

# VERGİ BORCU NEDENİYLE YURTDIŞINA ÇIKIŞ YASAĞI VE 5 MİLYARLIK SINIR

A.B. DOĞRUSÖZ

(YAKLAŞIM/ARALIK-1998)

## I-YASAL DÜZENLEME

Bilindiği gibi, 5682 Sayılı Pasaport Kanunu'nun "Pasaport veya Vesika Verilmesi Yasal Olan Haller" başlıklı 22. maddesinde, vergi borcu olduğu yetkili makamlarca bildirilenlere, pasaport veya seyahat vesikası verilmeyeceği, verilmişse geri alınacağı, bu gibi kişilerin yurt dışına çıkışlarının engelleneceği hükme bağlanmıştır.

Vergi borcu nedeniyle yurt dışına çıkış yasağı konulmasına ilişkin bu hükmün amacının, vergi borçlularının borçlarını zamanında ödemelerini, vergi alacağının güvence altına alınmasını ve tahsilatının hızlandırılmasını sağlamak olduğu açıktır.

Maliye Bakanlığı 404 Sayılı Tahsilat Genel Tebliği (1) ile konuya ilişkin son uygulama şeklini açıklamıştır. Tebliğ'e göre, Kanun'da yer alan vergi borcu tabirinden, amme alacağının anlaşılması gerekmektedir. Oysa Kanun, anılan hükmünde sadece vergi borçlarından söz ettiğinden, bu yasak yalnızca "vergi" niteliğindeki borçlar için sözkonusudur. Ancak buradaki vergi borcunu, bu borca bağlı olarak doğan gecikme faizi, gecikme zammı, ceza gibi fer'ileri ile birlikte düşünmek gerekir. Yoksa madde, genişletici bir yoruma tabi tutularak, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a tabi bütün kamu alacaklarını kapsar biçimde yorumlanıp değerlendirilemez. Zira konu, aşağıda tekrar değineceğimiz üzere, sadece vergi veya kamu alacağının tahsili ile ilgili olmayıp, aynı zamanda kişilerin anayasal hak ve özgürlükleri (Anayasa Md. 23: Yerleşme ve Seyahat Hürriyeti) ile de yakından ilgilidir.

404 Seri No.lu Tebliğ ile yurt dışına çıkış yasağı konulmasını gerektiren amme alacakları miktar itibarıyla sınırlandırılmış ve 5 milyar TL'nin altındaki borçlar için yurt dışına çıkış yasağı konulmayacağı açıklanmıştır. 404 Seri No.lu Tebliğ ile yapılan açıklamaya göre, haklarında yurt dışına çıkış yasağı konulmuş bulunanların, derhal tespit edilerek tahditlerinin kaldırılması yönünde emniyet müdürlüklerine bildirimde bulunulması gerektiği açıklanmıştır. Yurt dışına çıkış yasağı ile ilgili 395 Seri No.lu Tahsilat Genel Tebliği (2) ile de borçlunun borcunun hesabına ilişkin ilkeler ise şu şekilde açıklanmıştır:

"1- Kesinleştiği halde ödenmemiş olan ve varsa ihtiyati haciz ve ihtiyati tahakkuk uygulamasına konu olan amme alacaklarının toplamı dikkate alınacaktır.

2-a) Tarhiyat safhasında olan veya açılan vergi davası nedeniyle kesinleşmemiş olan amme alacakları dikkate alınmayacaktır.

b) Tecil edilen veya teminata bağlanan alacaklar dikkate alınmayacaktır.



c) Borçlu tarafından ilgili usul yerine getirilerek nakden veya mahsuben iadesi talep olunan miktar dikkate alınmayacaktır.

d) Borçlunun mallarına haciz uygulanmışsa, borcun haczedilen malların değerine tekabül eden kısmı da dikkate alınmayacaktır.

Yukarıdaki ilkelere göre saptanan borç miktarının 5 milyar lirayı geçmesi halinde Vergi Dairelerinin, yurt dışına çıkış yasağı konulması amacıyla durumu Emniyet Makamlarına bildirmeleri ve aynı zamanda bu bildirimden borçluyu da haberdar etmeleri gerekmektedir. Öte yandan ilgili Vergi Dairesi, borcun sınırın altına düşmesi halinde ise, yasağın kaldırılmasını temin etmekle mükelleftir.

