

**Rekabet Kurumu Başkanlığından;**

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2019-5-012 **(Soruşturma)**  
**Karar Sayısı** : 21-23/274-120  
**Karar Tarihi** : 26.04.2021

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Birol KÜLE  
**Üyeler** : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK, Ahmet ALGAN,  
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN

**B. RAPORTÖRLER:** İmren KOL, Ahmet Ogün KARAGÜLLE, Ayşe Nur GÜVEN,  
Tülay ŞİMŞEK SARI, Mert ÖZMEN, Ahmet Buğra KAZAK

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Gizlilik talebi bulunmaktadır

**D. HAKKINDA SORUŞTURMA**

**YAPILANLAR** : - Türkiye Seyahat Acentaları Birliği  
Temsilcileri: Av. Işıl KARATEPE ve Av. Oya ELMACI  
Dikilitaş Mah. Aşık Kerem Sok. No:40 Fulya 34349  
Beşiktaş/İSTANBUL  
- Hac Umre Seyahat Acentaları Derneği  
Temsilcisi: Dr. Hamdi PINAR  
Mustafa Kemal Mah. Dumlupınar Bul. 266 TepePrime A-Blok  
No:81 06510 --Çankaya/ANKARA

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Türkiye Seyahat Acentaları Birliği ve Hac Umre Seyahat Acentaları Derneği tarafından ilgili mevzuat ile seyahat acentelerine tahsis edilen toplam hac kontenjanının seyahat acenteleri arasında paylaştırılmasına yönelik uygulamalarının rekabeti ihlal ettiği iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurulu'nun (Kurul) 27.06.2019 tarihli ve 19-23/360-M sayılı kararı uyarınca Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB) hakkında TÜRSAB'ın hac kontenjanı dağıtımına ve hac organizasyonu gerçekleştiren acentelerin teminatlarının belirlenmesine ilişkin uygulama ve kararlarıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4.maddesini ihlal edip etmediğinin tespitine yönelik olarak soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Bunun yanında soruşturma süresince Hac Umre Seyahat Acenteleri Derneği (HURSAD) hakkında 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak Kurulun 11.10.2019 tarihli ve 19-35/521-M sayılı kararı ile soruşturma açılmasına ve açılan bu soruşturmanın TÜRSAB hakkında yürütülen soruşturma ile birleştirilmesine karar verilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu kayıtlarına 01.02.2019 tarih ve 698 sayı ile intikal eden gizlilik talepli başvuruda, şikâyetçi ile yapılan telefon görüşmelerinde ve yine aynı şikâyetçi tarafından 07.11.2019 tarih ve 7763 sayı, 26.11.2019 tarih ve 8227 sayı ile Kurum kayıtlarına giren yazılarda ilgili mevzuat çerçevesinde her yıl Türkiye'ye tanınan toplam hac kontenjanının %60'ının Diyanet İşleri Başkanlığına (DİB) ve %40'ının özel seyahat acentelerine tahsis edildiği, acentelere tahsis edilen %40'lık kontenjanın acenteler arasında nasıl dağıtılacağına Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB) tarafından karar verildiği, TÜRSAB'ın hac kontenjanlarını dağıtırken keyfi

davrandığı, bazı acentelere 2.000-3.000 kontenjan verirken bazı acentelere hiç kontenjan vermediği, DİB'in hac hizmeti için minimum ücret belirlediği ve bu ücretlere uyulmasını teminen 2019 yılından itibaren hac ücretlerinin DİB'e ait banka hesaplarına yatırılması uygulamasının hayata geçirildiği, ancak birçok acentenin bu ücretlere uymayarak geri ödeme yoluyla daha ucuza hac kaydı yaptığı ve bu şekilde ücret indirimleri yoluyla hac kaydı alan firmaların haksız rekabete yol açtığı iddiaları üzerine, önaraştırma yapılması gerektiği değerlendirilmesini içeren 26.02.2019 tarih ve 2019-5-012/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu Rekabet Kurulunun (Kurul) 07.03.2019 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 19-11/132-M sayı ile TÜRSAB hakkında 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin 1. fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

- (4) Anılan karar çerçevesinde yürütülen önaraştırma neticesinde hazırlanan 18.06.2019 tarih ve 2019-5-012/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, 27.06.2019 tarih ve 19-23 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek, 19-23/360-M sayılı Kurul Kararıyla 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca TÜRSAB hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (5) Soruşturma bildirimi 05.07.2019 tarih ve 7899 sayı ile TÜRSAB'a 09.07.2019 tarihinde elden teslim edilerek 30 gün içinde ilk yazılı savunmalarının yapılması talep edilmiş ve aynı tarihte TÜRSAB genel merkezinde yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir. TÜRSAB'ın birinci yazılı savunması 08.08.2019 tarih ve 5179 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (6) Soruşturma kapsamında 09.07.2019 tarihinde (.....)'de ((.....) TURİZM), 10.07.2019 tarihinde Hac Umre Seyahat Acentaları Derneği'nde (HURSA), (.....)'de ((.....) TURİZM), 11.07.2019'da (.....)'de ((.....) TURİZM) ve 11.07.2019'da (.....)'de ((.....) TURİZM)'de yerinde incelemeler gerçekleştirilmiştir.
- (7) TÜRSAB genel merkezi ve HURSA genel merkezi ile seyahat acenteliği faaliyeti yürüten (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM'de yapılan yerinde incelemeler neticesinde elde edilen bilgi ve belgeler kapsamında, HURSA'da da soruşturma konusu eylemlerin gerçekleştirilmesinde belirleyici etkisinin olabileceği şüphesinin tespitine yönelik olarak HURSA hakkında soruşturma açılması görüşünü içeren 07.10.2019 tarih ve 2019-5-12/BN-01 sayılı Bilgi Notu hazırlanmıştır. Anılan bilgi notu Kurulun 11.10.2019 tarihli toplantısında görüşülmüş ve HURSA hakkında 19-35/521-M sayılı Kurul Kararı ile soruşturma açılmasına ve söz konusu soruşturmanın Kurulun 27.06.2019 tarih ve 19-23/360-M sayılı kararı ile TÜRSAB'a açılan soruşturmaya birleştirilmesine karar verilmiştir. Söz konusu karara ilişkin bildirim 22.10.2019 tarihinde HURSA'da elden teslim edilerek bildirimde yer verilen bulgu, tespit, iddia ve değerlendirmelere yönelik olarak hazırlanacak birinci yazılı savunmanın 30 gün içinde Kuruma intikal etmesinin gerektiği ifade edilmiş ve ayrıca aynı tarihte HURSA'da yerinde inceleme yapılmıştır. HURSA'nın gönderdiği birinci yazılı savunma 22.11.2019 tarih ve 8187 sayı ile Kuruma intikal etmiştir.
- (8) Ayrıca Kanun'un 14. maddesi uyarınca, 16.10.2019 tarih, 11865 sayı ile (.....) TURİZM'den, (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....) TURİZM'den, (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....)'den ((.....) TURİZM), (.....)'den ((.....) TURİZM); 16.10.2019 tarihinde 11863 sayı ile TÜRSAB'dan, 11864 sayı ile (.....)'den ((.....) TURİZM) ve 11866 sayı ile (.....) TURİZM'den bilgi talebinde bulunulmuştur.



sayı ile DİB (.....)'nden bilgi talebinde bulunulmuştur. DİB (.....)'nden gönderilen bilgiler 18.11.2019 tarih ve 8072 sayı, 25.11.2019 tarih ve 8195 sayı ve 23.03.2020 tarih ve 2923 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

- (15) Soruşturmanın, 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinde öngörülen 6 aylık süresinin 27.12.2019 tarihinde sona ereceği ancak bu sürenin, soruşturmaya konu iddiaların daha detaylı incelenebilmesi noktasında yetersiz kalacağı gerekçesiyle hazırlanan ve süre uzatımı talebini içeren 13.11.2019 tarihli ve 2019-5-012/BN-02 sayılı Bilgi Notu Kurulun 22.11.2019 tarihli toplantısında ele alınarak 19-41/685-M sayı ile soruşturma süresinin bitiminden itibaren 3 ay uzatılmasına karar verilmiştir.
- (16) Soruşturma taraflarının yazılı savunmalarını sunması için Kanun tarafından verilen süreler, tebellüğ tarihi olan 02.04.2020 tarihinden itibaren başlamıştır. Kurum kayıtlarına 20.04.2020 tarih ve 5016 sayı ile giren yazıyla savunma süresinin 30 gün uzatılması talep edilmiştir. Kurulun 26.03.2020 tarih ve 20-16/239-M sayılı kararı ve 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi uyarınca yazılı savunma süresinin 30 gün uzatılmasına karar verilmiştir.
- (17) Soruşturma taraflarının ikinci yazılı savunmaları TÜRSAB'ın 01.06.2020 tarih ve 5016 sayılı yazı ve HURSA'D'ın 27.04.2020 tarih ve 3981 sayı ile yasal süresi içinde Kurum kayıtlarına girmiştir. Tarafların ikinci yazılı savunması çerçevesinde hazırlanan Ek Görüş, Kurul üyeleri ve taraflara tebliğ edilmiştir.
- (18) 25.02.2021 tarih, 21-10/134-M sayılı Kurul kararı uyarınca sözlü savunma toplantısı 13 Nisan 2021 tarihinde saat 11.00'de, web üzerinden canlı (online) olarak uzaktan yapılmış ve Kurul; yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a, Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara ve incelenen dosya kapsamına göre 26.04.2021 tarih ve 21-23/274-120 sayı ile işbu nihai kararı tesis etmiştir.
- (19) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor ve Ek Görüş'te; Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği'nin seyahat acentelerinin serbest rekabetine açık olan hac kayıtlarında kontenjan paylaşımı yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği, Hac ve Umre Seyahat Acenteleri Derneği'nin soruşturma konusu kontenjan paylaşımı uygulamalarına ilişkin herhangi bir belirleyici etkisi bulunduğu tespit edilememesi dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediği, Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği'ne 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin 2. fıkrası ve "*Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem Ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik*" uyarınca idari para cezası verilmesi gerektiği, Diyanet İşleri Başkanlığı'na, hac ücretlerinin Diyanet İşleri Başkanlığı hesabına yatırılması uygulamasının ve seyahat acenteleri tarafından Diyanet İşleri Başkanlığı'na sunulan teminat miktarlarının değiştirilememesinin rekabet üzerindeki olumsuz etkileri hakkında görüş gönderilmesi kanaatine ulaşılmıştır.

## I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

### I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Taraflar

#### I.1.1. Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TÜRSAB)

- (20) TÜRSAB 28.09.1972 tarihinde yürürlüğe giren Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu (1618 sayılı Kanun) uyarınca kurulmuş olan kamu kurumu niteliğindeki meslek birliğidir. Meslek disiplininin sağlanması, mesleğin gelişimine ilişkin faaliyetler, seyahat acentelerinin karşılaştıkları sorunların çözümü yönünde yapılan çalışmalar TÜRSAB'ın hizmet alanı içerisinde yer alan önemli işlevlerdendir.

- (21) Seyahat acentelerinin bu birliğe üye olmaları zorunludur. TÜRSAB'ın çeşitli konularda mesleki sorunların tespiti ve çözümüne yönelik çalışan, Hac ve Umre İhtisas Başkanlığının da içinde yer aldığı 17 ihtisas başkanlığı bulunmaktadır<sup>3</sup>.

### **I.1.2. Hac Umre Seyahat Acentaları Derneği (HURSAD)**

- (22) HURSAD, 2013 yılında faaliyetlerine başlamış olan bir ihtisas derneği olup üyeleri hac ve umre organizasyonu düzenleyen seyahat acenteleri ve sektöre hizmet verenlerden oluşmaktadır. Kuruluş amaçları arasında, üyelerinin karşılaştığı sorunlara çözüm üretmek, acentelerin büyüme ve kurumsal yapılanma süreçlerine destek olmak, hac ve umre seyahatlerinde toplumun bilinçlenmesi ve bu seyahatlerin yaygınlaşmasını sağlamak gibi konular bulunmaktadır.
- (23) Soruşturma tarihi itibarıyla 311 acente HURSAD'a üye bulunmaktadır<sup>4</sup>.

## **I.2. İlgili Pazar ve Hac Mevzuatı**

### **I.2.1 İlgili Ürün Pazarı**

- (24) Rekabet hukukunda pazar tanımı, teşebbüsler arasındaki rekabetin sınırlarını tespit etmekte kullanılan bir araçtır. İlgili pazar, ürün ve coğrafi pazar olmak üzere iki bileşenden oluşmaktadır. Pazarı hem ürün hem de coğrafi bölge boyutlarıyla tanımlamaktaki amaç teşebbüslerin davranışlarını sınırlama ve etkin bir rekabetçi baskıdan bağımsız olarak davranmalarını önleme gücüne sahip rakiplerin ortaya çıkarılmasıdır.
- (25) Soruşturmanın konusu, hac organizasyonu düzenleyen seyahat acentelerinin kontenjanlarının TÜRSAB ve HURSAD tarafından belirlenmesine ilişkindir. Bu çerçevede öncelikle hac ve umre organizasyonlarının niteliklerine ve ikame olup olmadıklarına bakmak gerekmektedir. Hac ve umre organizasyonlarının düzenlenmesi temelde benzer bir mevzuata tabi ve işleyişe sahip olup hac organizasyonunun yılın sadece belirli döneminde ve ülkelere tanınan kontenjanlar dâhilinde yapılıyor olması iki hizmet türünü birbirinden ayıran başlıca özelliktir.
- (26) "Hac Organizasyonları ve İlgili Mevzuat" başlığında ayrıntılarıyla açıklandığı üzere hac ibadetinin umre ibadetine göre çok daha kısa sürede, sıkı kurallar içinde ve belli sayıda hacı adayıyla gerçekleştirilmesi dolayısıyla hac organizasyonları bir arz kısıtı içermekte ve seyahat acentelerinin sunduğu hizmetler karşılığında talep ettikleri ücretler bakımdan hac ve umre organizasyonları birbirinden ayrılabilir. Hac ve umre ibadetlerinin tüketicilerin gözünde de birbirinden ayrıldığı söylenebilecektir. Hac organizasyonları yılın belirli tarihlerinde ve görece yüksek ücret karşılığı yapılmakta ve hac organizasyonu için kura çekimi usulü benimsendiğinden hacı adaylarının yıllarca beklemeleri söz konusu olabilmektedir. Diğer yandan umre organizasyonlarında herhangi bir kontenjan sınırı bulunmadığı için her istekli dilediği tarihlerde ve görece daha düşük ücret karşılığında bu organizasyona katılabilmektedir. Bu nedenle tüketiciler gözünde umre organizasyonlarının hac organizasyonlarına göre maliyet ve katılım şartları açısından daha erişilebilir olduğu söylenebilecektir.
- (27) İlgili pazarın belirlenmesi noktasında, hac ve umre organizasyonları ile ilgili olarak benzer hususların değerlendirildiği geçmiş Kurul kararlarına değinmenin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. DİB'in ve TÜRSAB'ın hac ve umre organizasyonlarında

<sup>3</sup> <https://www.tursab.org.tr/ih-tisas-baskanliklari> Erişim Tarihi: 02.03.2020.

<sup>4</sup> <http://hursad.org/uyelerimiz/> Erişim Tarihi: 02.03.2020.

ayrımcı uygulamalarla rekabeti kısıtladığı iddialarıyla ele alınan çeşitli kararlarda<sup>5</sup> ilgili ürün pazarının “hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarı” şeklinde tek pazar olarak belirlendiği görülmektedir. Diğer yandan, 13.05.2009 tarih ve 09-22/455-113 sayılı kararda hac ve umre arasında ülke kontenjan uygulamasından kaynaklanan niteliksel farklar bulunduğu dikkate alınarak “hacca yönelik seyahat hizmetleri pazarı” ve “umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarı” şeklinde iki ayrı ilgili ürün pazarı belirlenmiştir.

- (28) İlgili ürün pazarının belirlenmesinde DİB ile acentelerin gerçekleştirdiği hac organizasyonlarının eşdeğer kabul edilip edilmemesi noktasında da değerlendirme yapmak gerekmektedir. Her ne kadar DİB ile acentelerin hac organizasyonlarının birbirine yakın niteliklere sahip olduğu söylenebilecekse de mevzuat gereği DİB ve acentelerin birbirinden ayrılmış kontenjanları bulunmaktadır. Bu durum ise hacı adayları talep etse bile acentelerin DİB’e ayrılmış kontenjandan pay alamamasına yol açmaktadır. Dolayısıyla incelemeye konu olan kontenjan paylaşımı kararının etkilerinin pazarın sadece acentelere ayrılan kısmında görüleceği söylenebilecektir.
- (29) Bu çerçevede, umre organizasyonlarında bir kontenjan sınırlaması bulunmadığı ve önceki Kurul kararlarında hac ve umre organizasyonlarının ayrı ilgili ürün pazarları olarak belirlenebildiği ve hacca yönelik seyahat hizmetleri bakımından mevzuatta DİB ile acentelere ayrılan kontenjanların birbirinden ayrıldığı dikkate alınarak mevcut dosyada ilgili ürün pazarı “*Hacca Yönelik Seyahat Acenteliği Hizmetleri Pazarı*” olarak belirlenmiştir.

### I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (30) İlgili coğrafi pazarın tespitinde, teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri alanın, rekabet koşullarının yeterli derecede homojen ve özellikle komşu bölgelerden hissedilir derecede farklı olması belirleyici olmaktadır. İncelemeye konu faaliyetler ülkemizden Suudi Arabistan’a gerçekleştirilen hac organizasyonlarına ilişkindir. Söz konusu faaliyetler seyahat acenteleri tarafından ülke çapında gerçekleştirilebilmektedir. Bu çerçevede, ilgili coğrafi pazar “*Türkiye*” olarak belirlenmiştir.

### I.2.3. Hac Organizasyonları ve İlgili Mevzuat

- (31) Hac kavramı, kutsal kabul edilen mekânları dinî maksatla ziyaret etmeyi ifade eden İslâm'ın beş şartından biridir. Bu ibadetin yerine getirilmesi için hicri takvime göre belirli zamanlarda ve belirli farzların yerine getirilmesi gerekmektedir. Umre ise hac ibadetinden farklı olarak bir takvim zamanıyla sınırlı olmayan ve hacca göre daha az farz gerektiren bir ibadet türüdür. Bu bakımdan haccın umreye göre çok daha değerli ve uygulanışı bakımından çok daha kapsamlı olduğu söylenebilecektir.
- (32) İncelemenin konusunu oluşturan hac organizasyonları, hicri takvime göre belirlenen dönemde Mekke ve Medine’de gerçekleştirilecek hac ibadetine ilişkin taşıma, konaklama, yeme-içme, rehberlik gibi ihtiyaçların karşılanması amacıyla sunulan hizmetlerden oluşmaktadır.
- (33) Hac ibadetinin önemi dolayısıyla hac organizasyonları, uluslararası anlaşmalar, kanun ve ikincil mevzuatla detaylı şekilde düzenlenmiş bir süreç içinde yürütülmektedir. Ülkemizde bahsi geçen süreçleri tasarlamak, yürütmek ve denetlemek görevleri

<sup>5</sup> 24.06.2010 tarih ve 10-45/803-265 sayılı karar, 02.06.2011 tarih ve 11-33/717-223 sayılı karar ve 17.10.2018 tarih ve 18-39/631-306 sayılı karar.

Bakanlıklar Arası Hac ve Umre Kurulu<sup>6</sup> (BHUK) ile DİB'e verilmiş bulunmaktadır. Her hac dönemi öncesinde BHUK tarafından ilgili yılın hac organizasyonuna ilişkin çeşitli uygulama kararları alınmakta ve bir önceki hac döneminden kalan idari ceza raporları<sup>7</sup> karara bağlanmaktadır. DİB ise alınan kararların yürütücüsü ve denetleyicisi olarak görev almakta ve her yıl BHUK'a sunulacak görüş ve raporları hazırlamaktadır. Diğer yandan Suudi Arabistan Hac Bakanlığı tarafından da hac organizasyonuna ilişkin çerçeve esaslar belirlenmekte ve ülkelere nüfusları oranında bir "ülke kontenjanı" tanınmaktadır<sup>8</sup>.

- (34) 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un (633 sayılı Kanun) 7(c) maddesinde DİB'in hac organizasyonlarındaki yetki alanı;

*"1) Hac ve umre ibadetlerinin usulüne uygun, sağlık ve güvenlik içinde, hizmet talep edenlerin hakları korunacak şekilde yerine getirilmesi amacıyla yurt içinde ve yurt dışında gerekli tedbirleri almak, ilgili ülke, kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, bu konulardaki hizmet ve faaliyetleri düzenlemek, yürütmek ve denetlemek.*

*2) Hacda kurban ibadetinin usulüne uygun şekilde yerine getirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak.*

*3) İlgili birim, kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hac ve umreye gideceklerle görevlilerin eğitimini sağlamak.*

*4) Görev alanına giren konularda hizmet satın almak."*

olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, DİB'in hac ve umre organizasyonuna ilişkin oldukça geniş yetkilere sahip olduğunu söylemek mümkündür.

- (35) 633 sayılı Kanun'un 13. maddesinde ise hac organizasyonlarının DİB ve/veya DİB'in denetim ve gözetimi altında özel seyahat acenteleri tarafından gerçekleştirileceği, seyahat acentelerine tahsis edilecek kontenjan oranının Cumhurbaşkanınca belirleneceği ve bu orana göre tespit edilen sayının seyahat acentelerince kullanılmak üzere acentelere topluca verileceği belirlenmiştir. Bununla birlikte 2011 tarihli Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın (Bakanlar Kurulu Kararı) kontenjanlara ilişkin ilgili Cumhurbaşkanı kararıyla korunan ve halen yürürlükte olan 6. maddesinde, Türkiye'ye tahsis edilen hac kontenjanının %60'ının DİB'e ve %40'ünün acentelere verileceği düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu Kararı'nın 6. maddesinde ayrıca, her acentenin hizmet sağlayacağı hacı adaylarının kayıtlarını acentelere tahsis edilen kontenjan çerçevesinde serbestçe yapacağı da hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla anılan Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca ülkeye tanınan hac kontenjanının %60'ının DİB'in hac organizasyona ayrıldığı, kalan %40'lık kontenjanın ise DİB'in gözetimi altındaki seyahat acentelerinin serbest rekabetine açık bırakıldığı söylenebilecektir.

<sup>6</sup> BHUK, DİB başkanlığında çeşitli Bakanlık temsilcilerinin katılımıyla ve hac döneminden önce toplanarak hac takvimini oluşturan ve hac organizasyonlarına ilişkin temel stratejik kararları alan bir karar organıdır. BHUK'un kuruluş, görev ve yetkilerine dair esaslar Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir.

<sup>7</sup> Hac organizasyonu gerçekleştiren acenteler hakkında hac dönemi boyunca yapılan şikayetler ve hazırlanan raporlar hac dönemi sonunda BHUK tarafından karara bağlanmaktadır. BHUK tarafından hac organizasyonundan men veya idari para cezası uygulanabilmektedir.

