlarına Yurt Dışı Çıkış Yasağı”, *Akşam Gazetesi*, 08/09/2009.