Alacaklı Vergi İdaresi, yurt dışına çıkış yasağının uygulanmasının borçlunun borç ödeme kabiliyetini olumsuz etkileyeceği veya tedavi olanaklarını yitirebileceği hallerde, yurt dışına çıkışın amme alacağının takip ve tahsilini olumsuz etkilemeyecek olması koşuluyla, borçlunun geçici olarak yurt dışına çıkmasına izin verebilir. Bu konuda takdir yetkisi, ilgili vergi dairesi, başkan veya müdüründedir.

Maliye Bakanlığı'nın, bu konuda son olarak yayımladığı, 1998/6 Seri No.lu Tahsilat İç Genelgesi'ndeki (3) açıklama aşağıdaki gibidir:

“Bilindiği üzere, 395 Seri No.lu Tahsilat Genel Tebliği'nin “Yurt Dışına Çıkış Yasağı Uygulanan Borçluların Durumlarının İzlenmesi” başlıklı bölümünde, haklarında yurt dışına çıkış yasağı uygulanan ancak faaliyet konuları gereği, tedavi amacı ve benzeri zaruri nedenlerle yurt dışına çıkmaları gerektiği halde borçlarına karşılık yeterli teminat gösteremedikleri için yurt dışına çıkış yasağı kaldırılmayan bazı borçluların;

- Faaliyetlerine devam edememe, mevcut ve yeni iş imkanlarını kaybetme,

- Tedavi imkanlarının engellenmesi,gibi zor durumlarla karşılaştıklarının anlaşıldığı ifade edilerek bu durumda bulunan borçluların taleplerinin değerlendirilmesi, bu değerlendirmede;

Borçlunun öteden beri borç ödeme konusunda iyi niyetli olup olmadığı hususu da dikkate alınarak,

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

- Yurt dışına çıkışın amme alacağının takip ve tahsilini olumsuz etkilemeyeceği,

Kanaatine varılması halinde, borca yetecek miktarda teminat gösterilmese dahi borçluların içinde buldukları bu zor durumlar nedeniyle geçici olarak yurt dışına çıkışlarına izin verilmesinin mümkün olduğu açıklanmıştır.

Yapılan bu düzenleme ile memleketle alakasını kesmeyecek, daha ziyade ticari ve sağlık sebebiyle geçici olarak yurt dışına çıkması gereken şahısların yurt dışı çıkış yasağı konulmasını gerektiren miktarın üzerindeki borçlarından dolayı yurt dışına çıkışlarının vergi daireleri tarafından engellenmemesi amaçlanmıştır.

Ancak, Bakanlığımız'a intikal eden olaylardan, haklarında yurt dışı çıkış yasağı uygulanan mükelleflerin anılan Tebliğ uyarınca yaptıkları başvurular üzerine vergi dairelerince yurt dışı çıkış yasağının geçici süreli kaldırıldığı ibareleri ile emniyet makamlarına bilgi verildiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, yanlış anlaşılmaya meydan verilmemesi bakımından, bundan böyle amme borçlularından Tebliğ'de belirtilen nedenlerle haklarında uygulanan yurt dışına çıkış yasağı kaldırılması uygun görülenler için Emniyet Müdürlüklerine yapılacak bildirimde, sadece amme borcundan dolayı yurt dışına çıkmalarında sakınca bulunmadığı hususuna yer verilmesi gerekmektedir.

## II- DÜZENLEMELERİN ANAYASAL DAYANAĞI VE SINIRLARI



Pasaport Kanunu'nun anılan hükmüne gerekli Anayasal Dayanak, Anayasamızın Seyahat Hürriyetini düzenleyen 23. maddesinde yer alan **“Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, (...) vatandaşlık ödevi (...) sebebiyle sınırlandırılabilir.”** hükmü ile sağlanmıştır. Ancak gerek bu sınırlandırma sebebinin, gerekse Pasaport Kanunu'ndaki hükmün, amaca hizmeti tartışılabilir. Zira mevzuatımızda, tahakkuk, tahsil ve tebligat safhalarında borçlunun yurt içinde olmasını zorunlu kılan hiçbir sebep yoktur. Yurt dışında bulunan bir kişi için de cebri icra yöntemleri uygulanabilir. Öte yandan yurt dışına çıkma yasağı, yurt dışına servet transferini önleme için de yeterli ve gerekli bir önlem değildir.