<sup>8</sup> Suudi Arabistan tarafından Türkiye'nin ülke kontenjanı 2018 ve 2019 yıllarında 80.000, 2020 yılında ise 83.400 olarak belirlenmiştir. (<http://hacumre.diyanet.gov.tr/Detay/377/2020-y%C4%B1%C4%B1-hac-protokol%C3%BC-imzaland%C4%B1> Erişim Tarihi: 25.03.2020).

- (36) Bakanlar Kurulu Kararı'nın 7. maddesinde ise hac organizasyonlarına ilişkin temel esasların ve stratejilerin, DİB'in başkanlığını yürüttüğü BHUK tarafından belirleneceği belirtilmiştir. BHUK, DİB başkanlığında çeşitli bakanlık temsilcileri ile TÜRSAB'ın içinde yer aldığı, ilgili dönem hac organizasyonlarına ilişkin stratejik kararları alan ve önceki hac döneminden kalan disiplin cezalarını karara bağlayan kuruldur. Bu çerçevede TÜRSAB'ın da BHUK toplantılarına katılma ve kararlara ilişkin söz alma hakkı bulunmaktadır<sup>9</sup>. Diğer yandan 2018 yılı ve önceki senelerdeki BHUK kararlarıyla TÜRSAB'a hac organizasyonlarının yürütülmesinde birtakım görevler de verilmiştir. Anılan görevler içinde Mekke şehir içi ulaşımını sağlayacak otobüs servis hizmeti düzenlemek, BHUK ve DİB tarafından alınan kararları acentelere duyurmak, acentelerden alt acente listelerini toplayarak DİB'e ulaştırmak ile Mekke ve Medine'de temsilcilik bulundurarak hac organizasyonunu desteklemek sayılabilecektir.
- (37) Yukarıda da yer verildiği üzere, Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca hac organizasyonlarının düzenlenmesinde DİB ve özel seyahat acenteleri yetkilendirilmiş, bu çerçevede hangi acentelerin hac organizasyonu düzenleyebileceğinin belirlenmesi de BHUK kararına bırakılmıştır. BHUK tarafından 2017 ve 2018 yıllarında alınan kararlarda<sup>10</sup>, 2018 ve 2019 hac dönemlerinde hac organizasyonu gerçekleştirecek acentelerin belirlenmesi amacıyla, DİB başkanlığında Kültür ve Turizm Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve TÜRSAB temsilcilerinden kurulacak bir komisyon kurulması ve bu komisyon tarafından hac şartnamelerinin/sözleşmelerinin oluşturulması kararlaştırılmıştır. İlgili komisyon tarafından belirlenen kriterleri taşıyan acenteler, hac organizasyonu gerçekleştirecek acentelerin hak ve sorumluluklarını gösteren Acenta Hac Şartnamesini almakta, akabinde DİB ile bir yıl geçerli olmak üzere "*Diyanet İşleri Başkanlığının Denetim ve Gözetimi Altında Hac Organizasyonu Düzenleyecek (A) Grubu Seyahat Acentalarıyla İlgili Sözleşme*"yi (Acente Hac Sözleşmesi) imzalamaktadır. Bu kapsamda 2019 yılı Acenta Hac Şartnamesi'nin "Acentada Aranacak Yeterlik Kriterleri" başlıklı 5. maddesinde hac organizasyonu düzenlemeye yetkili acenteler için:
- Hac organizasyonu düzenleyecek acentelerin Kültür ve Turizm Bakanlığınca verilen A grubu işletme belgesine sahip olması,
  - Daha önce düzenlemiş olduğu organizasyonlardaki sorunlar nedeniyle ilgili yıl için BHUK tarafından hac veya umre organizasyonu düzenlemekten men edilmemiş olması ve
  - Son üç yıl içerisinde kendi adına sözleşme imzalayarak fiilen en az bir defa hac veya umre organizasyonu düzenlemiş olması

koşullarının arandığı anlaşılmaktadır.

- (38) Hac organizasyonlarına ilişkin bir başka düzenleme ise DİB tarafından çıkarılan Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Yönetmelik'tir (YÖNETMELİK). Anılan YÖNETMELİK'te hac organizasyonu düzenlemeye hak kazanan acentelerin görevleri, yükümlülükleri ve bu yükümlülüklere uymaması durumunda acentelere uygulanacak müeyyideler yer almaktadır. Bu çerçevede acentelerin düzenlediği hac organizasyonlarında; dini ibadete dair hizmetler

<sup>9</sup> TÜRSAB tarafından Kurul'a sunulan bilgi yazısında TÜRSAB'ın BHUK'ta oy hakkı olmayan temsilci sıfatıyla katıldığı belirtilmiştir. Soruşturma konusu iddialar bakımından TÜRSAB'ın BHUK'un üyesi olması önemli olup oy hakkı bulunup bulunmaması önem arz etmemektedir.

<sup>10</sup> Hac takvimi hicri takvime göre belirlenmekte olup BHUK'un kararları miladi takvime göre farklı tarihlerde alınabilmektedir. 2017 yılı BHUK kararları 2018 hac organizasyonu ve 2018 yılı BHUK kararları 2019 hac organizasyonu için alınmıştır.



DİB tarafından organize edilirken seyahat, konaklama, yemek, taşıma vb. hizmetler seyahat acenteliği faaliyeti olarak özel seyahat acenteleri tarafından hacı adaylarına sunulmaktadır. YÖNETMELİK seyahat acentelerinin asgari yükümlülüklerini belirlemiş olup daha fazla ücret talep edilmeksizin fazladan hizmet sunulması önünde engel bulunmamaktadır.

- (39) Hac organizasyonları için ayrıntılı bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmasının yanı sıra hacca gitmek isteyen kişi sayısının ülkemize ayrılan kontenjandan fazla olması nedeniyle hacca gidecek kişilerin belirlenmesi amacıyla özel bir yöntem geliştirilmesine de ihtiyaç duyulmuştur. İlgili yöntem aynı zamanda mevcut incelemenin konusunu oluşturan seyahat acenteleri arasındaki kontenjan paylaşımı iddialarının da incelenmesi açısından önemlidir. Acenteler arasındaki aktif rekabetin büyük çoğunlukla, hacı adaylarının kura yöntemiyle belirlenmesi ile hac kaydı yaptırması arasındaki kısa zaman dilimi içinde gerçekleştiği söylenebilecektir.
- (40) Soruşturma konusu iddiaların incelendiği 2019 yılı hac dönemi hac takvimine aşağıda yer verilmiştir:
- 08-14 Aralık 2018 - İlk defa hacca gitmek üzere müracaat edecek ve kayıt yenileyecek hacı adaylarının kura kaydı yaptırması.
  - 13-18 Aralık 2018 - Acentelerin DİB ile sözleşme yapmak için müracaatları.
  - 21-24 Aralık 2018 - Acentelerin müracaatlarının değerlendirilmesi.
  - 26 Aralık 2018 - 02 Ocak 2019 - Müracaatları kabul edilen acentelerin şartname satın alarak DİB ile sözleşme imzalaması ve teminat mektuplarını DİB'e teslim etmesi ve sözleşme imzalayan acentelerin teminatlarının sisteme girişinin yapılması.
  - 28 Aralık 2018 - Hac kurlarının çekilmesi ve hacca gidecek hacı adaylarının belirlenmesi.
  - 02-11 Ocak 2019 - Hacı adaylarının kesin kayıtlarının yapılması.
  - 17-25 Ocak 2019 - Hacı adaylarının yedek kayıtlarının yapılması.
  - 19 Nisan 2019 - Suudi Arabistan Hac Bakanlığına acente kayıt sayılarının bildirilmesi.
  - 4 Temmuz - 13 Eylül 2019 - Hac için ülkeden çıkılabilecek ilk ve ülkeye geri dönülebilecek son gün.
  - 10 Ağustos 2018 ve 10 Aralık 2019 - Acentelerin I. kısım ve II. kısım teminatlarının<sup>11</sup> serbest bırakılması.
- (41) Görüldüğü üzere, hac organizasyonuna ilişkin süreç hacca gitmek isteyenlerin hac kurası için kayıt yaptırması ile başlamakta olup acentelerin teminatlarının DİB tarafından serbest bırakıldığı güne kadar yaklaşık bir yıllık bir zaman dilimine yayılmaktadır. Bununla birlikte acenteler arasındaki rekabetin, Acente Hac Sözleşmesi'nin imzalanması ile Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'na acente kayıt sayılarının bildirilmesi arasındaki yaklaşık 4 aylık dönemde gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Zira yedek kayıtların tamamlandığı tarihten sonra da bir sebeple hakkını kullanamayacak hacı adaylarının yerine (işlem iptalinin yapıldığı il

<sup>11</sup> Acenteler tarafından hac kaydı amacıyla iki kısım halinde ancak tek bir teminat halinde verilmektedir. Sözü geçen I. kısım teminatlar hac organizasyonunda önce ve II. kısım teminatlar hac organizasyonundan sonra serbest bırakılmaktadır.

kontenjanında yer alan yedeklerden sırasıyla) yedek hacı kaydı yapılmaya devam etmektedir. Bu süreçte bir acenteden başka bir acenteye kayıt taşınabilmekte, dolayısıyla herhangi bir acentenin götüreceği hacı sayısı değişebilmektedir. Ancak Suudi Arabistan Hac Bakanlığına acente kayıt sayıları bildirildikten sonra herhangi bir acentenin kayıt sayısının artırılması veya azaltılması mümkün olmamakta, yalnızca oda-otel tipindeki kategorik işlemlerde değişiklik yapılabilmektedir.

- (42) Hacca gidecek kişileri götüren seyahat acentelerinin sayısı yıllar içinde değişmekte olup DİB'den edinilen bilgiye göre 2017 yılında 114, 2018 yılında 126 acente tarafından gerçekleştirilen hac organizasyonu, 2019 yılında 139 acente tarafından gerçekleştirilmiştir. DİB ile sözleşme imzalayan mevcut acente sayısına ilaveten, acentelerin birliktelik kurarak da hac organizasyonu verebildikleri ve seyahat acentelerinin illerdeki hacı adaylarına ulaşmasını sağlayan alt acentelerin de olduğu düşünüldüğünde pazarda faaliyet gösteren toplam alt acenteler dâhil oyuncu sayısının 2400 civarında olduğu tahmin edilmekte ve bu sayının yıllar içinde değişiklik gösterebildiği görülmektedir.

### 1.2.3.1 Ülke Kontenjanı, Acente Kontenjanı ve Hac Kurası Yöntemi

- (43) Ülkemizde hacca gitmek isteyen vatandaşların sayısı her yıl artarken hac kontenjanı büyük ölçüde sınırlı kalmaktadır. Bu nedenle her sene tekrarlanan bir kura yöntemi ile hacca gitmek isteyen hacı adayları belirlenmektedir. İlgili kura usulünde ilk kez kayıt yaptıran hacı adayının bir çekiliş hakkı bulunurken geçmiş yıllardaki kuralarda hacca gitmeye hak kazanamayan hacı adaylarına fazladan çekiliş hakkı verilmektedir. Bu sayede yıllarca kuraya katılıp sıra bekleyen hacı adaylarının kurada çıkma ihtimali artırılmaktadır.
- (44) Suudi Arabistan tarafından ülkemize 2016 yılında 59.200 kişi, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında her bir yıl için 80.000 kişilik<sup>12</sup> hac kontenjanı tanınmış olup hac görevlileri, şehit-gazi yakınları, basın mensupları ve KKTC vatandaşlarına ayrılan kontenjanlar gibi özel kontenjanlar düşüldükten sonra kalan sayı DİB ve acenteler arasında Bakanlar Kurulu Kararı'nda öngörülen %60 ve %40 oranları doğrultusunda paylaşılmaktadır. Bu çerçevede 2016 hac döneminde 22.268 kişi, 2017 döneminde 30.627 kişi, 2018 hac döneminde 30.336 kişi ve 2019 yılı hac döneminde 30.320 kişi acentelerin serbest rekabeti için ayrılmıştır.
- (45) Ülke kontenjanı her sene Suudi Arabistan tarafından belirlenmekte ve Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca DİB ile seyahat acenteleri arasında paylaşılmaktadır. Dolayısıyla DİB'in seyahat acenteleriyle rekabet etmediği, pazarlık ve reklam harcamasında bulunmadığı ve hac kayıtları tamamlandıktan sonra her sene kendisi için belirlenen kadar hacı adayı için hac organizasyonu düzenlediği söylenebilecektir. Seyahat acenteleri ise ülke kontenjanının kendilerine ayrılan %40'lık payı için birbirleri ile rekabet etmekte ve seyahat acentelerine ayrılmış kontenjan dolmadan kayıt yapmaya çalışmaktadır. Dolayısıyla seyahat acentelerinin yıllar içinde aldıkları kayıt sayıları değişmekte ve kayıt alamamaları dolayısıyla hac organizasyonu gerçekleştirememeye ihtimalleri de bulunmaktadır. Bundan dolayı hiç hacı kaydı yapamama riskini de taşıyan seyahat acentelerinin, söz konusu riski minimuma indirmek adına reklam ve pazarlama faaliyetleri yürütmesinin, hac kayıt ücretlerinde indirime gitmesinin veya illerden müşteri bulma konusunda komisyon karşılığı aracılık hizmeti sunan alt acentelere ücret ödemesinin de gerekeceği söylenebilecektir. Bu bağlamda gerek ülke genelinde gerekse il bazında acentelerin kendilerine ayrılmış %40 kontenjan için pay almak için

<sup>12</sup> <https://hacumre.diyaret.gov.tr/Detay/152/2017-y%C4%B1%C4%B1-hac-protokol%C3%BC-imzaland%C4%B1>

aralarında rekabet ettiğini, DİB'in ise kendine ayrılan kontenjan dâhilinde tek oyuncu olduğunu, dolayısıyla her iki grubun kendisine tahsis edilen alanda faaliyette bulunduğundan birbirleriyle doğrudan rekabet etmediklerini söylemek mümkündür.

- (46) Acenteler arasındaki rekabetin nasıl ortaya çıktığının daha iyi anlaşılabilmesi adına hac kayıt sisteminin işleyişine de yer verilmesi gerekmektedir. Her yıl hicri takvime göre toplanan BHUK tarafından hac organizasyonlarının temel ve stratejik kararları alınmakta ve hac ön kayıtlarının, hac kurasının ve hac kayıtlarının tarihleri belirlenmektedir. Hac kuraları çekildikten sonra hacca gitmeye hak kazanan hacı adaylarının öncelikle acentelere veya DİB'e kayıt yaptırmaya kararı alması gerekmektedir. Kayıt yaptırmaya karar alan hacı adayları "<https://www.hac.gov.tr/>" internet sitesine girerek öncelikle seyahat acentesiyle veya DİB ile gitme tercihini kaydetmesi gerekmektedir. Bu aşamada erken davranarak kayıt yaptırmayan hacı adayları bulunduğu il bazında DİB'e ayrılan %60 veya acentelere ayrılan %40 kontenjandan hangisinde boş yer varsa oraya kaydını yaptırmak zorunda kalmaktadır.
- (47) Kura çekimi neticesinde hacca gitmeye hak kazanmış hacı adayları DİB'e veya DİB ile sözleşme imzalamak suretiyle hac organizasyonu gerçekleştirme yetkisi alan acentelere kayıt yaptırmaktadır. Değnilmesi gereken diğer bir husus, DİB ile acenteler arasındaki %60'a %40'luk kontenjanın iller bazında da uygulanıyor olmasıdır. Hac kurasına kayıt yaptırmak isteyen her hacı adayı başvuru yaptığı ilden kuraya katılmakta ve hac kayıtlarını aynı ildeki hacı adaylarına tanınan kontenjanlar dâhilinde yapabilmektedir<sup>13</sup>. Seyahat acenteleri ise hac kurasının çekilmesiyle kayıtların başlaması arasında kalan 2-3 günlük süre içinde hacı adaylarını ikna ederek seyahat acentelerine il bazlı ayrılan toplam %40'luk kontenjan dâhilinde kalacak şekilde, kendi acentelerine kaydetmeye çalışmaktadır. Her hacı adayı kural olarak DİB veya özel seyahat acentesine tercihine göre kayıt yapmakta serbesttir. Bununla birlikte, kayıtlar başladıktan sonra hacı adayının bulunduğu il bazında DİB'e ayrılan %60'luk veya seyahat acentelerine ayrılan %40'luk kontenjan dolduğu anda ilgili kategoriye daha fazla kayıt alınması mümkün değildir. Bu nedenle kayıt gününün ilk dakikalarından itibaren hacı adaylarının DİB'in internet adresine girip acente veya DİB ile gitme seçimini yaparak kayıt yaptırmaları gerekmektedir. Dosya kapsamında elde edilen bilgilere göre, il bazında seyahat acentelerinin toplam %40'luk kontenjanı daha çabuk dolmakta, bu nedenle seyahat acentelerini tercih eden hacı adayları kayıtların başladığı ilk saatler içerisinde kaydını yapmaması durumunda DİB ile gitmek zorunda kalabilmektedir. Bunun yanında her hacı adayının bu işlemleri hayatında bir defa yapıyor olması, hacı adaylarının yaş ortalamasının her yıl artması ve hac organizasyonlarına ilişkin hacı adaylarının yeterli bilgi sahibi olmaması gibi nedenlerle kayıt aşamasında seyahat acentelerinin hacı adaylarını yönlendirmeleri ve yardımcı olmalarının oldukça yaygın bir durum haline geldiği bilgisi edinilmiştir.
- (48) Kayıt tercihini DİB'den yana kullanan hacı adaylarının haricen başka bir işlem yapmasına gerek bulunmamaktadır. Söz konusu hacı adayları, süresi içinde hac ücretini ödeyerek ve vize işlemlerini tamamlayarak hacca gidebilecektir. Kayıt tercihini seyahat acentelerinden yana kullanan hacı adaylarının ise ikinci bir işlem olarak hangi

<sup>13</sup> Bu durumu bir örnekle açıklamak yerinde olacaktır. Örneğin Ankara ilinden yapılan başvuruların ülke genelinde yapılan toplam başvuruların 1/10'u olduğu bir senaryoda, ülke kontenjanı 80.000'in 8.000'i Ankara'ya ayrılacaktır. DİB ve acenteler arasındaki kontenjan paylaşımı gereği, Ankara'ya ayrılan 8.000 hacı adayının 4.800'ünün DİB ve 3.200'ünün seyahat acenteleriyle hacca gitmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Ankara ilinde 3.200 kişinin hac kayıtları sırasında seyahat acentesiyle gitmeyi talep etmesi durumunda kalan 4.800 kişinin, henüz ülke kontenjanından acentelere ayrılan %40'luk kontenjan dolmasa bile DİB'e kayıt yaptırmaları gerekmektedir.

seyahat acentesi ile gideceğine karar vermesi ve o acenteye gidip kaydını yaptırması gerekmektedir. DİB veya seyahat acentesini seçen tüm hacı adaylarının kesin kayıt süresi 10 gün olup asil kayıtlar sonunda boş kalan il bazlı DİB ve acente kontenjanları ise yedek kayıtlar süresince doldurulmaktadır. Bununla birlikte hacca gitme hakkı kazanmış her hacı adayı tercihi doğrultusunda kayıt yaptıramasa bile hacca gidebilmektedir. Hacca gitmeye asil olarak hak kazanan hacı adaylarının kayıt yaptırmaları için belirlenen son gün ve son saatlerde dahi kayıt yaptırması mümkündür. Hac kurasında hacca gitmeye hak kazanmış bir hacı adayının DİB veya acente kontenjanlarında yer kalmadığı için hacca gidememesi gibi bir durum söz konusu olmamaktadır.

- (49) Acentelere ayrılmış kontenjana ilişkin değinilmesi gereken bir diğer husus, acentelerin kayıt alabilecekleri alt ve üst kayıt sınırlarıdır. 2017 ve 2018 yılı BHUK Kararlarında:
- Acentelerin Suudi Arabistan Hac ve Umre Bakanlığı mevzuatına göre en az 50 hacı adayı kayıt yapabilecekleri,
  - Asgari kayıt sayısına ulaşamayan acentelerin birliktelik kurmaları gerektiği,
  - Üst limitin 500 olarak belirlenmesi

kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla her bir acentenin ölçek ekonomisi yakalaması ve acentelerin hac otoritelerince daha rahat takip edilebilmesi adına alınan bu kararların, acentelerin hac organizasyonlarına ilişkin stratejilerini etkileyeceği söyleyebilecektir. Bu kayıt sayısı sınırları ise acentelerin organizasyon tercihlerinde önemli bir rol oynamaktadır. Az sayıda hacı adayını kaydetme potansiyeline sahip acentelerin diğer acentelerle işbirliği içine girmesi veya çok sayıda kayıt alan bir acentenin üst kayıt sınırına yaklaşması nedeniyle pazarlama faaliyetlerini azaltması ya da birden fazla ayrı unvana sahip seyahat acentecisiyle piyasada faaliyet göstermesi söz konusu olabilecektir.

- (50) BHUK kararıyla belirlenen alt ve üst hac kayıt sayıları kimi zaman acentelerin birliktelik kurmasını da zorunlu hale getirmektedir. Hac birliktelikleri, birliktelik başı<sup>14</sup> ve diğer birliktelik üyelerinin hac organizasyonunda meydana gelebilecek zararlardan müteselsilen sorumlu oldukları bir ortaklık tipidir. İlgili mevzuat gereği tek başlarına veya birliktelik kurarak asgari kayıt sayısı 50 hacı adayı kaydedilmesi gerekmekte ve az sayıda kayıt alan acentelerin birliktelik kurarak 50 sayısını geçmesi zorunlu tutulmaktadır. Bunun yanında farklı ticari menfaatler gözetilerek acentelerin birliktelik kurmaları mümkündür. Birliktelik kuracak acentelerin bir noter kaydıyla birliktelik kurduklarını gösterir sözleşme imzalamaları yeterlidir. Bu çerçevede geçmiş hac dönemlerinde acentelerin *Acente Hac Sözleşmesi*'ni imzalamadan birliktelik kurmalarına ve *Acente Hac Sözleşmesi*'ni birliktelik adına imzalamalarına veya *Acente Hac Sözleşmesi* imzalandıktan sonra birliktelik kurmalarına izin verilmiştir. Soruşturma konusu 2019 yılı hac döneminde ise önceki hac dönemlerinden farklı olarak hac organizasyonu düzenlemek amacıyla *Acente Hac Sözleşmesi*'ni imzalayacak acentelerin sözleşmelerini imzaladıkları tarihte birliktelik kurmalarına izin verilmemiş, hac organizasyonu yapacak acentelerle ayrı ayrı sözleşme imzalamış ve ancak hac kayıtları bittikten sonra acentelerin birliktelik kurması serbest bırakılmıştır.
- (51) Hacı adaylarının özel tercihlerden kaynaklanan sebeplerle DİB'i veya acenteleri seçmeleri mümkün olmakla birlikte, acentelerin kendi aralarında rekabet etmesi

<sup>14</sup> Birliktelik başının birlikteliği temsil etmek dışında bir görevi bulunmamaktadır. Bu çerçevede birliktelik ve birlikte bulunan acentelerin yaptığı toplam hacı kaydı sayısı birliktelik başı konumundaki acentenin adı ile anılmaktadır.

dolayısıyla hacı adaylarına sundukları birtakım faydaların da hacı adaylarının seçimlerine etkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda, hacı adaylarının tercihlerine etki eden ve acentelerin sundukları hizmetin karşılığı olarak ödenen hac ücretlerinin belirlenmesinde ve acentelerin rekabet düzeyi göstergelerinden olan hac teminatlarının belirlenmesinde dikkate alınan hususlar daha ayrıntılı incelenmiştir.

### **I.2.3.2 Acenteler Arasındaki Rekabete Etki Eden Hususlar**

#### ***Hac Ücretlerinin DİB ve Acentelerce Belirlenmesi***

- (52) Hac organizasyonunda DİB ve acenteler tarafından sunulacak hizmetler ve hizmetlere ilişkin standartlar büyük ölçüde BHUK tarafından alınan kararlarla düzenlenmektedir. BHUK kararları sonrası oluşturulan ve DİB ile seyahat acenteleri arasında imzalanan Acente Hac Sözleşmesi'nde; vize işlemleri, Türkiye'den Suudi Arabistan'a uçuş, konaklama, yeme-içme ve taşıma gibi birçok hizmetin hangi tarihlerde ve hangi standartlarda yapılacağına belirlendiği görülmektedir. Bunun yanında, DİB tarafından görevlendirilen müfettişler hac organizasyonu öncesinde ve hac organizasyonu sırasında rutin ve şikâyete bağlı denetimler yaparak standartların fiilen uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmektedir. Dolayısıyla hac hizmet standartlarının BHUK tarafından belirlendiği ve DİB tarafından bu hizmetlerin standartlarının kontrol edildiğini söylemek mümkündür.
- (53) BHUK, hac organizasyonunda sunulacak hizmetleri belirlemenin yanında, acentelerden alınacak ücretlerin ne olacağına ilişkin birtakım kararlar da almaktadır. Bakanlar Kurulu Kararı 7. maddede BHUK'un görevleri arasında;
- “a) Hac ve umrenin usulüne uygun olarak yerine getirilmesi ve sunulan hizmetin kalitesinin artırılması için yurt içinde ve yurt dışında alınması gerekli tedbirleri belirlemek.*
- ç) Hac ve umreye gidecekler için malzemeleri ve niteliklerini tespit etmek.*
- g) Başkanlık tarafından acentalara verilen idari hizmetler ile personel desteği, denetim, gözetim ve rehberlik, eğitim, sağlık ve benzeri hizmetler karşılığında alınacak hizmet bedelini belirlemek.*
- h) Hacca gidecekler için konaklama türlerini, tavan ücretlerini ve ön kayıt ücretlerini belirlemek.*
- i) Mekke ve Medine'de kiralanacak bina ve otellerin nitelikleri ile bunların Haremeyne olan mesafelerini belirlemek.”*

yer almaktadır.

- (54) İlgili maddeden de anlaşıldığı üzere hac organizasyonlarında sunulacak hizmetler ile bu hizmetler karşılığında talep edilecek ücretlerin üst sınırını belirlemek BHUK'un görevleri arasında yer almaktadır. BHUK tarafından hac organizasyonu sırasında verilecek asgari hizmetler ve bu hizmetler için istenebilecek tavan ücretler belirlenmekte, dolayısıyla ortalama ücretler de büyük ölçüde BHUK kararlarıyla ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte BHUK'un görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemede, seyahat acentelerinin düzenleyecekleri hac organizasyonları için sabit bir fiyat veya taban fiyat belirleyebileceğini gösteren herhangi bir hüküm yer almamaktadır.
- (55) BHUK'un belirlediği hac ücretlerinde dikkate alınan maliyet kalemlerine yer verilmeden önce hac ücretlerinin DİB ve acenteler tarafından nasıl uygulandığına yer verilmesi

gerekmektedir. Her yıl BHUK tarafından oda tipi<sup>15</sup> ve otel tipi konaklama türleri için talep edilebilecek ücret sınırları belirlenmektedir. Her hacı adayına konaklama tipi fark etmeksizin ulaşım, kurban kesimi ve DİB tarafından sunulan dini rehberlik gibi ortak hizmetler sunulmakta ancak temelde konaklamanın oda tipi veya otel tipi olması da fiyatların farklılaşmasına neden olmaktadır. 2017 ve 2018 yılları BHUK kararlarında oda tipi konaklamada aşağıdaki kriterler dikkate alınarak ücret belirlenmiştir:

- Mekke-Medine'de oda içinde banyo-tuvalet, buzdolabı, yatak ve bazıları bulunan, asansör sayısı yeterli, lobisi geniş ve ferah, müstakil yemekhane/ırşat salonu bulunan, ortak kullanım mekânları hacı sayısına göre yeterli 2, 3 ve 4 kişilik odalarda konaklamanın yapılması,
- Mekke'de Mescid-i Haram'a en fazla 7 kilometre; Medine'de ise Merkeziye'de veya Mescid-i Nebevi'ye en fazla 700 metre mesafede yer alan binalarda konaklama yaptırılması,
- Mekke ve Medine'de binalarda her bir odada asgari 4 m<sup>2</sup>'ye 1 kişi düşecek şekilde konaklama yaptırılması,
- Yemeklerin; sabah kahvaltı, öğle öğünü için kumanya paketi ve akşam yemeğinin tabldot şeklinde verilmesi,
- Süresinin uçak programına göre en fazla 45 gün<sup>16</sup> olması,
- Medine'de konaklama süresinin 4-6 gün arasında planlanması.

- (56) Hac ücretlerinin belirleyicisi olan unsurların başında ise yukarıda belirtildiği gibi konaklama türü gelmektedir. Konaklamanın oda tipi veya otel tipi olması, konaklanan yerin Mescid-i Haram'a ve Mescid-i Nebevi'ye göre uzaklığı ve odada konaklayacak kişi sayısına göre talep edilen ücretler değişmektedir:

Tablo 1: BHUK Tarafından Belirlenen 2018 ve 2019 Yılları Hac Ücretleri (Suudi Arabistan Riyali)

Oda Türü	2018	2019
Oda Alt Sınır	(.....)	(.....)
Oda Üst Sınır	(.....)	(.....)
Otel-1	Serbest	Serbest
Otel-2 Alt Sınır	(.....)	Serbest
Otel-2 Üst Sınır	(.....)	Serbest

Kaynak: 2017 ve 2018 Yılı BHUK Kararları

- (57) Tablo-1'den görüldüğü üzere BHUK oda ve otel tipi konaklama için alt ve üst sınırları belirlemektedir. Bu çerçevede, oda tipi konaklamada "oda alt sınır" alt kalite kategorisindeki 4 kişilik oda için tavan ücreti ve "oda üst sınır" üst kalite kategorisindeki 2 kişilik oda için tavan ücreti ifade etmektedir. Otel tipi konaklamada ise 2018 yılında Otel-2 kategorisinde alt ve üst kalitedeki otel odaları için "alt sınır" ve "üst sınır" olarak tabloda görülebileceği üzere iki farklı tavan ücret belirlenmiştir. Öte yandan, BHUK tarafından 2019 hac döneminde otel tipi konaklamalar için ücret üst sınırı belirlenmemiş ve talep edilecek ücretler serbest bırakılmıştır.

<sup>15</sup> Oda tipi konaklama, bir binanın tamamının veya bir bölümünün kiralanarak yapı içindeki odaların hacı adaylarına konaklama için tahsis edilmesidir. Bina içindeki bekleme salonu, dinlenme salonu, yemekhane ve ibadethane bölümleri ise ortak kullanılmaktadır. Görünüş itibarıyla oda tipi konaklamanın otel tipi konaklamaya benzediğini söylemek mümkün olmakla birlikte iki konaklama tipi arasında önemli ölçüde kalite ve fiyat farkı bulunmaktadır.

<sup>16</sup> BHUK 2018 yılı için süreyi en fazla 35 gün olarak belirlemiştir.

- (58) DİB ise BHUK tarafından belirlenen sınırların altında kalmak koşuluyla kendi organizasyonunda uygulayacağı ücretleri belirlemektedir. DİB tarafından belirlenen oda tipi konaklama ücretleri aynı zamanda fiiliyatta acentelerin bu konaklama tipi için talep edebilecekleri tavan ücreti de belirlemektedir. Acentelerden edinilen bilgiye göre, acenteler düzenleyecekleri hac organizasyonları için DİB'in belirlediği ücretlerin altında ücret talep etmektedir. 2018 ve 2019 yılları da otel tipi konaklama ücretleri bakımından birbirinden farklılık arz etmekte, otel tipi konaklama için 2019 yılında herhangi bir ücret seviyesi belirlenmemiştir.

Tablo 2: DİB Tarafından Uygulanan 2018 ve 2019 Yılları Hac Ücretleri (Suudi Arabistan Riyali)

Oda Türü	2018	2019
2 Kişilik Oda Fiyatı	20.680	20.680
3 Kişilik Oda Fiyatı	17.695	17.695
4 Kişilik Oda Fiyatı	15.480	15.480
Otel-1 Fiyat	Serbest	Serbest
Otel-2 Alt Fiyat	24.670	Serbest
Otel-2 Üst Fiyat	26.795	Serbest

Kaynak: 2017 ve 2018 Yılı BHUK Kararları

- (59) Yukarıda yer verildiği üzere, hizmet kalemleri için asgari koşulların ayrıntılı olarak belirlenmesi ve piyasada hizmetin %60'ının aynı zamanda denetleyici rolü bulunan DİB tarafından sunuluyor olması nedeniyle ilk bakışta acenteler tarafından sunulan oda tipi konaklama ücretlerinin DİB tarafından uygulanan ücretlere ve birbirilerinin ücretlerine yakın olacağı iddia edilebilecektir. Öte yandan hac mevzuatında hac ücretleri için yalnızca üst sınırın ve acentelerce verilecek taşıma, konaklama, rehberlik ve yeme-içme hizmetleri için uyulması gereken asgari koşulların belirlendiği birlikte değerlendirilecek olursa acenteler arası fiyat ve kalite rekabetinin istenen ve beklenen bir durum olduğu, seyahat acentelerinin hem ücret hem de kalite bakımından birbirleri ile rekabet etmelerinin beklendiği söylenebilecektir.
- (60) DİB'den temin edilen bilgiye göre, hacı adaylarının konforlu bir şekilde ibadetlerini yerine getirmelerini sağlayacak hizmetler için ödenecek ücret, tüm masrafları içerecek şekilde belirlenmektedir. DİB yetkilileri, DİB tarafından belirlenen hizmet şartlarının ve ücretlerin acenteler tarafından da standart kabul edilmesini beklediklerini yapılan görüşmede ifade etmişlerdir. Aksi halde acentelerin kâr etmek amacıyla belirlenen standartların altında hizmet verebileceği, belki de hiç hizmet sunmayarak hacı adaylarını mağdur edebilecekleri ifade edilmiştir. Her ne kadar DİB'in beklentisi acentelerin asgari hizmet yükümlülüklerinin yerine getirilmesini teminen hac ücretlerinin sabit olması yönünde olsa da acentelerin hacı adaylarıyla pazarlık yapmasını engelleyecek bir düzenleme veya DİB'in yönlendirmesi de bulunmamaktadır.
- (61) DİB ile yapılan görüşmede ayrıca, hacı adaylarıyla fiyat pazarlığı yapma serbestisi bulunan acentelerin özellikle konaklama ve yeme-içme hizmetlerini belirlenen standartların altına düşürerek ilgili kalemlerden kâr etmeye çalışabildikleri bilgisi edinilmiştir. Hacı adaylarından ücret topladığı halde, hacı adaylarının ibadetlerini eksik yerine getirmesine neden olan acenteler olduğu belirtilmiştir. DİB ile Acente Hac Sözleşmesi'ni imzalayan yetkili seyahat acentelerinin hacı kaydı almak amacıyla alt acentecilik anlaşması yaptığı alt acentelerle zaman zaman sorunlar yaşayabildiği, alt acentelerin hacı adaylarından topladığı hac ücretini hac organizasyonu yapacak

acenteye aktarmadığı durumlarda hacı adaylarının mağdur olabildiği, diğer yandan bazı hacı adaylarının hac ücretini zamanında ödememesi veya eksik ödemesinden dolayı seyahat acentelerinin de zor durumda kalabildiği ifade edilmiştir. DİB yetkililerince 2019 hac döneminde DİB'e kayıt yaptırmış olsun olmasın tüm hacı adaylarının hac ücretlerini DİB hesaplarına yatırması uygulamasına geçildiği belirtilmiştir. Diğer bir deyişle, acente ile hacı adayları arasındaki ücret anlaşması ne olursa olsun, 2019 hac döneminde kayıt yaptıran hacı adaylarının DİB'in kendi hac organizasyonu için belirlediği hac ücretini DİB'in göstereceği hesaplara yatırmaları gerekmiştir. Bu çerçevede hac pazarındaki yoğun bilgi asimetrisinin varlığı ve doğru bilgi edinme imkânları kısıtlı hacı adayının henüz sözleşme aşamasında pazarlık gücünün kırıldığı değerlendirilmektedir. Yine anılan görüşmede bu uygulamanın hacı adaylarının mağduriyetlerinin önüne geçilmesi amacıyla hayata geçirildiği belirtilmiştir. DİB tarafından acenteler adına toplanan ücretler hac organizasyonu henüz başlamadan acentelere geri ödenmektedir. Dolayısıyla mevcut uygulama neticesinde, acenteler arası fiyat rekabetinin, ancak ücretlerin acentelerin hesabına geçmesinden sonra ve hacı adaylarına acentelerce yapılacak geri ödemeler yoluyla mümkün olduğu söylenebilecektir.

- (62) Bu çerçevede, hac ücretlerinin DİB tarafından belirlenen ücret tarifesi üzerinden DİB'e ait hesaplarda toplanması uygulaması, acenteler arası fiyat rekabetini engelleyebilecektir. Hâlihazırda bilgi asimetrisinin yüksek olduğu pazarda, hacı adaylarının tüm pazar genelinde sabit fiyat uygulamasına geçildiğini düşünmesi mümkündür. Kaldı ki geçmiş yıllarda fiyat indirimi yapıldığı halde, dosya kapsamında bilgi talep edilen acentelerin büyük çoğunluğu 2019 hac döneminde fiyat indirimi yapılmadığını beyan etmiştir. Temel olarak 2019 yılında da acentelerin BHUK tarafından belirlenen tavan fiyatları aşmadan kendi fiyatlarını belirlemeleri esastır. Bununla birlikte mevcut uygulama çerçevesinde, DİB'in acenteleri belirli bir fiyattan satış yapmaya yönlendirdiği, acentelerin kayıtlarını DİB'in belirlediği fiyattan yapmak zorunda oldukları, sadece daha sonra alınan ücretin bir kısmının hacı adayına geri ödeme imkânlarının bulunduğu ancak bu durumun fiyat rekabetinin oluşması bakımından caydırıcı bir etki yaratacağı söylenebilecektir.
- (63) Yukarıda yer verilen bilgilere göre özetle, BHUK'un Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda tavan ücretleri belirleme yetkisi olduğu, BHUK'un belirlediği bu tavan fiyat üzerinden DİB'in kendi ücretlerini belirleyip ilan ettiği, DİB ile acenteler arasında imzalanan Acente Hac Sözleşmesi'nde acentelerin BHUK'un belirlediği ücretlerin üzerine çıkmayacağına dair bir hüküm bulunduğu, acentelerin ilan edilen ücretlerin üstüne çıkmadan, kendi aralarında fiyat ve kalite üzerinden rekabet etmesinin mümkün olduğu görülmektedir. 2019 itibarıyla ise hac ücretlerinin, tüm hacı adaylarının ücretlerinin öncelikle DİB tarafından ve DİB'in kendi ücretleri üzerinden toplandığı ve daha sonra DİB tarafından acentelere bu ücretlerin aktarıldığı, acenteler arası fiyat rekabetinin ise ancak, hacı adaylarına acentelerce yapılacak geri ödemeler yoluyla mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

### ***Acentelerce DİB'e Sunulacak Teminatların Belirlenmesi***

- (64) Acenteler arası rekabete ilişkin son değinilmesi gereken husus, acentelerin DİB'e sunması gereken teminat miktarlarıdır. 633 sayılı Kanun'un 13. maddesi ile "acentelerin, hac organizasyonunda hizmetlerin ifası sırasında meydana gelebilecek zararların karşılanması amacıyla, götürdükleri her bir hacı başına aldıkları ücretin tamamına karşılık teminat vermeleri" hüküm altına alınmıştır. Anılan teminatların teminat mektubu veya nakit şeklinde verilmesi mümkündür. Verilen teminatlar,



herhangi bir şikâyet veya tazminatı gerektiren durum olmaması halinde, hac organizasyonu sonrasında serbest bırakılmaktadır.

- (65) Söz konusu teminatlar hac organizasyonunun sağlıklı bir şekilde yürütülmesi amacıyla alınmakla birlikte, bir taraftan da acentenin sunmaya hazır olduğu arz miktarını belirlemektedir. Her hac kayıt tarihi öncesinde DİB ile acenteler arasında Acente Hac Sözleşmesi imzalanmaktadır. Acente Hac Sözleşmesi'ni imzalayan acentelerin bu sözleşmeyi imzaladıkları sırada ilgili hac döneminde yapmayı planladığı kayıt sayısı ölçüsünde teminat vermesi gerekmektedir. Acentelerce verilen teminat dilekçelerinde oda ve otel kategorilerinden kaç kişi götüreceği de detaylı olarak beyan edilmektedir. Acenteler kayıt öncesi verdikleri bu teminat miktarını aşacak düzeyde kayıt yapamamakta, daha sonraki süreçte de verdiği teminat miktarını arttıramamaktadır. Dolayısıyla teminat tutarı kayıt yapılabilecek azami sayıyı belirlemektedir.
- (66) Her acentenin, geçmiş yıl deneyimleri, kayıt öncesi dönemde hizmet vermek üzere anlaşılan hacı adayları sayısı ve talepteki belirsizlikleri de göz önüne alarak belirli bir büyüklükte teminat vermesi gerekmektedir. Teminatların nakden verilmesi halinde paranın zaman değerinden mahrum kalınacağı veya teminat mektubu olarak verilmesi halinde bankaya bir komisyon ödeneceği düşünüldüğünde, ister banka teminat mektubu ister nakit olarak sunulmuş olsun acenteler bakımından bir maliyet kalemi teşkil ettiği görülmektedir. DİB'den edinilen bilgiye göre acentelerin verdikleri bu teminatları yükseltmeleri mümkün olmasa da istisnai olarak teminatlarını düşürmeleri mümkündür. Dolayısıyla acentelerin verecekleri teminatları yükseltmeyecekleri de göz önünde tutulduğunda, verilen teminatın doğru tespiti acenteler açısından büyük önem taşımaktadır. Yeterli miktarda teminat vermeyen acenteler kapasitelerinin altında hac kaydı imkânına sahip olacak, kapasitesinin üstüne teminat veren acenteler ise fazladan maliyetlere katlanmış olacaktır.
- (67) Bu çerçevede, DİB'e teslim edilen teminat mektupları acentelerin kayıt yapabilecekleri azami hacı adayı sayısının bilgisini içermekte olup, bu bilginin rekabete hassas bir bilgi niteliği taşıdığı söylenebilecektir. İnceleme dönemi itibarıyla 2019 hac döneminde hac organizasyonu yapmak isteyen acenteler 26 Aralık 2018 - 02 Ocak 2019 tarihlerinde DİB ile *Acente Hac Sözleşmesi*'nin imzalandığı an itibarıyla teminatlarını sunmuşlardır.
- (68) Teminat mektuplarının teslimiyle acenteler, hacı adayı kayıtları başlamadan, bir başka deyişle, acenteler arası rekabetin oluşacağı dönemin öncesinde kayıt yapabilecekleri azami hacı adayı sayısını DİB'e bildirmektedir. İşbu soruşturmaya kaynaklık eden şikâyette de TÜRSAB'ın hac kontenjanlarını paylaştığı iddia edilmekte olup aşağıda detaylı olarak açıklanacağı üzere acenteler arası kontenjan paylaşımı yapılması için teminatların kullanıldığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki, tüm acentelerin belirlenen miktarlarda teminat vermesinin sağlanması halinde, acenteler aralarında rekabet etmeksizin kendilerine ayrılan kontenjan kadar sayıda hacı adayını kaydetme imkânına sahip olacaklarının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Teminatların soruşturmaya konu yolla sınırlandırılması yalnızca hac organizasyonu gerçekleştirecek seyahat acenteleri arasındaki rekabeti engellemekte, aynı zamanda acentelerin alt acentelere komisyon ödemeksizin kayıt alabilmelerini sağlamaktadır. Hac kayıtlarının il bazında yapılması acentelerin illerde temsilcik bulundurmasını veya alt acente olarak anılan yerel acentelerle işbirliği yapmasını da gerekli kılmaktadır. Alt acenteler, DİB ile *Acente Hac Sözleşmesi* imzalamamış, ölçek ekonomisinden yararlanamayacak kadar

küçük veya mevzuata göre hac organizasyonu yapamayan<sup>17</sup>, belirli komisyonlar karşılığında hac organizasyonu yapan acenteler adına hacı adaylarını bulan ve kaydeden acentelerdir.

- (69) Acenteler tarafından DİB'e sunulan 2018 ve 2019 hac dönemi teminat büyüklükleri incelendiğinde 2018 hac döneminde 179.627.978 ABD Doları, 2019 yılında ise 134.549.226 ABD Doları teminat verildiği görülmektedir. Bu teminat büyüklükleri 2018 yılında<sup>18</sup> acentelerin toplam 44.907 hacı adayı için (hac toplam kontenjanının yaklaşık %54,3'ü), 2019 yılında ise toplam 32.595 (hac toplam kontenjanının yaklaşık %40,7'si) hacı adayı için kayıt yapma beklentisi içerisinde olduğunu göstermektedir<sup>19</sup>. 2019 yılında verilen teminatların toplamının pazarda acentelere ayrılan %40 seviyesine inmiş olması oldukça dikkat çekicidir. 2019 yılında bankaların komisyon ücretlerinin artması, acentelerin kredi kapasitelerinin düşmesi ve geçmiş dönem tecrübeleri gibi nedenlerin de bu azalmada etkili olduğu iddia edilebilecekse de toplam teminatın toplam talep miktarı olan %40 seviyelerine düşüşünün, teminatların soruşturmaya konu davranışlar yoluyla belirlendiğini destekler nitelikte olduğu kanaatine ulaşılmıştır.

### I.3. Soruşturma Sürecinde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (70) İnceleme sürecinde çeşitli tarihlerde soruşturma taraflarının genel merkezlerinde ve seyahat acentelerinde yerinde incelemelerde bulunulmuş, ayrıca seyahat acenteleriyle ve DİB ile görüşmeler yapılarak bilgi ve belge talep edilmiştir. İnceleme sürecinde elde edilen bilgi ve belgeye aşağıda yer verilmiştir.