Ancak, Pasaport Kanunu'nun anılan hükmünün Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla -1961 Anayasası döneminde- açılan bir iptal davasında Anayasa Mahkemesi;

**“Bir vergi borçlusunun yurt dışına çıkması, devlet alacağını tahsilsiz hale getirebilir. Devlet gelirleri ile başarılacak kamu hizmetlerini ilgilendiren bu konuda kanun koyucunun, kamu yararına tedbirler almasında Anayasa'ya aykırılık düşünülemez. Borcunu ödemesi halinde seyahatine engel kalmayacak olan bir kimsenin borçlu olduğu sürece, yurt dışına çıkmasının yasak edilmesiyle seyahat hürriyetinin özüne dokunulmuş olamaz.”**

gerekçesi ile hükmün Anayasa'ya uygun olduğuna karar vermiştir [\(4\)](#)

Pasaport Kanunu'nun bu hükme ve Karara, yukarıda açıkladığımız, borçlunun tahsil aşamasında yurt içinde bulunması zorunluluğuna ilişkin her-hangi bir mevzuat hükmünün ve sebebinin bulunmaması dolayısıyla katılma olanağı bulamamaktayız. Zira, yurt dışında bulunan bir borçluya tebligat yapılması mümkündür. Hatta mevzuatımızda, borçlu adresinin belirlenememesi halinde dahi, tebligatın nasıl yapılacağı hükme bağlanmıştır. Kaldı ki, yurt dışında bulunan bir borçlu için dahi, haciz veya iflas yolu ile cebri icra takibi yapılması mümkündür. Öte yandan bu hüküm, borçlunun yurt dışına servet transferine de engel olucu bir niteliğe de sahip değildir (Zaten, alacağa karşılık olan servetin yurt dışına çıkarılmasının önlenmesi hususunda, vatandaşın seyahatine ma-ni olunması yeterli bir tedbir değildir [\(5\)](#)). Kaldı ki, Pasaport Kanunu'nun anılan hükmü, seyahat özgürlüğünün vergi borcu için kısıtlanmasını, tamamen idarenin takdirine terk etmektedir. Oysa Anayasamız'ın hürriyetlerin kısıtlanmasında (örneğin özel hayatın gizliliği Md. 20, konut dokunulmazlığı Md. 21, haberleşme hürriyeti Md. 22, basın hürriyeti Md. 28, vb.) kabul ettiği esas, kısıtlamanın bizzat hakim tarafından yapılmasıdır. Oysa Pasaport Kanunu'nda öngörülen düzenleme, hakim müdahalesi olmaksızın, bizzat idarenin gerçekleştirdiği bir kısıtlamadır. Burada, idarenin bütün eylem ve işlemleri gibi, bu konudaki işlemlerinin de yargı denetimine tabi olduğu hususunun yargı güvencesini oluşturduğu söylenebilir ise de, ülke gerçeği dikkate alındığında, yavaş işleyen idari yargı mekanizmasının gerçek bir güvence sağlayamayacağı görülecektir. Bu güvencenin, baştan oluşturulması amaca daha uygun olacaktır.

ABD Yüksek Mahkemesi'nin bir kararında belirttiği şu görüşü, konumuz açısından önemlidir [\(6\)](#)

**“Yasama organınca yapılan kısıtlamanın kapsamı, aynı temel amaca ulaşmak için elverişli, daha az zorlayıcı (kısıtlayıcı), araçların (less drastic means) ışığında değerlendirilmelidir.”**

Kanaatimizce, vergi borcu olanların yurt dışına çıkma anayasal haklarını kullanmalarına engel olunması, vergilerin tahsilini sağlamak için mevcut olan kamu yararı amacını pek çok halde aşmaktadır [\(7\)](#)