#### I.3.1 TÜRSAB'da Yapılan Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (71) İnceleme sürecinde, 21.05.2019 tarihinde ve 09.07.2019 tarihinde TÜRSAB'da yerinde incelemeler yapılmıştır. Yapılan yerinde incelemelerde edinilen belgelere aşağıda yer verilmiştir:

**Bulgu 1:** "TÜRSAB Genel Merkez TR/İC/MT" koduyla 20.12.2018 tarihinde "TOPLANTI DUYURUSU 2019 (1140) HAC" başlıklı ve "2019 Hac Başvuruları Hk." konulu toplantı duyurusu yapılmıştır. İlgili toplantı duyurusu yanında, 23.12.2018 tarihinde TÜRSAB bünyesinde gerçekleştirilen toplantıya ait ıslak imzalı katılımcı listesine ulaşılmıştır. Anılan toplantıya ilişkin duyuruya aşağıda yer verilmiştir:

*"Değerli Üyemiz,*

*23 Aralık 2018 Pazar günü saat 11:00'de Birliğimiz Genel Merkezi Konferans Salonunda, 2019 yılı için Hac yapmak üzere Diyanet İşleri Başkanlığı nezdinde başvuruda bulunan Acentalarımıza yönelik bir toplantı düzenlenecektir.*

*Anılan toplantıda Acentalar adına bağlayıcı kararlar alınması söz konusu olabileceğinden, her Acentadan sadece 1 temsilci ile sınırlı olmak üzere, temsil ve ilzama yetkili kişilerce katılım sağlanması gerekmektedir.*

<sup>17</sup> Suudi Arabistan Hac Bakanlığının uygulaması ve BHUK'un kararı doğrultusunda asgari kayıt sayısı 50'dir. Ancak acenteler aralarında işbirliği anlaşması yaparak 50 sayısını birlikte tamamlama imkânına sahiptir.

<sup>18</sup> BHUK kararıyla 2019 yılı hac döneminde seyahat acentelerine tahsis edilen kontenjan 30.314 olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte DİB tarafından acentelerin 30.320 kayıt aldığı bilgisi sunulmuştur.

<sup>19</sup> Hesaplamalarda en düşük hac ücreti olan 4 kişilik oda fiyatı 15.480 Suudi Arabistan Riyali temel alınmıştır.

Acentanız adına katılacak ismi en geç 21 Aralık Cuma günü mesai saati bitimine kadar [hac@tursab.org.tr](mailto:hac@tursab.org.tr) adresine göndererek isminin hazirun listesine kaydettirilmesi önemle rica olunur. Toplantı, liste dışı katılımlara kapalı olacaktır.

Ayrıca, 2019 Yılı Hac Şartnamesinin bugüne kadar netleşmemiş olmasından dolayı da bu konu hakkında katılımcılara bilgi verilecektir.

Saygılarımızla,

**TÜRKİYE SEYAHAT ACENTALARI BİRLİĞİ\***

**Bulgu 2:** TÜRSAB Başkanlığı Hac Ve Umre İhtisas Komitesi Başkanlığı'na hitaben yazılmış taslak beyanname bulunmuştur<sup>20</sup>. Beyannamenin üzerinde yer alan 23 Aralık 2018 tarihi, Bulgu 1'de gösterilen TÜRSAB Genel Merkezi'nde yapılmış toplantı duyurusu ile aynıdır. İlgili taslak beyannameye aşağıda yer verilmektedir;

**“TÜRKİYE SEYAHAT ACENTALARI BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI**

**HAC VE UMRE İHTİSAS KOMİTESİ BAŞKANLIĞI'NA**

23 Aralık 2018, İstanbul

*Konu: 2019 Hac mevsiminde hac kayıt sisteminde adıma belirlenen ..... kişi adedine kuruluşum ve kendim adıma razıyım.*

*Diyanet İşleri Başkanlığı'na sunacağım teminat mektubunu bu sayıya göre vereceğim.*

.....Seyahat Acentası

Yetkili ismi

.....

imza”

**Bulgu 3:** Birlik çalışanı (.....)'in bilgisayarlarda yapılan incelemede “Acente Toplantısı - Kayıt Sayı Uzlaşısı” adlı klasörde<sup>21</sup> yer alan ve 25.12.2018 tarihinde kaydedilen “ACENTA\_KAYIT\_SAYILARI\_2019\_v3” adlı PDF formatında acente listesi bulunmuştur. İlgili listede “FİRMA ISIMLERİ”, “2018 birliktelik”, “BIRLIKTELIKLER” ve “2019 DAĞILIM” sütun başlıkları bulunmaktadır. “FİRMA ISIMLERİ” sütun başlığı altında yer alan 188 adet acentenin karşısına “2019 DAĞILIM” sütun başlığı altında 50 ila 1116 arasında değişen sayılar yazılmıştır. İlgili sayıların toplamı raportörlerce 29.921 olarak hesaplanmıştır<sup>22</sup>. Aşağıda söz konusu tablonun ilk 12 satırı örnek olarak verilmektedir:

<sup>20</sup> İlgili belge aynı zamanda, bilgisayar ortamında yapılan incelemede “Acente Toplantısı - Kayıt Sayı Uzlaşısı” adlı klasör içinde ve 23.12.2018 tarihinde oluşturulan “uzlaşi - acentelerin imzasi için cogaltildi” adlı WORD belgesinde de yer almaktadır.

<sup>21</sup> İlgili klasör yerinde incelemede elde edilen “23 Aralık Hac 2019 Toplantısı” adlı bir başka klasör içinde yer almaktadır.

<sup>22</sup> 2019 hac döneminde acenteler tarafından 30.320 hac kaydı yapılmıştır. Bu çerçevede listede yer alan sayıların hac kayıt sayıları olma ihtimali bulunmaktadır

FIRMA ISIMLERİ	2018 birliktelik	BIRLIKTELIKLER	2019 DAĞILIM
			94
			420
			437
			141
			142
			232
			236
			50
			52
			125
			50
			370

**Bulgu 3:** Birlik çalışanı (.....)'in bilgisayarında "23 Aralık Hac 2019 Toplantısı" adlı klasörde 25.12.2018 tarihinde kaydedilmiş "Katılım Talepleri" adlı EXCEL belgesi bulunmaktadır. Anılan belge içinde "imza cetveli" sekmesinde 23 Aralık 2018 tarihli toplantının imza listesi yer alırken "Sayı Beyanları" sekmesinde "YAZI", "ACENTE", "SAYI" sütun başlıkları altında toplam 241 acente listelenmiş ve 2019 hac döneminde hac organizasyonu yapan 71 acente karşısına 50 ile 423 arasında değişen sayılar yazılmıştır<sup>23</sup>. Belgenin üzerinde ayrıca "*TÜRSAB GENEL MERKEZİ- KONFERANS SALONU 2019 HAC KAYITLARI TOPLANTISI SAYI KABULÜ İMZALAYANLAR*" ifadesi görülmektedir.

**Bulgu 5:** Birlik çalışanı (.....)'in bilgisayarındaki "KOTA ÇALIŞMASI" adlı klasörde yer alan ve 14.02.2019 tarihinde oluşturulmuş "2018 HAC TEMİNATI DİLEKÇELERİNDEKİ HACI SAYILARI" adlı EXCEL tablosu bulunmuştur. Tabloda 52 adet acente için "ESKİ SAYI", "KAYIT", "YENİ SAYI" ve "AÇIKLAMA" sütun başlıkları altında sayılar ve açıklamalar bulunmaktadır. Bu acentelerden bir kısmına "DOĞRU" ibaresi düşülmüşken diğer kısım acenteler için açıklama yapılmıştır. Aşağıda söz konusu tablonun ilgili kısımlarına yer verilmektedir.

SIRA	ACENTA ADI	ESKİ SAYI	KAYIT	YENİ SAYI	YENİ GELEN	YAZI DURUMU	Arananlar	AÇIKLAMA
2	(.....)	369	298	357		x	(.....)	357 sayısına mutabık değil
6	(.....)	500	489	491		x	arama	(.....) aramanıza gerek yok dediği için aranmadı
7	(.....)	195	112	186	186	DOĞRU	(.....)	gönderecek
8	(.....)	100	107	94		x	arama	(.....) aramanıza gerek yok dediği için aranmadı
16	(.....)	385	375	379		x	(.....)	düşürmeyecek
25	(.....)	121	81	117		x	(.....)	görüşmek istiyor
26	(.....)	77	44	73	73	DOĞRU	(.....)	sayının kendisine 74 olarak verildiğini belirtti
28	(.....)	400	396	397		x	(.....)	patronları yurt dışında, onlarla görüşüp bilgi verecek

<sup>23</sup> BHUK kararları uyarınca 2019 hac döneminde kayıt alt sınırı 50 ve üst sınırı 500 olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede listede yer alan sayıların hac kayıt sayıları olma ihtimali bulunmaktadır.

## 21-23/274-120

29	(.....)	400	392	397		x		(.....)	patronları yurt dışında, onlarla görüşüp bilgi verecek
30	(.....)	185	184	182	182	DOĞRU		(.....)	gönderecek
31	(.....)	98	84	95	95	DOĞRU		(.....)	gönderecek
32	(.....)	138	127	135	135	DOĞRU	*(.....)		
33	(.....)	91	89	88	89	HATALI		(.....)	gönderecek
38	(.....)	169	162	166		x		(.....)	düşürmeyecek
41	(.....)	106	97	103		x	arama		(.....) aramanıza gerek yok dediği için aranmadı
42	(.....)	120	114	117		x		(.....)	düşürmeyecek
43	(.....)	327	243	324		x		(.....)	patronları yurt dışında, onlarla görüşüp bilgi verecek
44	(.....)	171	167	168	168	DOĞRU		(.....)	gönderecek
48	(.....)	292	291	291		x	arama		(.....) aramanıza gerek yok dediği için aranmadı
52	(.....)	62	61	61		x		(.....)	düşürmeyecek

**Bulgu 6:** Birlik çalışanı (.....)'ın bilgisayarında bulunan ve Bulgu 5'de yer verilen 14.02.2019 tarihinde oluşturulmuş EXCEL dosyasının diğer bir sekmesinde, 39 acentenin isimleri karşısında oda ve otel tipleri için kayıt toplamları bulunmakta olup ayrıca 8 acente karşısına açıklama yazılmıştır. Aşağıda söz konusu tablonun ilgili kısımlarına yer verilmektedir.

ACENTA ADI	Oda 2	Oda 3	Oda 4	TOP.	AÇIKLAMA	YAZI ALI GELDİ Mİ?
(.....)	8	3	109	120	*122 'ye yükseltmiş (12.02.2019)	GELDİ
(.....)	14	3	69	86	kategorideki sayılar değişmiş	GELDİ
(.....)	12	3	120	135	kategorideki sayılar değişmiş	GELDİ
(.....)	28	6	45	79	* 79 dan 85 e yükselttiler (13.02.2019)	GELDİ
(.....)	12	5	33	50	*50 den 52 ye yükselttiler (12.02.2019)	GELDİ
(.....)	6	6	124	140	*147 den 140 a yükselttiler (11.02.2019)	GELDİ
(.....)	4	3	140	166	*166 dan 169 a yükselttiler (12.02.2019)	GELDİ
(.....)	30	3	135	168	YAZI ASLINI DİB'E GÖNDERMİŞLER	TARAMASI DİB'E GÖNDERİLECEK

**Bulgu 4:** Birlik çalışanı (.....)'ın bilgisayarında yapılan incelemede “Kota Çalışması” isimli klasörün içinde yer alan 04.02.2019 tarihinde kaydedilmiş “Hac Acente Teminat Aranacaklar” isimli JPG dosyasında 52 seyahat acentesi için “ACENTALAR (206)”, “TEM”, “KYT”, “gncl TEM” sütun başlıklarının yer aldığı bir tablo bulunmaktadır. “ACENTALAR (206)” sütun başlığı altında sayılan acenteler 14.02.2019 tarihinde oluşturulmuş bir belge olan Bulgu 5'te yer verilen 52 acente ile aynıdır. “gncl TEM” sütun

başlığı altında el yazısıyla “aranacak”, “geldi”, “gelen yanlış 184 olmalı”, “73 gelmiş/74 gelmeli” notları yer almaktadır. Aşağıda ilgili tabloya yer verilmiştir:

SN	ACENTALAR (206)	TEM	KYT	gncl TEM
1		278	59	250 - Arancak)
2		369	298	357 - Arancak)
3		141	35	130 → geldi.
4		384	374	374
5		134	75	125
6		500	489	491
7		195	112	186
8		100	107	94
9		186	166	180 → geldi.
10		190	155	184 → gelen yanlış. 184 olmalı.
11		62	46	56
12		85	73	79
13		56	43	50
14		85	39	79 → geldi.
15		128	77	122
16		385	375	379
17		268	261	263
18		152	127	147 → geldi.
19		346	325	342 → geldi.
20		89	61	85
21		120	93	116 → geldi.
22		65	18	61
23		68	31	64 → geldi.
24		115	92	111
25		121	81	117
26		77	44	73 → 74 gelmiş./73 gelmeli
27		125	120	122
28		400	396	397
29		400	392	397
30		185	184	182
31		98	84	95
32		138	127	135 → geldi.
33		91	89	88
34		95	89	92 → geldi.
35		84	67	81
36		53	50	50 → geldi.
37		120	109	117 → geldi.
38		169	162	166
39		169	165	166 → geldi.
40		55	42	52 → geldi.
41		106	97	103
42		120	114	117
43		327	243	324
44		171	167	168
45		104	101	101
46		317	315	315
47		51	42	50 → geldi.
48		292	291	291
49		148	147	147
50		93	92	92
51		57	56	56 →
52		62	61	61

**Bulgu 5:** Birlik çalışanı (.....)'in bilgisayarında yapılan incelemede alınan (.....)'in eposta adresinden (.....)@gmail.com adresine 01.04.2019 tarihinde gönderilen “SİZDEN GELEN LİSTEDEKİ BİLGİLERİN YER ALIDĞI PİVOT TABLOSU” konulu epostanın ekinde “2019 HAC İL İL TABLO KONTENJAN - 29.01.2019” adlı EXCEL tablosu yer almaktadır. İlgili tabloda 220<sup>24</sup> seyahat acentesinin il bazlı kayıtları ve toplam kayıtları bulunmaktadır. İlgili tabloda acentelerin toplam kayıt sayısı 29.041 olarak belirtilmiştir.

**Bulgu 6:** Birlik çalışanı (.....)'in bilgisayarından alınan (.....)@hotmail.com e-posta adresinden tursab@tursab.org.tr adresine 01.02.2019 tarihinde gönderilen “HAC KAYIT HAKKINDA BİLGİLENDİRME” konulu e-postada TÜRSAB’ın seyahat acentelerinin DİB’e

<sup>24</sup> DİB’den edinilen bilgiye göre 2019 hac dönemi Acente Hac Sözleşmesini 220 acente imzalamış, 139 tanesi acente birliklik lideri olmak üzere 220 tane acente DİB resmi kayıtlarınca hac düzenlemiştir.

sunması gereken teminat dilekçelerini topladığına ilişkin yazışmalar yer almaktadır. Aşağıda [\(.....\)@hotmail.com](mailto:(.....)@hotmail.com) tarafından gönderilen ilgili yazışmalara yer verilmektedir:

*“Diyaret işleri Hac ve Umre Daire Başkanlığına daha önce (.....) kişilik teminat vererek (.....) hacı kaydı hak kazanmıştık, 4 adet hacının düşürülerek (.....) kişiye tamamlanmasını arz ederim.”*

Söz konusu e-postaya yanıt olarak [hac@tursab.org.tr](mailto:hac@tursab.org.tr) adresinden [\(.....\)@hotmail.com](mailto:(.....)@hotmail.com) adresine 04.02.2019 tarihinde gönderilen e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır.

*“Merhaba,*

*Sizden Diyanete Teminat dilekçesi talep edilmektedir. İlgili dilekçeyi yeni yazınıza göre doldurup, kaşeli ve imzalı olarak tarafımıza göndermenizi rica ederiz.”*

**Bulgu 7:** Yerinde incelemede [info@\(.....\).com](mailto:info@(.....).com) e-posta adresinden 04.02.2019 tarihinde [hac@tursab.org.tr](mailto:hac@tursab.org.tr) e-posta adresine gönderilen “(.....) TURİZM+(.....) TURİZM HAC SAYISI DİLEKÇE” konulu e-posta ekinde TURSAB HAC KOTA DİLEKÇE BAŞVURU.pdf, (.....) TURİZM TURSAB HAC KOTA.jpg, (.....) TURİZM HAC KOTA.jpg adlı dosyalar bulunduğu görülen basılı eposta çıktısı alınmıştır. Bu dosyalardan TURSAB HAC KOTA DİLEKÇE BAŞVURU.pdf isimli belgede aşağıdaki ifadeler yer almaktadır.

*“TÜRKİYE SEYAHAT ACENTALARI BİRLİĞİ*

*HAC UMRE BÖLÜM KURULU’NA*

*İSTANBUL*

*2019 yılı Hac döneminde Acentemiz (.....) TURİZM ’e tahsis edilen toplam (.....) Hacı sayısının (.....) kişisini (.....) Turizm, (.....) kişisini (.....) Turizm üzerinden bildirdik.*

*(.....) Turizm üzerinden bildirdiğimiz 190 kişilik teminat kotasının dan (.....) kişi ve (.....) Turizm üzerinden bildirdiğimiz (.....) kişilik teminat kotasından da (.....) kişinin (.....) Turizm kotasından düşülerek (.....) Turizmin kotasını (.....) kişi olarak belirlenmesini bilgilerinize arz ederim*

*(04.02.2019)*

*Saygılarımızla,”*

**Bulgu 8:** Birlik çalışanı (.....)’ın bilgisayarında bulunan (.....) Seyahat Acentesi ([\(info@\(.....\)\)](mailto:info@(.....))) tarafından TÜRSAB’a ([hac@tursab.gov.tr](mailto:hac@tursab.gov.tr)) gönderilen 11.04.2019 tarihli ve “(.....) TURİZM HAC SAYISI + MÜNAZZİM BİLDİRİMİ” konulu e-postada kota ve kontenjan tahsisine işaret eden ifadeler yer almaktadır:

*“BİZE VERİLEN KOTENJAN (.....) ADET ANCAK (.....) TANE ÇOCUK KURUL KARARIYLA HACI SAYISINA İLAVE OLDU.*

*ANCAK 2 TANE HAC KOTENJAN BOŞLUĞUMUZ BULUNMAKTADIR.”*

KAYIT SAYISI	KOTA
(.....)	236

TÜRSAB tarafından bu e-postaya cevaben (.....) Turizm’e gönderilen 12.04.2019 tarihli ve “Re: (.....) TURİZM HAC SAYISI + MÜNAZZİM BİLDİRİMİ” konulu e-postanın içeriğinde aşağıdaki ifadeler yer almaktadır;



“(.....) BEY.

ÇİZELGEDE “KOTA SAYISI” SORULMAMIŞTI. KAYITLI HACI SAYISI SORULMUŞTU. VERDİĞİNİZ BİLGİLERDEN DE AÇIKÇA HACI SAYINIZIN (.....) OLDUĞUNU ANLIYOR VE GÖNDERDİĞİNİZ KAYITI DÜZELTİYORUM.”

**Bulgu 9:** Yerinde incelemelerde (.....)@bireytur.com tarafından 18.04.2019 tarihinde TÜRSAB’a gönderilen “(.....)” konulu e-postada aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“2019 HAC ORGANİZASYONUNDA FİRMAMIZA VERİLEN KOTA SAYISINDA 2 BOŞLUĞUMUZ KALMIŞTIR.DOLDURULMASI KONUSUNDA İLGİNİZİ ARZ EDERİZ.”

**Bulgu 10:** Birlik çalışanı (.....)’ın bilgisayarında bulunan “Kota Çalışması” isimli klasörün içinde yer alan “Taramalar” klasöründe, 39 adet acentenin DİB (.....) hitaben ve 2019 yılı hac organizasyonu için sunulan teminat miktarını gösterir teminat dilekçeleri bulunmuştur. İlgili teminat mektupları 26.12.2018 - 06.02.2019 tarihleri arasındaki çeşitli tarihlerde sunulmak üzere acentelerce kaşelenmiş ve imzalanmıştır.

**Bulgu 11:** Birlik çalışanı (.....)’ın bilgisayarında bulunan “Kota Çalışması” isimli klasörün içinde yer alan 14.02.2019 tarihinde kaydedilmiş “ASIL YAZI İÇİN ARANANLAR” isimli EXCEL dosyasında Bulgu 6’da yer verilen 39 seyahat acentesinin listelendiği ve arama tarihi, saat, görüşülen şahıs ve cevap sütun başlıklarının bulunduğu bir tablo bulunmaktadır. Cevaplar sütun başlığı altında “GELDİ”, “DİYANETE GÖNDERMİŞLER” ve “GETİRECEKLER” gibi notlar yer almaktadır.

**Bulgu 12:** TÜRSAB tarafından 05.02.2019 tarihinde (.....)@diyanet.gov.tr, (.....)@diyanet.gov.tr, (.....)@tursab.org.tr, (.....)@tursab.org.tr adreslerine gönderilen “TEMİNAT MEKTUPLARININ EXCEL LİSTESİ” başlıklı e-postanın ekinde “scan1141” adlı bir PDF dosyası ve “KOTA ÇALIŞMASI TEMİNATI YENİLENECEKLER” adlı bir EXCEL tablosu bulunmaktadır. PDF dosyasında TÜRSAB tarafından DİB’e gönderilen dilekçede; 2019 yılında hac organizasyonu düzenlemeye yetkili seyahat acentelerinin sayılarının güncellenmesi isteğiyle DİB’e iletmek üzere TÜRSAB’a göndermiş oldukları teminat dilekçelerinin ekte yer aldığı bildirilmektedir. EXCEL tablosunda ise Bulgu 7’de teminat dilekçeleri toplandığı ifade edilen 39 acentenin oda ve otel tipi konaklama yapacak toplam hacı sayısı gösterilmektedir.

**Bulgu 13:** TÜRSAB tarafından (.....)@gmail.com adresine 07.01.2019 tarihinde gönderilen “DiB Kayıt Sayıları - Gunluk il ve acente esasli” konulu epostanın ekinde “DiB Kayıt Sayıları - Gunluk il ve acente esasli” adlı PDF dosya bulunmaktadır. İlgili PDF belgesinin içeriğinde TÜRSAB’tan DİB Hac ve Umre Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne hitaben yazılan “Malumlarınız olduğu üzere hacı adayı kesin kayıtları 11 Ocak 2019 Cuma günü sona ermektedir. Bu itibarla seyahat acentalarımızın hacı adayı kayıtlarına destek olmak ve birlikteliği sağlamak açısından bugünden başlayarak il esasına göre acenta kayıt sayılarının hücresel çizelge biçiminde [hac@tursab.org.tr](mailto:hac@tursab.org.tr) e-posta adresine günlük olarak gönderilmesi hususunda yardımlarınızı arz ederiz” denilmektedir. Bu çerçevede hacı adaylarının güncel kayıtları konulu ve 07.01.2019 tarihli yazıda, seyahat

acentelerinin kayıt sayılarına yardımcı olması amacıyla il esasına göre acente kayıt sayıları talep edilmektedir.

**Bulgu 14:** 09.07.2019 tarihinde TÜRSAB'da gerçekleştirilen yerinde incelemede elde edilen (.....)<sup>25</sup> (.....)'in adının bulunduğu belgede aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

*“DEĞERLİ ACENTACI DOSTLARIM*

*Hac organizasyonu başlangıcında birlik ve beraberlik içerisinde hareket etme, hacı kaydı yapamayan arkadaşlarımızın da organizasyon yapabilmesi, kısacası bir şekilde tüm arkadaşlarımızın evlerine ekmek götürebilmesi hususunda bazı noktalarda ortak kararlar aldık.*

*Devam eden sürecin başında veya daha sonra bu kararlara uymayan arkadaşlarımız oldu. Sürece destek veren arkadaşlarımız destek vermeyenler ile servis organizasyonunda beraber olmayarak kendi servis organizasyonlarını kendileri yapma kararı aldı.*

*Süreci başlatan, aynı şekilde hac paralarının Diyanet tarafından toplanmasını sağlayan (.....) TÜRSAB tarafından yapılan talepte, servisin TÜRSAB tarafından yapılmasının uygun olacağı, birlikteliğe uymayan acentalar ile görüşülerek, diğer acentalarımızın da onay vereceği bir çözümün kendileri tarafından sağlanacağı söylenmesinden dolayı (.....).*

...

*Bu süreçten kaçarak, susarak veya sorumluluk almayarak kurutulacağını sananların aksine açık bir şekilde söylüyorum.*

*(.....) olarak bu saatten sonra hiçbir hacının mağdur olamaması için, istedikleri takdirde tüm acentalar olarak servis hizmetinden yararlanacaktır.*

...

*Bu yazı üzerine “BİZDE YAZARDIK” diyecek varsa sakın demesin. Zaten yazarların durmadığını bir şekilde başkaları ile paylaşım yaptığını biliyoruz.*

*Daha fazla elbette herkes yazardı, 2.000 Riyal komisyon, 2000 Riyal indirim yapıp, geçmişte olduğu gibi pazarlarda megafon ile çığırkanlık yaparak belki yazardınız. Ama unutmayın, sadece siz değil herkes yapardı ve sonuç değişmezdi.*

...

*Pazartesi günü kotasında eksik bırakmayan tüm arkadaşlar başta söylenen 3 kişi karşılığı meblağı (.....) ulaştırsın sonrasında mağdur arkadaşlar ile görüşmeler yapılacaktır.*

...

*(.....)”*

**Bulgu 15:** Birlik çalışanı (.....)'ın bilgisayarında yapılan incelemede elde edilen bir başka belge, (.....) TURİZM sahibi ve (.....) Yönetim Kurulu Başkanı (.....) tarafından 25.03.2019 tarihinde TÜRSAB BAŞKANLIK'a gönderilen “BİR TEKLİF VE TALEP ARZIDIR.” konulu e-postadır. İlgili e-posta aynı tarihte TÜRSAB BAŞKANLIK tarafından TÜRSAB çalışanlarına gönderilmiştir. E-posta metninde hac ve umre organizasyonlarında

<sup>25</sup> Her ne kadar belirtilen duyuruda bir tarih bulunmasa da, (.....) bilinmektedir. Bunun yanında metin içinde yer alan “hac paralarının Diyanet tarafından toplanmasını sağlayan” ifadesi 2019 yılında hayata geçen seyahat acenteleri adına hac ücretlerinin DiB tarafından toplanması uygulamasına atıf yapmaktadır. Dolayısıyla duyurunun 2019 yılı hac organizasyonuna ilişkin olduğu değerlendirilmektedir.

meydana gelen çeşitli sorunlara çözüm önerileri sunulmaktadır. Bu öneriler içinde kota uygulamalarına ilişkin sorunlar da dile getirilmiştir:

*“...4-Ayrıca TÜRSAB üyesi acentelerden Hac ve Umre Organizesi yapanların, önceki yıllarda yaptıkları özel indirim ve ödedikleri yüksek komisyonlar sebebiyle oluşan haksız rekabet sonucu kayıt alma imkanı buldukları sayıları esas alan ve bunu müktesep hak kabul ederek kota oluşturma anlayışını yerleştirmeyi çalışmayı da haklı ve adil bir yaklaşım olarak görmüyoruz...”*

**Bulgu 19:** Birlik çalışanı (.....)'in bilgisayarından bulunan “Yapılan Toplantılar” isimli klasörün içinde yer alan 11 Ocak 2018 tarihinde kaydedilmiş ve “11 Ocak 2018 Tarihli toplantıda konuşulan temel konular” adlı WORD belgesinde aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

*“3- Teminat mektuplarının miktarlarının düşürülmesi. (Geçen yıl 30.000 hacı olmasına rağmen 105.000 hacı için teminat mektubu verilmiş.)”*

**Bulgu 20:** TÜRSAB Dumlupınar Bölgesel Yürütme Kurulu tarafından hazırlandığı anlaşılan belgede aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

*“SAYIN ÜYEMİZ;*

*22.02.2017 TARİHİNDE GENEL MERKEZ DE YAPILAN HAC UMRE ACENTALARI TOPLANTISINDA ALINAN KARARLAR ŞU ŞEKİLDEDİR.*

*1. HAC KAYITLARININ 02.03.2017 PERŞEMBE GÜNÜNE ALINMASINA;*

*2. ŞUANKİ SİSTEMİN SERBEST REKABET SİSTEMİNDEN KOTALI PAYLAŞIM SİSTEMİNE DÖNÜŞMESİYLE İLGİLİ GÖRÜŞ GERÇEKLEŞMİŞ OLUP KOTALI SİSTEMDE ADİL DAĞITIM İÇİN 10 KİŞİLİK KOMİSYONUN BELİRLENEREK BU YIL VE BUNDAN SONRAKİ 3 YIL İÇERİSİNDE ÇALIŞMALARININ YAPILMASINA KARAR VERİLMİŞTİR.”*

**Bulgu 21:** TÜRSAB’da gerçekleştirilen yerinde incelemede elde edilen “KOTALI SİSTEM TASLAK ÇALIŞMASI” başlıklı belgede, acenteler arasında gerçekleşecek olası bir kontenjan paylaşımına ilişkin geçmiş yıllarda yapılan ve üzerinde (.....) sahibi ve (.....)'nün adı ve (.....) sahibi (.....)'in imzası bulunan çalışma yer almaktadır. Söz konusu ifadelerden hacı sayısının seyahat acenteleri arasında bölüşülmesine esas alınacak kriterler üzerine çalışıldığı anlaşılmıştır.

*“HAC KONTENJANI DAĞILIM ESASLARI;*

*2016 SENESİ İÇİN İLK SENE OLMASI SEBEBİ VE BAŞLANGIÇ OLMASI İÇİN ACENTALARIN BİR ÖNCEKİ SENE (2015) YAPMIŞ OLDUKLARI UMRE SAYILARI (DİB UMRE KART SAYISI) VEYA UMRE FATURALARI TEMEL KABUL EDİLİR. %20 TÜM ACENTALARA EŞİT DAĞITILIR. GERİYE KALAN %80 ACENTALARIN YAPMIŞ OLDUKLARI UMRE GELİRLERİNE GÖRE BELİRLENİR.”*

### **I.3.2 HURSAD’da Yapılan Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler**

**Bulgu 22:** İncelemede elde edilen belgeler içinde “FİRMA ISIMLARI”, “2018 birliktelik”, “BİRLİKTEKİLER”, “2018 SAYISI”, “2019 DAĞILIM” sütunları altında liste halinde sayılmış 188 adet acente için 50 ila 1116 arasında değişen sayıların bulunduğu<sup>26</sup> bir tablo elde edilmiştir (**Belge-25/45-48**). Benzer nitelikteki tablolar TÜRSAB, (.....) TURİZM ve

<sup>26</sup> DİB tarafından seyahat acentelerine 2018 yılında 30.336 ve 2019 yılında 30.320 hac kontenjanı tahsis edildiği belirtilmiştir.

(.....) TURİZM’de de elde edilmiştir. Aşağıda söz konusu tablonun ilk 12 satırı örne olarak verilmiştir.

FİRMA İSİMLERİ	2018 birliktelik	BİRLİKTEKİLER	2018 SAYIS	2019 DAĞI
			114	94
			496	420
			501	437
			165	141
			163	142
			266	232
			270	236
				50
			60	52
			143	125
			50	50
			498	370

**Bulgu 23:** El yazısı ile yazılmış notlarda çeşitli seyahat acenteleri için sayılar atandığı, bu acentelerden bir kısmı için “ok” veya “√” gibi notlar düşüldüğü, ayrıca yine aynı notlar içinde “(.....): Prensi olarak kabul etmiyolar, (.....): 2. Acentaları için 50 istiyorlar” gibi ifadeler bulunmaktadır.

**Bulgu 24:** İncelemede elde edilen belgeler içinde, 209 tane seyahat acentesinin yer aldığı ve her acente için TEM, KYT, ve KAL<sup>27</sup> isimli sütunlar altında sayılar bulunan tablo elde edilmiştir. Yine ilgili tabloda “UYMAYANLAR” adı altında 14 seyahat acentesi ayrı olarak gruplanmıştır. Aşağıda söz konusu tablonun ilgili kısımlarına örnek olarak yer verilmiştir.

SN	ACENTALAR (206)	TEM	KYT	KAL
1		105	106	-1
2		184	185	-1
3		5	5	0
4		20	20	0
5		25	25	0
6		45	45	0
7		50	50	0
8		50	50	0
9		50	50	0
10		50	50	0
11		50	50	0
12		50	50	0

<sup>27</sup> Dosya içeriğinden kısaltmaların sırasıyla “teminat”, “kayıt” ve “kalan” kelimelerine karşılık kullanıldığı, teşebbüslerin hac kayıt işlemlerinden önce hac şartnamesi gereği yatırmaları zorunlu olan teminat, acentelere verilen kontenjan ve teminat ile kayıt arasındaki farkı ifade etmek üzere yazılmış kısaltmalar olduğu değerlendirilmektedir.

192		122	77	45
193		369	319	50
194		327	249	78
195		250	97	153
		#	#	#

SN	UYMAYANLAR		TEM	KYT	KAL
	ACENTALAR (14)				
1			50	50	0
2			70	69	1
3			50	50	0
4			50	49	1
5			50	34	16
6			50	25	25
7			50	46	4
8			80	3	77
9			214	185	29
10			391	342	49
11			50	50	0
12			50	45	5
13			50	32	18
14			150	128	22
			1355	1108	#

### I.3.3 Seyahat Acentelerinde Yapılan Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (72) Öneri kapsamında, 21.05.2019 tarihinde (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM seyahat acentelerinde yerinde inceleme yapılmıştır. Soruşturma aşamasında ise (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM (.....) TURİZM (.....) TURİZM’de yerinde inceleme yapılmıştır.

**Bulgu 25:** (.....) TURİZM’de yapılan yerinde incelemede (.....) TURİZM sahibi ve 2018 yılında TÜRSAB Hac ve Umre İhtisas Başkanlığı üyesi (.....)’nın adı bulunan, imzasız ve “HAC VE UMRE TURLARI DÜZENLEME TASLAĞI” başlıklı yazıda, sektöre ilişkin düzenleme talepleri dile getirilmiştir. Bahsi geçen çalışmada acenteler arasında yapılacak olası bir kontenjan paylaşımının nasıl yapılabileceğine ilişkin aşağıdaki hesaplamalar yer almaktadır;

#### “HAC KONTENJANI DAĞILIM ESASLARI;

2019 SENESİ İÇİN İLK SENE OLMASI SEBEBİ VE BASLANGIÇ OLMASI İÇİN ACENTALARIN BİR ÖNCEKİ SENE (2017+2018 ORTALAMASI) YAPMIŞ OLDUKLARI UMRE SAYILARI (DİB UMRE KART SAYISI) VE UMRE FATURALARI TEMEL KABUL EDİLİR. %10 TUM ACENTALARA EŞİT DAĞITILIR. GERİYE KALAN %90 ACENTALARIN YAPMIŞ OLDUKLARI UMRE FATURALARINA GÖRE BELİRLENİR.”

**Bulgu 26:** 21.05.2019 tarihinde (.....) TURİZM’de yapılan yerinde incelemede, 02.02.2018 tarihli ve “HAC 2018 BİLGİ – 2” başlıklı üzerinde (.....) TURİZM logosu bulunan ve ortaklaşa çalışılan acentelere yapıldığı düşünülen duyuruda kota sisteminin DİB nezdinde uygulanmaya çalışıldığını gösteren ifade yer almaktadır:

“Değerli İş ortaklarımız;

2018 hac sezonunun hepimize hayırlara vesile olmasını niyaz ederiz.

Bu sene ki hac organizasyonunda Hacı adaylarına indirim yapılmasının önüne geçmek için Diyanetle şartname imzalayan şirketler bir araya gelip anlaşarak kota sistemine

geçmeye çalışmıştır. Şu an itibariyle bu gelişmeler Diyanet tarafından olumsuz karşılanmıştır.”

**Bulgu 27:** 09.07.2019 tarihinde (.....) TURİZM’de yapılan yerinde incelemede TÜRSAB’da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve yukarıda Bulgu 3’de yer verilen tabloya oldukça benzer nitelikte bir tablo elde edilmiştir. Teşebbüs yetkilisi (.....) tarafından söz konusu tablonun hac organizasyonu yapan acentelerin kurduğu “Whatsapp” konuşma grubunda 27 Aralık 2018 tarihinde paylaşıldığı beyan edilmiştir. Aşağıda ilgili tablonun ilk 12 satırına örnek olarak yer verilmektedir:

FIRMA İSİMLERİ	2018 birliktelik	BIRLIKTELİKLER	2019 DAĞILIM
			94
			445
			462
			50
			138
			142
			232
			186
			50
			52
			150
			95

**Bulgu 28:** (.....) TURİZM’de ayrıca “SN”, “ACENTALAR (207)”, “TEM”, “KYT”, “KAL” ve “HAV” sütun başlıkları altında 207 tane acentenin bulunduğu bir tablo daha elde edilmiştir. Aşağıda ilgili tablonun ilk 12 satırına örnek olarak yer verilmektedir:

SN	ACENTALAR (207)	TEM	KYT	KAL	HAV
1		94	86	8	0
2		445	442	3	0
3		363	347	16	0
4		50	50	0	0
5		141	17	124	0
6		100	101	-1	0
7		142	142	0	0
8		25	21	4	0
9		232	218	14	0
10		186	121	65	0
11		50	0	50	0
12		0	0	0	0

**Bulgu 29:** 10.07.2019 tarihinde (.....) TURİZM’de yapılan yerinde incelemede TÜRSAB’da yapılan yerinde incelemede elde edilen ve yukarıda Bulgu 3’de yer verilen ve 2019 hac döneminde kota paylaşımını gösterdiği düşünülen tablonun birebir aynısı elde edilmiştir.

**Bulgu 30:** 10.07.2019 tarihinde (.....) TURİZM’de yapılan yerinde incelemede Bulgu 28’de değinilen ve “SN”, “ACENTALAR (207)”, “TEM”, “KYT”, “KAL” ve “HAV” sütun başlıklarına sahip olan tabloya benzer nitelikte bir tablo daha elde edilmiştir, ilgili tabloda

bulgu 28'teki tabloda yer alan sütun başlıkları bulunmamaktadır. Aşağıda ilgili tablonun ilk 12 satırına ve son bölümüne yer verilmektedir:

1		94	80	14	0
2		445	445	0	0
3		363	363	0	0
4		50	50	0	0
5		141	20	121	0
6		100	100	0	0
7		142	142	0	0
8		50	2	48	0
9		232	194	38	0
10		186	100	86	0
11		50	1	49	0
12		150	140	10	0
183		231	231	0	0
184		104	20	84	0
185		57	36	21	0
186		50	9	41	0
187		50	9	41	0
188		55	55	0	0
189		50	10	40	0
190		100	83	17	0
191		62	62	0	0
192		195	105	90	0
193		50	35	15	0
194		80	80	0	0
195		50	18	32	0
		24038	19085		
196		500			
197		500			
198		500			
199		500			
200		500			
201		500			
202		500			
203		500			
204		500			
205		500			
206		500			

### I.3.4 Seyahat Acentelerinden Elde Edilen Bilgiler

- (73) Soruşturma sürecinde konunun daha ayrıntılı incelenebilmesi adına çeşitli seyahat acentelerinden bilgi talep edilmiş ve iki seyahat acentesi ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Aşağıda talep edilen bilgilere karşılık verilen cevaplara yer verilmiştir:
- (74) Şikâyetçiyle 26.09.2019 tarihinde yapılan telefon görüşmesinde özetle:
- 23.12.2018 tarihli toplantıya katıldığı, bu toplantının TÜRSAB tarafından organize edildiği,
  - Bu toplantıda kontenjan paylaşımı yapılması amacıyla tablo görseli yansıtıldığı, kontenjan paylaşımında TÜRSAB (.....)'ın ve HURSAD (.....)'in yönlendirici olduğu,
  - Kota paylaşım tablosunun seyahat acentelerinin bulunduğu bir "WhatsApp" sohbet grubunda da paylaşıldığı,
  - Bulgu 2'de yer alan taslak beyannamenin imzalanmadığı,

- Acentelerin yeterli teminatı bulunması durumunda kendilerine verilen kotayı aşmalarının önünde bir engel bulunmadığı belirtilmiştir.

(75) 11.07.2019 tarihinde (.....) TURİZM'de yapılan yerinde incelemede teşebbüs yetkilisi ile yapılan görüşmede özetle:

- TÜRSAB'ın çatısı altında kota paylaşımına ilişkin bir Centilmenlik Anlaşması yapıldığı, bu anlaşma çerçevesinde birçok yeni, tecrübesiz veya itirazı olan acenteye sus payı olarak hak etmedikleri halde kota verildiği, anlaşma çerçevesinde teminatlar sınırlandırıldığı için otel tipi hacı kaydı yapmak isteyenlerin bazılarının oda tipi hacı kaydı almak zorunda kaldığı,
- HURSAAD yönetiminde olanların bu tür planları 2015 yılında da yaptığı, bu anlaşmayı planlayanların kota alabilsin diye yeni acenteler kurdukları, TÜRSAB'daki yeni yönetimin aslında HURSAAD güdümünde hareket ettiği, TÜRSAB çatısı altında yapılan toplantıda dağıtılan kotalara yapılacak muhtemel itirazlara karşı TÜRSAB'ın acenteleri zora sokacak bazı uygulamaları olduğu, Centilmenlik Anlaşmasına katılmayan birkaç acentenin Suudi Arabistan'da servis hizmeti verilmeyecek diye mimlendiği, TÜRSAB'ın servis hizmetlerini ölçek ekonomisiyle çok daha az maliyetle sunduğu ve bir acentenin servis hizmetini tek başına sağlamaya çalışması durumunda çok büyük bir maliyete katlanması gerektiği,
- (.....) beyan edilmiştir.

(76) 03.10.2019 tarihinde Kurum merkezinde (.....) TURİZM ile yapılan görüşmede özetle;

- 2018 yılı hac organizasyonunda da kota ve kontenjan uygulaması yapılmaya çalışıldığı, mevzuata uygun hale getirmek amacıyla DİB vasıtasıyla BHUK'tan karar çıkartılmaya çalışıldığı, ancak bunun gerçekleşmediği,
- 2019 hac yılı ile ilgili yapılan çalışmalarda ise TÜRSAB'da yapılan toplantıya kendisinin katılmadığı, ancak seyahat acentelerinin bulunduğu bir *Whatsapp* konuşma grubu kurulduğu ve acentelere verilen kontenjan tablosunun bu grupta paylaşıldığını bildiği,
- Kontenjan dağıtım sistemine geçmekteki asıl amacın aracı olarak kullanılan alt acente veya çantacı diye tabir edilen kişilere verilen komisyonların ortadan kaldırılmak istenmesi olduğu,
- Acentelerce DİB'e verilen teminatları kısıtlamanın kota dağıtım sistemini kurmanın aracı haline getirildiği, teminat mektuplarının acentelerin kayıt yapabileceği hacı adayı sayısının üst sınırını belirlemiş olduğu, verilen teminat tutarının daha sonradan arttırmanın hac kurulunun kararı gereği mümkün olmadığı,
- Kayıt gününün ilk dakikalarından itibaren hacı adaylarının DİB'in web sayfasına girip acente veya DİB ile gitmek konusunda kayıt yaptırması gerektiği, hac kurası çekilmesiyle kayıtların başlaması arasında 2-3 günlük süre olduğu ve ilk kayıtların başlaması ile bitişi arasındaki süre içerisinde acentelerin hacı adaylarını kayıt için rekabet ettikleri, hacı adayının ilk 15-30 dakika içerisinde kaydını yapamaz ise acentelere ayrılan kontenjan dolduğundan DİB ile gitmek zorunda kalabileceği, hac kayıtları başlar başlamaz acentelere ayrılmış %40 kontenjanın çoğunun dolduğu,



- Hacı adaylarının büyük kısmının acenteleri DİB'e tercih ettiği, acentelerin daha iyi hizmet verdiği, geçmiş senelerde acentelerin yapmış olduğu fiyat indirimlerinin de hacı adayları için acenteleri tercih etme sebebi olabileceği, bu sene hac ücretlerinin DİB tarafından toplanmasına rağmen acenteler tarafından yine indirim yapıldığı, DİB tarafından tahsil edilen ücretler acentelerin hesabına geçtikten sonra acentelerin hacı adaylarına ücret iadesi yaptıkları, böylelikle fiyatta rekabetin devam ettiği

ifade edilmiştir.

(77) Soruşturma sürecinde (.....) TURİZM'den de bilgi edinilmiştir;

- Geçmiş yıllarda acentelerin hacı adaylarına çoğunlukla 200 ABD Doları kadar indirim yaptığı ancak pazarda indirimin 700-900 ABD Doları'na kadar yükselebildiği, 2019 yılında DİB'in faaliyete aldığı hac ücretlerinin DİB hesabına yatırılması uygulamasıyla indirim uygulamasının kalktığı, pazarda da bildikleri indirim yapmış bir acente bulunmadığı,
- Hac ücretlerinin DİB tarafından toplanması uygulamasının, naylon faturaları engellemek ve DİB'in kendi hac organizasyonu için belirlediği hac ücretini acentelere de uygulatmak için hayata geçirildiği,
- 25.12.2018 tarihinde TÜRSAB çatısı altında düzenlenen toplantıya katıldıkları, HÜRSAD başkanı tarafından 2019 hac dönemi acente kayıt sayılarına ilişkin bir tablonun gösterildiği, acentelerin teminatlarını kısıtlama amacıyla taahhüname imzalatıldığı ancak kendilerinin imza vermediği, bu çerçevede teminat miktarı bilgisinin TÜRSAB ile paylaşılmadığı,
- 2019 hac döneminde TÜRSAB'ın teşvik ve desteğiyle HÜRSAD öncülüğünde kontenjan sisteminin uygulandığı,
- Bulgu 18'de geçen kendisine ait ifadenin fiili durumu yansıttığı, acentelere ayrılan %40 payın az olmasının acenteler arasındaki rekabeti arttırdığı ve yüksek komisyonlar ödenmesine yol açtığı, bu sistemde komisyon ödemeyen ve dürüst davrananların haksızlığa uğradığı, 2019 hac dönemindeki kontenjan sisteminin de böyle bir düşünce yapısı tarafından getirildiği

ifade edilmiştir.