### III- UYGULAMA VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Vergi gelirlerini tahsil amacı ile getirilmiş bulunan bu yasağın, kişi hürriyetleri ile yakından ilgisi olmasına rağmen, vergi dairelerinin bu konuda gerekli titizliği göstermediği de uygulamada gözlemlenen bir başka hususu oluşturmaktadır. Uygulamada aksayan hususlar olarak, yurt dışı çıkış yasağı konmasına rağmen mükellefe bildirmeme veya borç ödenmesine rağmen yasağı kaldırtmama, haciz tatbik

edilmesine veya tarhiyatın iptali için dava açılmasına rağmen yasak koydurtma veya kaldırtmama halleri başta gelmektedir. İdare bazen, tarhiyat kesinleşmeden, dava aşamasında bulunduğu halde veya inceleme aşamasında ihtiyati tahakkuka yahut ihtiyati hacze dayanarak yurt dışına çıkma yasağı koyabilmektedir. Böyle bir durumda, yurt dışı yasağı ile bir anayasal hürriyeti kısıtlama, verginin tahsilinden beklenen kamu yararını aşmaktadır.

Mükellefler için, yurt dışına çıkma yasağını hava alanında öğrenmek, tam bir sürpriz olmakta, çoğu halde biletler yanmakta, işleri bu sürpriz dolayısıyla aksamaktadır. Hele bir iş adamının, yurt dışı randevularının bu sebeple aksaması, onun dış piyasalardaki saygınlığını ve faaliyetlerini sarsabilmektedir.

Öte yandan yurt dışına çıkış yasağının geçici süre ile kaldırılmasına ilişkin olarak vergi dairesi müdürlerine tanınan ve yukarıda (I- YASAL DÜZENLEME başlığı altında) söz ettiğimiz yetkinin kullanılmasında sahip olunan takdir hakkının kullanılmasında, kriter olarak yurt dışına çıkış yasağının amaca hizmetinin esas alınması gerekir. Zira, amaca hizmet etmeyen bir sınırlama, kişinin seyahat özgürlüğünün keyfi sınırlandırılması anlamını taşıyacaktır. Örneğin, vergi borcu yüzünden yurt dışına çıkmasına engel olunan kişi eğer, bir iş adamı ise ve yabancı ülkelerde yapacağı iş temasları ile yeni iş olanakları sağlayacak ve borçlarını ödeyecek hale gelebilecekse, bu olasılığın varlığına ilişkin yeterli emarelerin mevcudiyeti halinde, yasağın geçici olarak kaldırılması gerekir.

Yukarıda söz ettiğimiz takdir hakkının hatalı kullanımı, önceden bilgi vermeme, şartları oluşmadan yasak uygulanması veya şartları oluştuğu halde kaldırılmaması, birer hizmet kusuru halleridir. Bir anayasal hürriyetin haksız sınırlandırılması veya kullanımının haksız engellenmesi, idarenin maddi ve/veya manevi tazminat ödemesine de yol açabilir. Bu nedenle, idarenin uygulamada daha titiz ve hızlı bir görünüm sunması, doğal bir zorunluluktur.

Konuya olması gereken hukuki düzenleme açısından bakacak olursak, Anayasal düzenlemenin de ışığı altında, hakim güvencesinin sınırlama öncesine alınmasının yerinde olacağı sonucuna ulaşmaktayız. Bu konuda vergi idarelerinin defterdarlık aracılığı ile, yetkili hakimden izin alarak yurt dışına seyahat yasağı koydurtmaları ve ilgiliye izin veren hakim kararının kendisine tebliğinden itibaren 15 gün gibi bir süre içerisinde itiraz hakkının tanınması şeklinde bir düzenlemenin, amaca daha iyi hizmet edeceği inancındayız.

---

\* **Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi**

(1) 13.11.1998 Tarih ve 23522 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

(2) 11.06.1996 Tarih ve 22663 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

(3) 27.10.1998 Tarih ve B.07.0.GEL. 0.36/3676-245/038397 Sayılı

(4) Anayasa Mahkemesi’nin 29.4.1963 Tarih ve E.1963/190, K.1963/100 Sayılı Kararı (**Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi**, s. 246-258.)

(5) Anılan Karar, Sayın Ekrem KORKUT’un muhalefet şerhi.

(6) Shelton V. TRUCKER, 364, U.S. 478 (1960) (Rona AYBAY, **Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü**, Ankara 1975, s.174)

(7) Aynı konuda bilgi için bkz. AYBAY, a.g.e., s.174