(78) İlgili pazarda seyahat acentesi olarak faaliyet gösteren teşebbüslerden hac ücretlerine, alt acentelere ve 2019 yılında başlayan hac ücretlerinin DİB hesabına yatırılması uygulamasına ilişkin bilgi talep edilmiş olup elde edilen bilgilere aşağıda yer verilmiştir:

- 2019 yılı haccında indirim yapılıp yapılmadığına ilişkin olarak bilgi talebinde bulunulan acentelerden (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM tarafından hiçbir dönem indirim yapılmadığı,
- (.....) TURİZM<sup>28</sup> ve (.....) TURİZM tarafından sadece geçmiş hac dönemlerinde indirim uygulandığı,
- (.....) TURİZM tarafından 2019 hac kayıtlarında kayıt anında %2-2,5 indirim yapıldığı,

<sup>28</sup> (.....) TURİZM tarafından teminat yetersizliği nedeniyle 2019 hac döneminde organizasyon yapılmadığı beyan edilmiştir.

- (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından BHUK'un maliyetlerin çok az üzerinde ücret belirlediği, bu fiyatların altında yapılacak hac hizmetinde ya hacı mağduriyetleri ya da acenteler için maddi zararlar doğacağı, 2019 yılı organizasyonları özelinde tüm ücretlerin DİB'e yatırılması uygulamasıyla birlikte indirim konusunun gündeme dahi gelmediği, bazı acentelerin daha sonra para iadesi yapmayı taahhüt ettikleri ancak bu taahhüdü yerine getirmedikleri, zaten hac bedellerinin DİB tarafından toplanmasının naylon kayıtları önleme gayesinin yanında piyasadaki fiyat birlikteliğinin sağlanması olduğu, bu uygulamanın sonucu olarak 2019 yılı haccında herhangi bir indirimin söz konusu olmadığı,
- (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından BHUK'un kararıyla 2019 yılı fiyatlarının 2018 yılı fiyatlarıyla aynı belirlendiği, maliyetler artarken fiyatın aynı kalması üzerine indirim yapılmasının ekonomik gerekçesinin olmayacağı,
- (.....) TURİZM tarafından DİB ile yapılan sözleşme gereğince farklı bir ücret talep edilmesi halinde acentenin süresiz olarak hac ve umre faaliyetlerinden men edileceği,
- (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından alt acente/komisyoncularla hiçbir zaman çalışılmadığı, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM önceki dönemlerde alt acente/komisyoncularla çalışılmasına rağmen 2019 hac döneminde çalışılmadığı, (.....) TURİZM 950-1100 Suudi Arabistan Riyali, (.....) TURİZM 900 Suudi Arabistan Riyali, (.....) TURİZM %5 hizmet bedeli, (.....) TURİZM 900 Suudi Arabistan Riyali, (.....) TURİZM 100 Türk Lirası, (.....) TURİZM 300 Türk Lirası, (.....) TURİZM 750 Suudi Arabistan Riyali tutarında 2019 yılında alt acentelere komisyon ödendiği,

ifade edilmiştir.

(79) Acentelere 23.12.2018 tarihinde TÜRSAB genel merkezinde gerçekleşen toplantıya katılım durumlarına, toplantıda bir tablo veya taahhüt metni paylaşılıp paylaşılmadığına ve teminatların sınırlandırılmasına ilişkin olarak sorulan sorulara verilen cevaplar aşağıda yer almaktadır:

- (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından söz konusu toplantının HÜRSAD ve TÜRSAB ortak işbirliği ile gerçekleştirildiği, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından toplantıda acentelerin 2019 yılında kaydedebilecekleri hacı sayılarını gösterir bir tablonun ekran görseli olarak paylaşıldığı, (.....) TURİZM tarafından tablonun HÜRSAD yetkililerince paylaşıldığı, (.....) TURİZM tarafından toplantıda herkese 50 kişilik kontenjan tanınacağı bilgisinin paylaşıldığı, (.....) TURİZM tarafından toplantıya katılmadıkları ancak sözlü olarak kontenjan paylaşımı konusunun kendilerine iletildiği, (.....) TURİZM tarafından toplantıda bir takım tabloların ekrana yansıtıldığı ancak tablo içeriğinden bilgilerinin olmadığı,
- (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından teminat miktarını sınırlandıran taahhüt metninin 23 Aralık 2018 tarihli toplantıda imzalanmasının talep edildiği, (.....) TURİZM tarafından HÜRSAD yöneticilerinin kurduğu ve seyahat acentelerinin bulunduğu bir *Whatsapp* konuşma grubu üzerinden teminat bilgilerinin takip edildiği ve (.....) TURİZM tarafından TÜRSAB'ın e-posta göndererek kendisinden teminat bilgisini istediği,
- Toplantıya katılmayan (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM ile toplantıya katılım sağlayan (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....)

TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından hiçbir zaman teminatlara ilişkin bir bilgi paylaşımı olmadığı, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından 23.12.2018 tarihli toplantıda acentelerin yıllara göre kaydettiği hacı sayısını gösteren tabloların paylaşıldığı ve 2019 yılında da durumun buna benzeyeceğinin ifade edildiği, teminat mektuplarının maliyetinin diğer hac maliyetlerinin artışıyla birlikte artık katlanılmaz bir hale geldiği, afaki ve hayali sayılara göre teminat mektubu verilmemesi tavsiyesinde bulunduğu, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından acente teminat miktarı bilgilerinin DİB tarafından TÜRİSAB'a verilmiş olabileceği, (.....) TURİZM tarafından ise döviz artışından dolayı teminat güçlerinin %35 oranında azaldığı, buna rağmen teminat mektubu komisyon oranının %2 olduğu, toplantıda söz alan kişilerin bankalara karşı tavır almayı önerdiği, çok sayıda acentenin söz aldığı toplantının DİB ve bankalarla görüşme kararı alınarak sonlandırıldığı

beyan edilmiştir.

### **I.3.5 DİB ile Yapılan Görüşme Sonucu Elde Edilen Bilgi ve Belgeler**

- (80) (.....) 28.05.2019 tarihinde (.....), 01.11.2019 tarihinde (.....), 26.02.2020 tarihinde DİB (.....) ile görüşülmüştür. Yapılan görüşmelerde özetle;

Hac organizasyonuna ilişkin genel bilgiler kapsamında;

- Türkiye'ye hac için tanınmış kontenjanın 80.000 (seksen bin) kişi olduğu, Bakanlar Kurulu Kararı ile mevcut *ülke kontenjanının* %60'ının DİB'e ve %40'ünün acentelere tahsis edildiği,
- Hacı adaylarının bir kısmının DİB'e bir kısmının ise acentelere kayıt yaptırdığı; hacca gitmeye hak kazanan hacı adayının istediğini tercih edebildiği, DİB ya da acentelere ayrılmış kontenjanın dolması halinde diğer seçeneğin zorunlu hale geldiği, acenteler ve DİB arasında hacı adaylarının karşılıklı talepleri ile becayiş yönteminin uygulanabileceği,
- BHUK tarafından bir acentenin kayıt yapabileceği hacı adayı sayısının alt sınırının 50, üst sınırının 500 olarak belirlendiği, alt sınırın Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'nın mevzuatında kaynaklandığı,
- Acentelerin birliktelik kurabildikleri, 50 kişiden az kayıt yapanların zorunlu olarak 50'den fazla kayıt yapanların ihtiyari olarak birliktelik yapabildikleri, 2019 hac dönemi öncesinde acentelerin birliktelik kurarak Acente Hac Sözleşmesi'ni imzalayabildikleri, 2019 hac dönemiyle birlikte hac kayıtlarından sonra birliktelik kurulmasına izin verildiği

Hac organizasyonlarında asgari kalite koşullarını sağlamak ve hacıların mağdur edilmesini önlemek adına;

- BHUK tarafından hac süresince odalarda kalacak kişi sayısına göre fiyat aralığı belirlendiği,
- DİB'in kendisinin gerçekleştirdiği<sup>29</sup> hac organizasyonunda taban ve tavan fiyat uygulamasının<sup>30</sup> uzun süredir var olduğu, belirlenen ücretin tüm masrafları

<sup>29</sup> İlgili hac mevzuatına göre BHUK'un yetkileri arasında hac organizasyonları için sadece talep edilebilecek tavan fiyatları belirlemek bulunmaktadır. Uygulamada ise BHUK hac organizasyonunda DİB'in talep edebileceği en yüksek ve en düşük ücreti belirlemektedir. DİB, BHUK'un belirlediği en yüksek ücreti 2 kişilik odalar ve en düşük ücreti 4 kişilik oda için talep etmektedir. Bu doğrultuda seyahat acentelerinin talep edebileceği tavan fiyat DİB'in kendi hac organizasyonu için belirlediği oda ücretleri olmaktadır.

içerecek şekilde belirlendiği, söz konusu ücretin altında verilecek fiyatların otel yeri, yemek gibi hizmetlerde kalitesizliğe yol açabileceğinin düşünüldüğü,

- DİB bünyesindeki Komisyon'un otel kriterleri, yemek menüsü gibi hizmet detaylarına karar vererek Kurul tarafından belirlenmiş fiyat aralığında olacak şekilde o yıl için uygulanacak nihai fiyatı tespit ettiği,
- DİB'in müfettişleri aracılığıyla, hac organizasyonu gerçekleşmeden önce acentelerin sunacağı hizmete ilişkin denetimler yaptığı, bu denetimler sonucunda uygulanan uyarı, ihtar gibi yaptırımların etkili olmadığı ancak yeni düzenlemelerle etkin bir ceza sistemi kurmayı planladıkları,
- Seyahat acenteleriyle hacca giden hacı adaylarının Mekke'deki şehir içi ulaşımının sağlanması amacıyla yapılacak servis hizmetinin TÜRSAB'a verilmesine BHUK kararıyla karar verildiği

Acentelerce DİB'e sunulan teminatlara ilişkin olarak;

- Sigortaların tek başına hacıların mağduriyetlerini gidermede yetersiz kaldığı, acenteler tarafından teminat yatırılması uygulamasının, hacda acentelerce uygulanması gereken standartlar konusunda etkili olduğu,
- Hac organizasyonu düzenlemek isteyen acentelerin DİB ile Acente Hac Sözleşmesi imzalamaya aşamasında teminatlarını DİB'e sunduğu, DİB'e sunulan teminat beyannamelerinde oda-otel tiplerinde 2, 3 veya 4 kişilik konaklama kategorileri için beklenen kayıt sayısı kadar teminat verildiği,
- Acente Hac Sözleşmesi'yle birlikte sunulan teminatın daha sonra arttırılamayacağı ancak düşürülmesinin nadiren mümkün olduğu, fazladan sunulan teminatların kesin kayıt döneminden sonra iade edildiği,
- Teminatların kayıtlar bittikten sonra arttırılamamasının sebebinin, hacı kaydı yapma gücü olup teminat veremeyen ya da teminat verebilme gücü olup hacı kaydı alamayan acenteler arasındaki, hacı adaylarının bilgisi dışında gerçekleşen, hacı adayı alışverişini/transferini önlemek olduğu,
- DİB tarafından, acentelerin vermiş olduğu teminatların %75'inin hac bitiminde, %25'inin ise ceza uygulama süreci bitiminde serbest bırakıldığı;
- (.....),
- (.....)

Acenteler tarafından teminat beyannamelerinin DİB'e ulaştırılma sürecine ilişkin olarak;

- 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun gereği acentelerden alınan teminatlara ilişkin teminat mektuplarının şartname düzenleme döneminde acenteler tarafından doğrudan DİB'e verildiği,
- Acenteler tarafından teminat mektuplarının DİB'e verilmesi sürecinde TÜRSAB'ın herhangi bir resmi rolünün olmadığı,
- TÜRSAB'ın acentelerin teminat mektuplarını DİB ile ve DİB'in de TÜRSAB ile paylaşma gibi yasal bir yükümlülüğünün bulunmadığı

Hac kurasından sonraki hac kayıt sürecine ilişkin olarak;

- Hac kurasıyla hacca gitmeye hak kazanan adayların öncelikle DİB veya seyahat acentesi arasında seçim yapması gerektiği, bu çerçevede seyahat acentesi ile

gideceğini kaydeden hacı adaylarının bir seyahat acentesine kayıt yaptırmayı gerektirdiği,

- Hac kurasından sonra öncelikle kesin kayıtların başladığı, kesin kayıtlar sonunda boş kalan DİB ve acente kontenjanları doluncaya kadar yedek kayıtların sürdüğü, kesin kayıtlar ve yedek kayıtların 2019 hac döneminde yaklaşık 20 gün sürdüğü,
- Kesin kayıt ve yedek kayıtlar bittikten sonra da acentelere kayıt yaptırmış hacı adaylarının kayıtlarını bir başka acenteye taşıma imkânı olduğu, bu çerçevede kesin ve yedek kayıtlardan sonraki süreçte de acentelerin kayıt sayılarının değişebildiği,
- Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'na acentelerin kayıt sayıları bildirildikten sonra hiçbir şekilde acentelerin kayıt sayısının artmayacağı veya düşmeyeceği, acente değiştirmek isteyen bir hacı adayının ancak bir başka acentede kayıtlı hacı adayıyla becayiş yapabileceği,
- Suudi Arabistan'a verilecek acente kayıt sayılarının kişi sayısı ile bildirildiği, Suudi Arabistan'a oda-otel tipi konaklamalar, 2, 3 ve 4 kişilik kategoriler veya hac ücretlerine ilişkin bilgi verilmediği,
- Hacı adayının ölümü veya çekilmesi halinde Suudi Arabistan'dan vize alınabildiği takdirde yedek hacı adayların kaydının alınmaya devam edildiği,
- Acentelerin Acente Hac Sözleşmesi'yle birlikte sunulan teminat beyannamelerinde kategori değişiklikleri yapılabildiği, bu çerçevede oda-otel tipi konaklamalarda yapılacak kategorik değişiklikler için teminat miktarlarını aşmamak kaydıyla tekrar teminat beyannamesi verildiği<sup>31</sup>, hac kayıtlarının bitişinden sonraki tarihli imzalı teminat beyannamelerinin bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği,
- DİB ile Acente Hac Sözleşmesi imzalamayan acentelerin hac organizasyonu yapacak acentelerle alt acentecilik sözleşmesi yaparak kayıt almasının mümkün olduğu, bu çerçevede korsan kayıtların önüne geçilmesi adına acentelerin kendi yetkili alt acente listesini TÜRSAB'a teslim etmesi gerektiği

2019 hac döneminde acentelerle sözleşme imzalamış hacı adaylarının ücretlerini DİB'e yatırmayı uygulamasına ilişkin olarak;

- Acentelere kayıt yaptıran hacı adaylarının da ücretlerini DİB'e yatırmayı uygulamasının 2019 yılından itibaren başlatıldığı,
- Bu uygulamaya göre acenteler daha düşük ücret uygulasa dahi, hacı adaylarının DİB'in kendi organizasyonu için belirlenmiş olduğu ücretleri DİB'in hesabına yatırmayı gerektirdiği, düşük ücret uygulamak isteyen acentelerin elden geri ödeme gibi yollara başvurabildiği,
- Geçmişte bazı acentelerin hacı adaylarından ücretleri topladıktan sonra hac organizasyonu gerçekleştirmeyerek hacı adaylarına mağduriyetler yaşatması ve hacı adaylarından zamanında ücretlerini alamayan acentelerin mağduriyet yaşamamasının bu uygulamaya geçilmesine neden olduğu

ifade edilmiştir.

<sup>31</sup> Örneğin, teminat beyannamesini 25 tane 2 kişilik oda ve 25 tane 3 kişilik oda için veren bir acente teminat miktarları yetse dahi 30 tane 2 kişilik oda 20 tane 3 kişilik oda için kayıt alması halinde, DİB'e tekrar 30 tane 2 kişilik ve 20 tane 3 kişilik kayıt yapacağına dair beyanname vermelidir.

### I.3.6 2019 Yılı Hac Organizasyonuna İlişkin Sayısal Değerlendirmeler

- (81) TÜRSAB'da yapılan yerinde incelemede bulunan ve Bulgu 3'de yer verilen tabloda, 2019 yılında hac organizasyonu yapacak seyahat acentelerinin isimlerinin karşısında "2019 DAĞILIM" sütun başlığı altında her biri 50 ila 1116 arasında değişen çeşitli sayılar yazılmıştır. İlgili sayıların soruşturma konusu iddialar çerçevesinde incelenebilmesi için DİB'den 2019 hac döneminde hac organizasyonu gerçekleştiren seyahat acentelerinin yaptığı hacı kayıt sayıları ve 2019 yılında DİB'e sundukları teminat miktarlarının bilgisi talep edilmiş, istenilen bilgiler DİB tarafından Kurum'a sunulmuştur. DİB tarafından 2019 yılı hac organizasyonlarına ilişkin sunulan hac kayıt sayıları ile TÜRSAB'da bulunan Bulgu 3'ün karşılaştırıldığı Tablo-3'e aşağıda yer verilmiştir:

Tablo-3: TÜRSAB'dan Edinilen Bulgu 3 ile 2019 Hac Döneminde Kesin ve Yedek Kayıtlarının Karşılaştırılması<sup>32</sup>

SIRA	ACENTE ADI	TÜRSAB	GERÇEKLEŞEN	FARK	SAPMA ORANI (%)
Bulgu 3'e Göre Sapma Bulunmayan Acenteler Aşağıda Yer Almaktadır					
1	(.....)	94	94	0	0,00%
2	(.....)	142	142	0	0,00%
3	(.....)	282	282	0	0,00%
4	(.....)	50	50	0	0,00%
5	(.....)	50	50	0	0,00%
6	(.....)	50	50	0	0,00%
7	(.....)	50	50	0	0,00%
8	(.....)	402	402	0	0,00%
9	(.....)	81	81	0	0,00%
10	(.....)	50	50	0	0,00%
11	(.....)	50	50	0	0,00%
12	(.....)	146	146	0	0,00%
13	(.....)	245	245	0	0,00%
14	(.....)	84	84	0	0,00%
15	(.....)	50	50	0	0,00%
16	(.....)	50	50	0	0,00%
17	(.....)	50	50	0	0,00%
18	(.....)	137	137	0	0,00%
19	(.....)	100	100	0	0,00%
20	(.....)	50	50	0	0,00%
21	(.....)	50	50	0	0,00%
22	(.....)	50	50	0	0,00%
23	(.....)	356	356	0	0,00%
24	(.....)	50	50	0	0,00%
25	(.....)	109	109	0	0,00%

<sup>32</sup> DİB'den, hac kayıtları sonunda acente birlikliklerinin toplam kayıtları bilgisi edinilmiştir. Bu çerçevede tabloda tek başına veya birliklik lideri olarak hac organizasyonu yapan acentelere yer verilmiş olup 2019 hac döneminde birliklik kurarak hac organizasyonu yapan acentelerin Bulgu 3 ile karşılaştırılması, birliklikteki tüm acentelerin kayıt sayılarının toplanması yoluyla raportörler tarafından hesaplanmıştır.

## 21-23/274-120

26	(.....)	288	288	0	0,00%
27	(.....)	420	420	0	0,00%
28	(.....)	135	135	0	0,00%
29	(.....)	253	253	0	0,00%
30	(.....)	50	50	0	0,00%
31	(.....)	50	50	0	0,00%
32	(.....)	50	50	0	0,00%
33	(.....)	107	107	0	0,00%
34	(.....)	99	99	0	0,00%
35	(.....)	71	71	0	0,00%
36	(.....)	174	174	0	0,00%
37	(.....)	88	88	0	0,00%
38	(.....)	50	50	0	0,00%
39	(.....)	100	100	0	0,00%
40	(.....)	126	126	0	0,00%
41	(.....)	50	50	0	0,00%
42	(.....)	50	50	0	0,00%
43	(.....)	50	50	0	0,00%
44	(.....)	50	50	0	0,00%
45	(.....)	58	58	0	0,00%
46	(.....)	189	189	0	0,00%
47	(.....)	132	132	0	0,00%
48	(.....)	50	50	0	0,00%
49	(.....)	50	50	0	0,00%
50	(.....)	70	70	0	0,00%
51	(.....)	100	100	0	0,00%
ARA TOPLAM		5.738	5.738	-	
Bulgu 3'e Göre %1'den Az Sapma Bulunan Acenteler Aşağıda Yer Almaktadır <sup>33</sup>					
1	(.....)	284	285	-1	-0,35%
2	(.....)	1.167	1.168	-1	-0,09%
3	(.....)	392	391	1	0,26%
4	(.....)	778	776	2	0,26%
5	(.....)	564	562	2	0,36%
6	(.....)	445	442	3	0,68%
7	(.....)	148	147	1	0,68%
8	(.....)	435	432	3	0,69%
9	(.....)	865	859	6	0,70%
10	(.....)	263	261	2	0,77%
11	(.....)	120	119	1	0,84%
ARA TOPLAM		5.461	5.442	-	

<sup>33</sup> (.....) ve (.....) TURİZM ACENTESİ GRUPLARI %1 sapma gösteren grup içinde yer almakla beraber yıllar boyunca çok yüksek ve önceden öngörülebilir sayıda kişi kaydettiklerinden hesaptan çıkarılmışlardır.

Bulgu 3'e Göre %1'den Fazla ve %5'den Az Sapma Bulunan Acenteler Aşağıda Yer Almaktadır					
1	(.....)	98	100	-2	-2,00%
2	(.....)	105	107	-2	-1,87%
3	(.....)	85	86	-1	-1,16%
4	(.....)	93	92	1	1,09%
5	(.....)	263	260	3	1,15%
6	(.....)	173	171	2	1,17%
7	(.....)	231	228	3	1,32%
8	(.....)	150	148	2	1,35%
9	(.....)	346	341	5	1,47%
10	(.....)	57	56	1	1,79%
11	(.....)	56	55	1	1,82%
12	(.....)	51	50	1	2,00%
13	(.....)	1.266	1.240	26	2,10%
14	(.....)	138	135	3	2,22%
15	(.....)	89	87	2	2,30%
16	(.....)	216	211	5	2,37%
17	(.....)	171	167	4	2,40%
18	(.....)	256	250	6	2,40%
19	(.....)	169	165	4	2,42%
20	(.....)	125	122	3	2,46%
21	(.....)	236	230	6	2,61%
22	(.....)	98	95	3	3,16%
23	(.....)	240	232	8	3,45%
24	(.....)	84	81	3	3,70%
25	(.....)	106	102	4	3,92%
26	(.....)	332	319	13	4,08%
27	(.....)	177	169	8	4,73%
ARA TOPLAM		5.411	5.299	-	
Bulgu 3'e Göre %5'den Fazla Sapma Bulunan Acenteler Aşağıda Yer Almaktadır					
1	(.....)	50	350	-300	-85,71%
2	(.....)	100	214	-114	-53,27%
3	(.....)	50	95	-45	-47,37%
4	(.....)	50	76	-26	-34,21%
5	(.....)	58	83	-25	-30,12%
6	(.....)	281	381	-100	-26,25%
7	(.....)	82	110	-28	-25,45%
8	(.....)	50	67	-17	-25,37%
9	(.....)	178	236	-58	-24,58%
10	(.....)	79	103	-24	-23,30%
11	(.....)	365	413	-48	-11,62%
12	(.....)	145	164	-19	-11,59%



## 21-23/274-120

13	(.....)	106	117	-11	-9,40%
14	(.....)	342	363	-21	-5,79%
15	(.....)	602	638	-36	-5,64%
16	(.....)	470	495	-25	-5,05%
17	(.....)	121	115	6	5,22%
18	(.....)	387	366	21	5,74%
19	(.....)	53	50	3	6,00%
20	(.....)	141	131	10	7,63%
21	(.....)	68	63	5	7,94%
22	(.....)	152	140	12	8,57%
23	(.....)	115	105	10	9,52%
24	(.....)	120	108	12	11,11%
25	(.....)	392	339	53	15,63%
26	(.....)	134	114	20	17,54%
27	(.....)	85	71	14	19,72%
28	(.....)	423	340	83	24,41%
29	(.....)	437	349	88	25,21%
30	(.....)	104	78	26	33,33%
31	(.....)	278	199	79	39,70%
32	(.....)	157	111	46	41,44%
33	(.....)	278	181	97	53,59%
34	(.....)	203	122	81	66,39%
35	(.....)	173	89	84	94,38%
36	(.....)	127	50	77	154,00%
ARA TOPLAM		6.956	7.026	-	
GENEL TOPLAM		23.566	23.505	-	
DİB Listesinde Bulunan Ancak TÜRSAB Listesinde Bulunmayan Acenteler					
1	(.....)	-	50	-	-
2	(.....)	-	147	-	-
3	(.....)	-	150	-	-
4	(.....)	-	100	-	-
5	(.....)	-	89	-	-
6	(.....)	-	74	-	-
7	(.....)	-	50	-	-
8	(.....)	-	225	-	-
9	(.....)	-	191	-	-
10	(.....)	-	100	-	-
11	(.....)	-	50	-	-
12	(.....)	-	108	-	-
TOPLAM		-	1.334	-	-
DİB Listesinde Bulunmayan Ancak TÜRSAB Listesinde Bulunan Acenteler					
1	(.....)	50	-	-	-

**21-23/274-120**

2	(.....)	50	-	-	-
3	(.....)	50	-	-	-
4	(.....)	161	-	-	-
5	(.....)	50	-	-	-
6	(.....)	50	-	-	-
7	(.....)	50	-	-	-
8	(.....)	50	-	-	-
9	(.....)	57	-	-	-
10	(.....)	50	-	-	-
11	(.....)	50	-	-	-
12	(.....)	50	-	-	-
TOPLAM		718	-	-	-

Kaynak: TÜRSAB ve DİB

- (82) DİB'den edinilen bilgiye göre 2019 hac döneminde 94 acente yalnız başına organizasyon yapmış ve 45'i birliktelik başı olmak üzere toplam 126 acente birliktelik yapmıştır. Bu çerçevede hac organizasyonu yapan acente sayısı 220'dir. DİB listesine göre ise tek başına veya birliktelik başı olmak üzere toplam 139 acente hac organizasyonu düzenlemiştir.
- (83) DİB'den edinilen liste ile Bulgu 3 karşılaştırıldığında ise tam bir örtüşme görülmemektedir. İki liste karşılaştırıldığında ilk dikkat çeken husus DİB listesinde yer alan ancak Bulgu 3'de yer almayan 12 acente bulunmasıdır. Diğer yandan Bulgu 3'te yer alan 12 acente 2019 hac döneminde kayıt almamış ve birliktelik yapmamıştır. DİB listesinde yer alan 2 birliktelik ise yıllar boyunca sürekli çok yüksek kayıt almış olup 2019 hac döneminde de çok yüksek miktarda ve öngörülebilir sayıda kayıt yapmışlardır. Bu çerçevede Tablo-3'ün hazırlanmasında hem DİB listesinde hem de Bulgu 3'te yer alan, her sene farklı miktarlarda kayıt alan 125 acente ve birliktelik başının Bulgu 3'de gösterilen "2019 DAĞILIM" sütun başlığı altında yer alan sayılarla karşılaştırılması yapılmıştır. Anılan 125 acentenin toplam kayıt sayısı 23.505'tir.
- (84) Tablo-3'de görüleceği üzere 2019 hac döneminde 5.738 hacı kaydeden 51 acente Bulgu 3'de yer alan tablodaki sayılarla aynı sayıda kayıt yapmıştır. Tablo-3'e göre Bulgu 3'de yer alan tablodaki sayılardan sapma gösteren toplam 17.767 hac kaydından, 5.442 hac kaydını gerçekleştiren 11 acente %1'in altında, 5.299 hac kaydını gerçekleştiren 27 acente %1 ile %5 arasında ve 7.026 hac kaydını gerçekleştiren 36 acente %5'den fazla sapma göstermiştir. Bulgu 3'e göre sapma göstermeyen bahsi geçen 51 acentenin 23 tanesi 50 hacı adayı kaydetmiştir. 2019 hac döneminde 50 kişilik hac kaydı yapan toplam acente sayısı 29'dur. DİB'den edinilen bilgiye göre 2018 hac döneminde 50 kişi kaydeden 7 acente bulunmaktadır. 2019 hac kayıtlarında asgari sınır 50'den fazla ve 60 kişiden az kişi kaydeden toplam 3 acente, 50'den fazla 100'den az kişi kaydeden toplam 60 acente bulunmaktadır. DİB'den edinilen bilgiye göre 2018 hac döneminde 50'den fazla ve 60 kişiden az az kişi kaydeden 7 acente, 50'den fazla ve 100'den az kişi kaydeden 36 acente bulunmaktadır. Dolayısıyla 2019 hac döneminde asgari sınır 50 kişi kayıt sayısında görece bir yoğunlaşma olduğu gözükmemektedir.
- (85) Bulgu 3'de yer verilen tablo, soruşturma tarafı TÜRSAB dışında şikâyetçinin başvurusunda da sunulmuş ve (.....) TURİZM'de yapılan yerinde incelemede de bulunmuştur. Bunun yanında birbirinin aynısı olmayan ancak büyük ölçüde benzeşen tablolar da yapılan incelemelerde bulunmuştur. Bunlardan ilki (.....) TURİZM'de, ikincisi

soruşturma tarafı HURSAD'da yapılan yerinde incelemelerde elde edilmiştir. (.....) TURİZM'de elde edilen tablo ile TÜRSAB'dan elde edilen tablo, tablolarda birbirinden farklı acentelerin isimlerinin yer alması ve "2019 DAĞILIM" sütun başlığı altındaki farklı sayılar bulunması itibarıyla birbirinden ayrılmaktadır. Diğer bir benzer tablo ise HURSAD'da bulunmuş olup bu tablo ile TÜRSAB'da bulunan Bulgu 3'deki tablo farklı sütun başlıklarına sahip olması itibarıyla birbirinden ayrılmaktadır. Dolayısıyla anılan tabloların çoğaltıldığı, paylaşıldığı ve çeşitli tarihlerde güncellendiği söylenebilecektir.

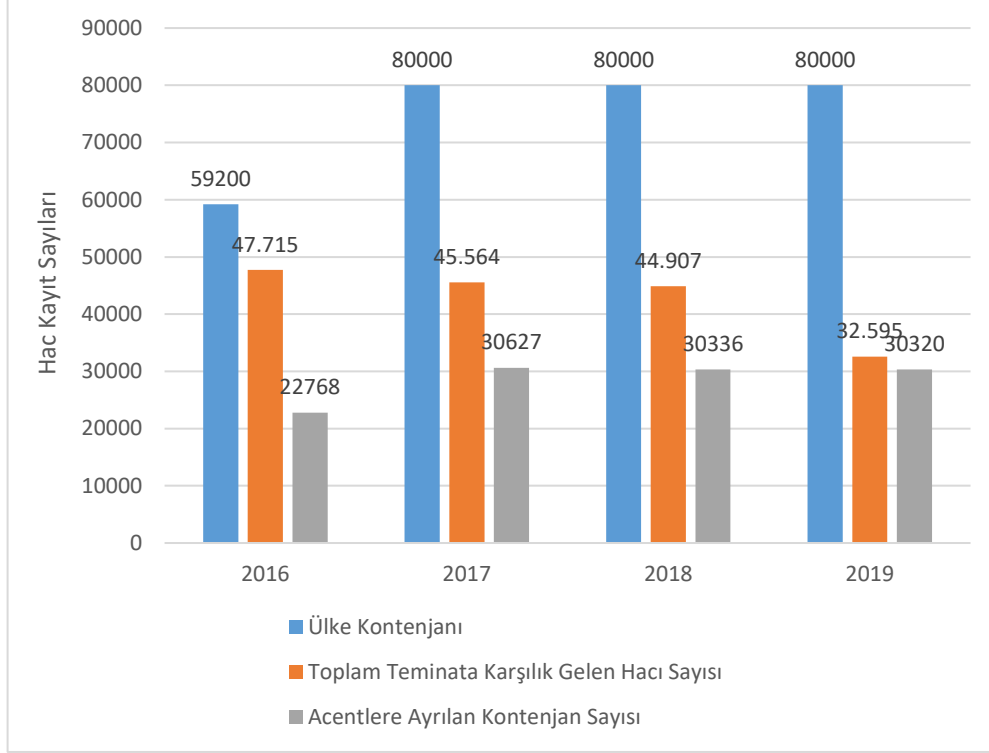
- (86) Değınilen bu tabloların dışında yine HURSAD ve (.....) TURİZM'de farklı nitelikte tablolar da bulunmuştur. Bunlardan HURSAD'da bulunan ve Bulgu 24'de yer verilen tabloda "KAL" sütun başlığı altında kısmın "kalan"ı ifade ettiği ve 2019 hac döneminde ilgili acentenin belirli bir tarihte yaptığı kayıt ile kendisine atanan kota arasındaki hacı adayı sayısı farkının bu sütüna yazıldığı değerlendirilmektedir. (.....) TURİZM'de de acentelerin kalan sayılarını gösterir, nitelik itibarıyla HURSAD'da bulunan tabloya benzer bir tablo bulunmuştur. Ayrıca TÜRSAB ve HURSAD'da görece az sayıda acentenin yer aldığı, bilgisayarda oluşturulmuş ve elle yazılmış çeşitli tablolar da bulunmuştur.
- (87) Anılan tablolara ilişkin ilk değinilmesi gereken husus, tablolar üzerinde oluşturuldukları tarihlerin bulunmamasıdır. Dolayısıyla bu tabloların 2019 yılı içinde ve seyahat acentelerinin kayıt sayılarının Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'na bildirildiği tarihten sonraki bir tarihte, diğer bir deyişle hac kayıtlarının kesinleştiği ve haç kayıt bilgisinin rekabete duyarlı bir bilgi olmaktan çıktığı bir tarihte oluşturulduğu ileri sürülebilecektir. Bununla birlikte, TÜRSAB'da yapılan yerinde incelemede alınan Bulgu 3'ün kayıt tarihi 25.12.2018'dir. 25.12.2018 tarihi henüz 2019 hac dönemi kurasının çekilmediği bir tarih olup bu tarihte acenteler henüz kayıtlarını yapmamış olup acentelerin yapacakları hac kayıtlarının bilinmesi mümkün değildir.
- (88) Elde edilen tablolar yanında, seyahat acenteleri tarafından DİB'e sunulan teminat miktarları da soruşturma konusu iddiaların değerlendirmesinde gösterge olarak kabul edilebilecektir. Genel iktisadi bakış aşıısıyla her seyahat acentesinin teminat tutarı ile ortaya çıkan kayıt yapma beklentisi iktisadi aşııdan bireysel arza, bireysel arzların toplamı ise pazardaki toplam arza tekabül etmektedir. Acentelere olan toplam talebin ise mevzuat gereği ülke kontenjanının %40'ı ile sınırlı olduğu dikkate alındığında, acentelerin sunacakları teminatların %40'dan fazla olduğu ölçüde pazarda oluşan denge fiyatının düşmesi söz konusu olabilecektir<sup>34</sup>. Buradan hareketle, toplam teminatın kontenjanın %40'ına tekabül etmesi fiili olarak pazarda fiyat rekabetinin olmayacağı bir dengenin ortaya çıkması anlamı taşıyacaktır.
- (89) Daha önce yer verildiği üzere, seyahat acenteleri tarafından DİB'e sunulan 2018 yılı teminat miktarı 2016 yılı için 178.932.444 ABD Doları, 2017 yılı için 157.199.734 ABD Doları<sup>35</sup>, 2018 yılı için 179.627.978 ABD Doları ve 2019 yılı için 134.549.226 ABD Doları'dır. Bu teminat büyüklükleri 2016 yılında acentelerin toplam 47.715 hacı adayı (hac toplam kontenjanının yaklaşık %80,6'sı), 2017 yılında acentelerin toplam 46.834 hacı adayı (hac toplam kontenjanının yaklaşık %58,54'ü), 2018 yılında acentelerin toplam 44.907 hacı adayı (hac toplam kontenjanının yaklaşık %54,3'ü), 2019 yılında ise toplam 32.595 (hac toplam kontenjanının yaklaşık %40,7'si) hacı adayı için kayıt yapma

<sup>34</sup> Her ne kadar hac ücretleri 2019 yılında DİB tarafından toplanmışsa da acentelerin rekabet güdüsüyle hacı adaylarına elden geri ödeme yapması veya sunulacak hizmetlerde kalite rekabetine girmeleri önünde engel bulunmamaktadır.

<sup>35</sup> 2017 yılında hac ücretlerinin Türk Lirası cinsinden belirlenmesi ve tahsil edilmesi kararı alınması dolayısıyla seyahat acenteleri tarafından hac teminatları Türk Lirası cinsinden sunulmuştur. Toplam teminat büyüklüğu 573.779.030 Türk Lirası olup Merkez Bankası'nın 2017 yılı ortalama ABD doları alış kuru "3.65" üzerinden ABD Doları cinsine çevrilmiştir.

beklentisi içerisinde olduğunu göstermektedir<sup>36</sup>. İlgili yıllarda ülke kontenjanlarına, acentelerce sunulan toplam teminat miktarlarıyla yapılabilecek hac kayıt sayısına ve acentelere ayrılan kontenjana ilişkin hazırlanan Grafik-1'e aşağıda yer verilmektedir.

Grafik-1: 2016-2019 Hac Dönemlerinde Ülke Kontenjanları, Acentelerce Sunulan Teminat Miktarlarına Karşılık Gelen Kayıt Sayıları ve Acente Kontenjanları



- (90) Bu doğrultuda 2019 yılında ülke kontenjanından seyahat acentelerine ayrılan %40'lık payın geçmiş yıllara kıyasla dikkate alınmayacak kadar düşük düzeyde aşıldığı görülmektedir. Buna ek olarak teminatların verildiği dönem her bir acente bakımından ilgili senede kayıt yapabilecekleri hacı adayı sayısının belirsiz olduğu bir dönemdir. Bu dönemde verilen teminatların toplamının önceki senelerden farklı olarak 2019 yılında acenteler bakımından pazardaki toplam arzın sınırı olan %40 oranına bu kadar yaklaşması soruşturmaya konu eylemin gerçekleştirildiğine işaret etmesi bakımından anlamlıdır.
- (91) Tarafların savunmalarında seyahat acenteleri tarafından döviz kurunun yükselmesi ve bankalara yüksek miktarda komisyon ödenmesinin istenmemesi gibi nedenlerle 2019 hac döneminde teminat miktarında düşüşünün olabileceği dile getirilmiştir. Bu çerçevede ABD Doları döviz kurunun 2018 hac dönemi öncesinde ortalama 3,81 ve 2019 hac dönemi öncesinde 5.36 olduğu tespit edilmiştir<sup>37</sup>. Bu çerçevede 2018 yılı için 684.382.596 TL ve 2019 yılı için 721.183.851 TL teminat sunulduğu anlaşılmaktadır. 2018 yılından 2019 yılına toplam teminatlar nominal olarak %5,4 büyürken acentelerin kur artışı kaynaklı cirolarının ve kârlarının nominal olarak %40 artması beklenmektedir. Dolayısıyla yüksek kâr beklentisiyle çok daha fazla teminat sunmaları ve rekabet etmeleri gerektiği değerlendirilmektedir. Dahası, 2019 yılı *Acente Hac Sözleşmesi*'nin 6(2). maddesi uyarınca 2019 yılında hac organizasyonu gerçekleştirecek acentelerin, geçmiş yıllardan

<sup>36</sup> Hesaplamalarda en düşük hac ücreti olan 2016 hac dönemi 4 kişilik oda ücreti 3.750 ABD Doları, 2017 hac dönemi için 12.250 Türk Lirası, 2018 ve 2019 hac dönemi 4 kişilik oda ücreti 15.480 Suudi Arabistan Riyali temel alınmıştır.

<sup>37</sup> 2017 ve 2018 yıllarının ilk 3 ay ortalamaları alınmıştır.

farklı olarak *Acente Hac Sözleşmesi*'ni imzalamadan önce birliktelik kurmalarına izin verilmemiş ve fiili olarak sözleşme imzalayan her bir acentenin en az 50 kişilik teminat vermesi şart koşulmuştur. Dolayısıyla geçmiş yıllarda Acente Hac Sözleşmesi'ni birliktelik kurarak imzalayabilen ve kayıt alt sınırı 50 hacı adayı için birlikte teminat verebilen acenteler, 2019 yılında *Acente Hac Sözleşmesi*'ni imzalayabilmek için en az 50 kişilik teminat vermek zorunda kalmışlardır. Bu düzenleme karşısında toplam hac teminatının da 2018 yılına göre artması gerekeceği söylenebilecektir.

#### **I.4 Geçmiş Kurul Kararları**

- (92) Bu bölümde ilk olarak Rekabet Kurulunun kota sistemini konu alan kararlarına; akabinde, soruşturma her ne kadar TÜRSAB ve HURSAD'a yönelik olsa da inceleme konusu bakımından DİB'in de önemli bir aktör olduğu dikkate alınarak DİB'i konu alan Kurul kararlarına da yer verilmiştir.

##### **I.4.1 Türsab-1 Kararı<sup>38</sup>**

- (93) Bahse konu karar, Danıştay tarafından Kurulun 03-80/967-397 sayılı kararının iptali üzerine alınmış olup TÜRSAB'ın 2001 yılı Kasım ayındaki Genel Kurul kararı uyarınca yüksek giriş aidatı uyguladığı ve bu yolla yeni seyahat acentelerinin kurulmasının engellendiği iddiasıyla 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiğine dair başvurunun yeniden değerlendirilmesi hakkındadır.
- (94) Kararda, TÜRSAB'ın teşebbüs birliği olduğu ve verilen kararların da teşebbüs birliği kararı niteliğinde olduğu, TÜRSAB'ın pazara yeni girişler açısından pazar gücünü elinde bulundurduğu, giriş ücreti uygulamasının da giriş engeli olarak ele alınabileceği, zira pazara yeni giriş yapacak acentelerin belli bir başlangıç maliyetine katlanması gerektiği, giriş ücretinin batık maliyet ve pazardan çıkış engeli teşkil ettiği değerlendirilerek Kurul tarafından TÜRSAB'ın giriş ücreti uygulamasının durdurulması, bununla ilgili işlemlerin de tekemmül ettirilmesi için birliğe 45 gün süre verilmesi ve bu işlemin yapıldığının teyidi için Kuruma bilgi verilmesi gerektiğine dair karar alınmıştır.

##### **I.4.2 Diyanet-1 Kararı<sup>39</sup>**

- (95) DİB'in hac ve umre organizasyonlarında rekabet ihlaline yol açan uygulamalarının bulunduğu iddiasıyla yapılan önaraştırmada ilgili şikâyetler iki başlık altında incelenmiştir. Bunlardan ilki DİB'in hac ve umre organizasyonlarında rekabet ihlaline yol açan uygulamalarının bulunduğu iddiası ve ikincisi TÜRSAB'ın BHUK'un kararına dayanarak gerçekleştirdiği Suudi Arabistan'da hacılara verilecek yemeklere ilişkin eylemlerinin rekabet ihlali yarattığı iddiasıdır. İlk iddiaya ilişkin olarak DİB'in hac seyahatlerinde Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca idari görevlerinin mevcut olduğu, bu görevleri yürütürken teşebbüs sayılmayacağı, buna karşılık ilgili ürün pazarında özel seyahat acentelerine ikame/rakip olmasından dolayı iktisadi faaliyet göstermesi ve söz konusu hizmetlerin sunumunda da iktisaden bağımsız olması nedeniyle 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs niteliğinde olduğu tespit edilmiştir. Kararda aynı zamanda, ilgili ürün pazarında ilgili Bakanlar Kurulu kararı ile özel seyahat acentelerine %40 kontenjan ayrıldığı, DİB'in de aynı pazarda %60'lık payının hâkim durumda olmayı gerektirecek büyüklükte olsa bile bu oranın yürütmenin düzenleyici bir işlemiyle tespit edilmesinden ve Rekabet Kurulu'nun da konuya ilişkin BHUK'a görüş bildirmiş olmasından dolayı tesis edilecek herhangi bir işlem bulunmadığına karar verilmiştir. BHUK'a gönderilen ilgili görüş yazısı, Rekabet Kurulu'nun 01.09.2005 tarih ve 05-53 sayılı toplantısında alınan karar sonucu gönderilmiş olup hac seyahatlerinde kota uygulamasının hizmet sağlayıcılarının etkin biçimde rekabet

<sup>38</sup> 22.06.2006 tarih ve 06-45/572-156 sayılı karar.

<sup>39</sup> 13.05.2009 tarih ve 09-22/455-113 sayılı karar.

etmesini engelleyebileceği, hacı adaylarının güvenlik ve faydası için yapılmış olabileceği düşünülen bu uygulamada amaçlanan faydanın, mevcut kontrol ve denetimlerin sıklaştırılarak sağlanabileceği; sonuç olarak kontenjan dağılımında ve koşulların belirlenmesinde bunların göz önünde bulundurulması hususlarını ihtiva etmektedir.

- (96) İkinci iddiaya yönelik olarak da 2009 yılında DİB ve seyahat acentelerinin organizasyonu ile umreye gönderilecek vatandaşlara Mekke ve Medine'de verilecek yemeklerde çeşit, gıda ve kalori değeri bakımından birliktelik sağlanabilmesi için BHUK'un 5.2.2009 tarih ve 2009/1 sayılı kararı ile standart yemek menüsü uygulamasına geçilmesinin kararlaştırıldığı ve bu konuda alt yapının sağlanması aşamasında ise TÜRSAB'a yetki verildiği, şikâyete konu olan uygulamanın da bu karar çerçevesinde gerçekleştirildiği ve yemek hizmetlerinde asgari koşulların sağlandığı yeknesak bir uygulama tesis edebilmek adına yapıldığı neticesine varılmıştır. Dolayısıyla şikâyete konu olan ayrımcılık iddialarının gerçeği yansıtmadığı sonucuna ulaşıldığından, TÜRSAB hakkında herhangi bir idari işlem tesisine gerek duyulmamıştır.

#### **I.4.3.Türsab-2 Kararı<sup>40</sup>**

- (97) TÜRSAB'ın Hac ve Umreye Yönelik Seyahat Acenteliği Hizmetleri Pazarı'nda hac ve umre organizasyonlarında "ortak şirket" olarak nitelendirilen bazı tur ve seyahat operatörlerine özel kota uygulamaları aracılığıyla ayrımcılık yaptığına ilişkin iddia kapsamında yapılan önaraştırmada, hıac organizasyonlarında acentelere tanınan %40 kota (kontenjan) uygulamalarının kanun koyucunun takdiri ile oluşturulduğu, bu çerçevede TÜRSAB'ın kota uygulamalarına ilişkin mevzuattan doğan herhangi bir yetki ve görevi olmadığı, dolayısıyla TÜRSAB'ın söz konusu sistemin işleyişinde herhangi bir etkisinin olmadığı, bunun yanında hac seyahatinde yıllar itibarıyla çok çeşitli acentelerin değişik kontenjanlara sahip olduğu, bu nedenlerle TÜRSAB'ın belirli acentelere çıkar sağlamak amacıyla acenteler arasında ayrımcı uygulamalar gerçekleştirdiği iddiasını destekler bir delile ulaşılamadığı sonucuna ulaşılmıştır.

#### **I.4.4.Diyanet-2 Kararı<sup>41</sup>**

- (98) İlgili önaraştırmada incelenen iddia, umre hizmetlerinde seyahat acenteleri umreye gidecek her kişi için DİB'e ve TÜRSAB'a belli bir miktar ücret ödemek zorunda iken DİB'in böyle bir zorunluluğunun bulunmaması nedeniyle rekabetin ihlal edildiğine yöneliktir. Kararda seyahat acentelerinin DİB'e ödemek zorunda oldukları ücret hususunda, söz konusu yükümlülüğün 633 sayılı Kanun'dan kaynaklandığı ve DİB'in böyle bir düzenlemeye tabi olmamasının da bizatihi hizmeti veren ve verilen hizmetleri denetleyen konumunda olmasının sonucu olduğu tespit edilmiş ve söz konusu iddia hakkında herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

#### **I.4.5. Türsab-3 Kararı<sup>42</sup>**

- (99) Soruşturmanın konusunu TÜRSAB'ın, hac ve umre seyahati düzenleyen acentelerin tur öncesi yaptırmak zorunda oldukları paket tur sigorta poliçesini kendi iştiraki olan bir teşebbüsten almalarını zorunlu kıldığı, hizmet bedeli adı altında tahsil edilen bedeli bazı acentelerden almayarak ayrımcılığa sebebiyet verdiği, Suudi Arabistan'daki taşıma/servis hizmetinin ve yemek hizmetinin kendisi tarafından belirlenen teşebbüslerden satın alınmasını şart koştuğu iddiaları oluşturmaktadır. Kararda tüm

<sup>40</sup> 24.06.2010 tarih ve 10-45/803265 sayılı Kurul Kararı

<sup>41</sup> 02.06.2011 tarih ve 11-33/717-223 sayılı Kurul kararı

<sup>42</sup> 17.10.2018 tarih ve 18-39/631-306 sayılı Kurul kararı. Söz konusu karar Ankara 17. İdare Mahkemesi'nin 2019/991 E., 2020/409 E. sayılı kararı ile TÜRSAB'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiğinin açık ve somut olarak ortaya konulamadığı gerekçesiyle iptal edilmiş ve karar en son Danıştay tarafından da onanmıştır.

seyahat acentelerinin TÜRSAB'a üye olmak zorunda buldukları ifade edilmiş, ayrıca TÜRSAB'ın kendisinin de 4054 sayılı Kanun karşısında teşebbüs birliği sıfatını haiz olduğu hükme bağlanmıştır. Soruşturma sonucunda verilen kararda, ilk olarak yemek hizmetlerine ilişkin TÜRSAB'ın uygulamalarının BHUK kararları ve BHUK tarafından belirlenen esaslar doğrultusunda yürütüldüğü ve acentelerin de TÜRSAB tarafından belirlenen firmalardan hizmet almaya zorlanmadığı, belirlenen firmalardan hizmet almasalar da acentelerin hac ve umre organizasyonlarının engellenmediği, bu nedenle yemek hizmetine ilişkin iddiaların gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir. İkinci olarak toplu servis hizmetlerine yönelik esasların da BHUK kararları uyarınca belirlendiği, umre hizmetlerinde acentelerin servis hizmeti alacağı firmaları belirlemede tamamen serbest olduğu, hac hizmetlerinde ise hacı adaylarının mağdur edilmemesi adına TÜRSAB kanalıyla tek elden yürütülen bir sistem olmasının yanında acentelerin HURSAD'tan servis hizmeti alabilmesinin de mümkün olduğu ve servis hizmetine ilişkin iddiaların da gerçeği yansıtmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Üçüncü olarak TÜRSAB'ın BHUK'un kendisine verdiği yetki doğrultusunda hac ve umre seyahatlerinde acentelerden hizmet bedeli tahsil edebildiği ve acentelerin söz konusu bedeli ödemeseler dahi organizasyonlarının engellenmediği, bu nedenle hizmet bedeline ilişkin iddiaların gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir. Dördüncü olarak TÜRSAB'ın seyahat acentelerini, yaptırmak zorunda oldukları paket tur sigortasını kendi iştiraki olan TURİNS'ten yaptırmaya yönlendiren ve söz konusu firmadan sigorta yapan acentelere avantaj sağlayan uygulamalarının rekabet açısından olumsuz etki yarattığı ve ilgili dönemde de seyahat acentelerinin yolcularına sigorta yaptırmak için TÜRSAB iştiraki TURİNS'e yöneldikleri tespit edilmiş ve bu konulara ilişkin teşebbüs birliği kararlarının 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesini ihlal ettiği, bireysel muafiyet koşullarından da yararlanamayacağı tespit edilmiş ve söz konusu uygulamalar nedeniyle TÜRSAB aleyhine idari para cezası uygulanmıştır.

## **1.5. Değerlendirme**

- (100) Karara konu iddialar temelde TÜRSAB ve HURSAD'ın teşebbüs birliği karar ve eylemleri yoluyla seyahat acenteleri arasında hacı adaylarına ilişkin müşteri/kota paylaşımı yaptığına yöneliktir. Şikâyetçinin iddiaları çerçevesinde ilgili Kanun maddeleri kapsamında yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir.

### **1.5.1 Teşebbüs Birlikleri ile Teşebbüs Birliği Karar ve Eylemlerinin Rekabet Hukukundaki Yerine İlişkin Değerlendirme**

- (101) 4054 sayılı Kanun'un tanımlar başlıklı maddesinde teşebbüs birliği; *"teşebbüslerin belli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler"* şeklinde tanımlanmıştır. İzleyen 4. madde: *"...Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır."* hükmünü amirdir. Kanunumuz yanında mehzaz mevzuat Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Anlaşma'nın 101. maddesinde de; *"Üye devletler arasındaki ticareti etkileyebilecek nitelikte olan ve amacı veya etkisi iç pazardaki rekabetin engellenmesi, kısıtlanması veya bozulması olan ve özellikle aşağıdaki nitelikleri taşıyan tüm teşebbüsler arası anlaşmalar, teşebbüs birliklerinin kararları ve uyumlu eylemler iç pazarla bağdaşmaz ve yasaktır."* ifadesi bulunmaktadır.
- (102) Bunun yanında 4054 sayılı Kanununun 4. maddesinin gerekçesinde teşebbüslerin ortak sorunlarıyla ilgilenmek üzere aralarında tüzel kişiliği olan veya tüzel kişiliği olmayan birlikler oluşturup zaman zaman üyeleri arasında rekabeti önleyerek üyelerinin daha fazla

kazançlar elde etmelerine hizmet edici kararlar alabildikleri, bu gibi kararların da rekabet sistemine aykırı olup yasaklandığı belirtilmiştir. Kanunun lafzı karşısında, soruşturma kapsamında değerlendirme yaparken öncelikle teşebbüs birliği kavramının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

- (103) 4054 sayılı Kanun kapsamında bir birimin teşebbüs sayılabilmesi için bağımsız olarak ekonomik bir faaliyet yürütmesi gerekmekte olup teşebbüs birliğinin her şeyden önce, bağımsız olarak ekonomik faaliyette bulunan birliklerin oluşturduğu yapıyı ifade ettiği söylenmelidir. Bu kapsamda, 4054 sayılı Kanunun tanımlar maddesindeki lafzından, teşebbüs birliklerini tanımlarken “belirli bir amaç” unsurunun ön plana çıktığı görülmektedir. Kanunun lafzının yanı sıra 24.7.2008 tarih ve 08-47/663-257 sayılı Kurul kararında, teşebbüs birliklerinin belirlenmesinde önemli bir başka unsurun “süreklilik”<sup>43</sup> unsuru olduğu belirtilmiştir. Netice olarak hem Kanunun lafzı hem de aşağıda daha detaylı olarak değinileceği üzere, Kurul içtihadı çerçevesinde teşebbüs birliği, belirli bir amaç için süreklilik arz eden bir yapıda bir araya gelen, tüzel kişiliği olsun yahut olmasın her türlü birliktir. Teşebbüs birlikleri, genellikle dayanışma ve ortak sorunların tespiti ve halli için kurulduklarından, nitelikleri gereği üyeleri arasında koordinasyon yaratıcı ve bilgi değişimi doğurucu ortama müsait yapıdadırlar. Dolayısıyla teşebbüs birlikleri, rekabet hukukunun süjesi konumundadırlar. Bir başka deyişle, rekabetçi ortam sadece anlaşma ve uyumlu eylemler vasıtasıyla değil, aynı zamanda teşebbüs birliklerinin kolektif/ortak bünyesinde ortaya çıkan karar ve eylemler neticesinde de bozulabilmektedir.
- (104) Kurulun teşebbüs birliği nitelendirmesi yaptığı geçmiş tarihli kararlarında<sup>44</sup>, kanunla kurulmalarına rağmen meslek odalarının ve esnaf odalarının da teşebbüs birliği olarak kabul edildiği görülmektedir. Bununla birlikte, Kurul söz konusu meslek birliklerinin kanundan kaynaklanan ve kamusal niteliği ağır basan yetkilerini kullandığı durumlarda bu davranışlarını 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirmeyebilmektedir.
- (105) Bu doğrultuda teşebbüs birliklerinin hangi davranışlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında “karar ve eylem” sayılacakları meselesinin netleştirilmesi gerekmektedir. Zira yukarıda belirtilen, Kanunun gerekçesindeki ifadeye paralel olarak Kurulun 18.05.2016 tarih ve 16-17/284-127 sayılı kararında da belirtildiği üzere, teşebbüs birliklerinin karar ve eylemleri; üyeleri arasındaki rekabetin kısıtlanmasına çeşitli şekillerde zemin hazırlayabilmeleri, üye teşebbüsler arasında bilgi değişimini maksimum düzeye çıkarabilmeleri ve farklı menfaatleri tatmin edebilecek nitelikte kararların oluşmasına imkân verebilmeleri açısından 4054 sayılı Kanun kapsamında önem taşımaktadır.
- (106) Bu kapsamda, hem 4054 sayılı Kanun’da hem de mevzuatta, “teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri”nin tanımının yapılmamış olması durumu, ilgili madde hükmünün geniş ve sınırlayıcı olmayan bir şekilde uygulanabilmesine imkân verecek mahiyettedir. 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesinde teşebbüs birliklerinin rekabeti bozucu nitelikte olan sadece kararları değil, aynı zamanda eylemleri de yasaklanmakta, yani teşebbüs birliğinin davranışının hukuki sonuç doğurması veya hukuki bir sonuca yönelmesi önem taşımamaktadır. Dolayısıyla teşebbüs birliği kararı bir hukuki işlemi işaret etmekte, teşebbüs birliğinin bunun dışında kalan her türlü davranışı ise teşebbüs birliği eylemlerini oluşturmaktadır. Bu konuyu ele alan Kurul kararlarına baktığımızda, 27.11.2008 tarih ve 08-67/1091-424 sayılı kararda, teşebbüs birliği kurallarının, üyeleri bağlayıcı kararların, tavsiyelerin ve birliğin üyelerinin davranışlarını koordine etmeye

<sup>43</sup> Süreklilik unsurundan ekonomik faaliyetin geçici, düzensiz ve kısa süreli olmaması anlaşılmalıdır.

<sup>44</sup> Bkz. 22.09.2005 tarih ve 05-59/877-236 sayılı karar, 18.9.2000 tarih ve 00-35/393- 220 sayılı karar, 08.07.2010 tarih ve 10-49/912-321 sayılı karar, 15.6.2006 tarih ve 06-44/566-152 sayılı karar, 23.5.2007 tarih ve 07-42/461-176 sayılı karar, 17.10.2018 tarih ve 18-39/631-306 sayılı karar.



yönelik tüm fillerin, “*karar*” kavramını teşkil ettiği ifade edilmiş ve teşebbüs birliklerinin ihlale konu olan davranışları Kanunun 4 üncü maddesi kapsamında değerlendirilmiştir. Teşebbüs birliklerinin yaptırım gücünün bulunup bulunmaması, bağlayıcı olup olmaması, uygulanıp uygulanmaması gibi kriterler bakımından hangi nitelikteki kararlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi gerektiği hususunda, Kurulun 22.01.2002 tarih ve 02-04/39-20 sayılı kararı göz önünde bulundurulmalıdır. Söz konusu kararda, teşebbüs birliğinin kararlarının yaptırımının bulunmamasının, piyasadaki rekabetin sınırlandırılmasını engellemediği, diğer bir deyişle, rekabet ihlalinin ortaya çıkabilmesi için teşebbüsler arası anlaşma ya da teşebbüs birliği kararlarının yaptırım gücüyle desteklenmiş olması gibi bir zorunluluk bulunmadığı belirtilmiştir. Bunun yanında teşebbüs birliklerinin bağlayıcı olmayan tavsiye niteliğindeki davranışları konusunda Kurulun 15.02.2008 tarih ve 07-63/782-287 sayılı Reklamcılar Derneği kararında<sup>45</sup>, teşebbüs birliğinin üyeleriyle tavsiye mahiyetinde fiyat listeleri paylaşmasına ilişkin eylemleri bakımından şu tespitlerde bulunulmuştur: “...*anılan liste tavsiye niteliğinde düzenlenmiş ya da rehber olma amacıyla hazırlanmış olsa bile, rekabet ihlali yine de ortadan kalkmış olmamaktadır.*” Kurulun 06.06.2006 tarih 06-40/504-131 sayı kararında, Şanlıurfa İli Şehirlerarası Otobüs İşletmecileri Derneği teşebbüs birliği olarak adlandırılıp görevi ve yetkisi olmadığı halde fiyat listesi hazırlayarak tüm Dernek üyelerine gönderilmesi ve bu listenin uygulanması konusunda belirleyici rol oynadığı tespit edilmiş, üyesi bulunan teşebbüslerin fiyat rekabetini ortadan kaldırır mahiyette kararlar alması ve bu yönde eylemler gerçekleştirmesinden dolayı hakkında idari para cezasına hükmedilmiştir.

- (107) Bunlara ek olarak, Kurulun 3.3.2011 tarih ve 11-12/226-76 sayılı kararında, 4054 sayılı Kanunun lafzı göz önüne alınmış ve herhangi bir teşebbüs birliği kararının ihlal olarak değerlendirilmesi için, bu kararın mutlaka rekabeti kısıtlayıcı bir etki doğurmasının aranmayacağı, söz konusu kararın rekabeti kısıtlama amacına sahip olmasının yeterli kabul edildiği vurgulanmış ve dolayısıyla kanun koyucunun rekabeti kısıtlama amacını taşıyan anlaşmalar ile teşebbüs birliği kararları arasında bir ayırım yapmadığı belirtilmiştir.
- (108) Bunun yanında, Kurulun yukarıda yer verilen *Reklamcılar Derneği* kararında, 4054 sayılı Kanun hükümlerinin rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran ve doğurabilecek nitelikte olan teşebbüs birliği karar ve eylemlerini kapsadığı vurgulanmıştır. Dolayısıyla teşebbüs birliklerinin karar ve eylemlerine ilişkin amaç/etki analizinde de anlaşma/uyumlu eylemlere uygulanan analize benzer bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir. Teşebbüs birliği kavramıyla alakalı olarak AB uygulamalarına baktığımızda ise, 2001 yılında Hukuk Sözcüsü Léger’in 2002 tarihli Avrupa Toplulukları Adalet Divanı’nın (ATAD, hâlihazırda ABAD) 2002 yılında 309/99 sayılı *Wouters and Others* kararında da benimsendiği üzere, sunduğu görüş, genel olarak teşebbüs birliğinin tanımlanmasında, diğer Komisyon kararlarına da ışık tutan ve sıkça atıf yapılan bir görüş olup bu görüşe göre teşebbüs birliği, aynı tipteki teşebbüslerin oluşturduğu teşebbüslerinin menfaatlerini, diğer iktisadi oyunculara, kamu otoritelerine karşı temsil ve korumayla görevlendirilen yapılar olarak tanımlanmıştır<sup>46</sup>. AB içtihadı ve Komisyon uygulamalarına göre muhtelif kararlarda teşebbüs birliklerinin genellikle, süreklilik arz eden bütünlükleri veya üyeleri arasında koordinasyona elverişli yasal düzenlemeleriyle diğer topluluklardan ayrıldığı vurgulanmaktadır<sup>47</sup>. Bunun yanında, hem

45 Bunun yanında daha güncel nitelikte olan 27.09.2017 tarih ve 17-30/500-219 sayılı Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği muafiyet kararı ve 12.06.2018 tarih ve 18-19/338-168 sayılı Türkiye Bankalar Birliği muafiyet kararlarında da aynı nitelikte tespitlerde bulunulmuştur.

46 Bkz. 10 Temmuz 2001 tarihli görüş, p.61. (Kaynak: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?&num=C-309/99>)

47 Bkz. Adı geçen görüş p: 62.

Komisyon hem ABAD kararlarında, teşebbüs birliği kavramının tarımsal kooperatifler<sup>48</sup>, meslek birlikleri gibi toplulukları da kapsadığı ve meslek birliklerinin davranışlarının, teşebbüs birliği kararı ve eylemi olarak yorumlandığı tekrarlanmıştır.

- (109) Teşebbüs birliklerinin karar ve eylemlerinin nasıl değerlendirildiği bakımından Komisyon kararlarında genel olarak teşebbüs birliklerinin, üyelerinin ticari davranışlarını yönlendirme noktasında, üyeleri arasında koordinasyona yol açacak kararlarının ve hatta bağlayıcı nitelikte olmayan tavsiyelerinin de ABİDA'nın 101. maddesi kapsamında olacağı ifade edilmektedir. Bu noktada yukarıda da bahsi geçen ATAD'ın 19.02.2002 tarih ve 309/99 sayılı *Wouters and Others* adlı, Hollanda Mahkemesi'nin, Hollanda Barosu'nun aldığı birtakım kararların Anlaşmanın 85. maddesi<sup>49</sup> kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine ilişkin görüşünde, baro gibi mesleki birliklerin Anlaşmanın 85. maddesinin kapsamından bağışık olabilmesi için, aldığı kararın ekonomik bir faaliyet çerçevesinde değerlendirilememesi veya kamu otoritesi olmasından kaynaklanan yetkiler çerçevesinde alınmış olması gerektiği belirtilmiştir<sup>50</sup>.
- (110) AB Komisyonu ve yargı organlarının teşebbüs birliklerinin davranışlarının bağlayıcı olup olmaması gerektiği, birliğin yetkili organından çıkmasının gerekip gerekmediğine ilişkin kararlarında ortaya koyduğu görüşlere değinmek gerekmektedir. Bu kapsamda ATAD'ın 27.01.1987 tarih ve 45/85 sayılı *The Verband Der Sachversicherer v Commission*<sup>51</sup> kararı, teşebbüs birliklerinin tavsiye niteliğindeki kararlarının mahiyetinin tespiti bakımından önemlidir. ATAD'ın adı geçen kararı, *The Verband Der Sachversicherer* adlı teşebbüs birliğinin Komisyon'un verdiği ihlal kararını temyiz etmesi üzerine verilmiştir. Komisyon ihlale hükmettiği kararında; teşebbüs birliğinin kararlarının bağlayıcı nitelikte olmayıp tavsiye niteliğinde olduğu ve bu hususun tavsiye kararı üyelere gönderilirken belirtilmiş olduğu, ihlale konu olan tavsiyenin teşebbüs birliğinin birlik adına karar almaya yetkili olmayan "*Committe of Experts on Industrial Fire and Consequantal Loss Insurance*" adlı topluluk tarafından alındığı bu nedenle teşebbüs birliğinden çıkmış sayılmaması gerektiğine ilişkin itirazlarını reddetmiş<sup>52</sup> ve birliğin kararını Anlaşmanın 85. maddesi anlamında teşebbüs birliği kararı saymıştır. Komisyon kararını yargıya ve sonrasında temyize götürülen teşebbüs birliği, ATAD karşısında da aynı argümanları ileri sürse de<sup>53</sup>; ATAD Komisyon'un ihlal gerekçeleri yanında, tavsiyenin karar almaya yetkili organ tarafından alınmadığına karşılık ilgili tavsiyenin yasal dayanağının önemli olmadığı, bu tavsiyenin teşebbüs birliğinin üyelerinin davranışlarını koordine etme yolundaki kararını ifade ettiğini vurgulamış ve teşebbüs birliğinin davranışlarını, Anlaşmanın 85. maddesi kapsamında değerlendirmiştir<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> Örnek olarak verilenler: 23.07.2003 tarih ve C.2-37.398 sayılı "*Joint Selling of the Commercial Rights of the UEFA Champions League*" adlı, 7.04.1999 tarih ve IV/36.147 sayılı "*EPI Code of Conduct*" adlı Komisyon kararlarıdır.

<sup>49</sup> "Anlaşma" olarak ifade edilen hukuki metin, Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Anlaşma olup atif yapılan maddenin tadil edilmeden önceki numarası 85 olup tadil edildikten sonraki numarası 81'dir. Atif yapılan maddeler, Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Anlaşma'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte 101. madde çerçevesinde düzenlenmiştir.

<sup>50</sup> Bkz. AB Komisyonu'nun 19.02.2002 tarih ve 309/99 sayılı *Wouters and Others* kararı, p:58 (Kaynak: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-309/99>).

<sup>51</sup> Kararda adı geçen teşebbüs birliğinin, sigortacıların kurduğu bir meslek birliği olduğu ve amacının üyelerinin menfaat ve haklarını korumak olduğu belirtilmiştir.

<sup>52</sup> Bkz. 27.02.1987 tarih ve 45/85 sayılı karar, p: 27-31. (Kaynak: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61985CC0045>).

<sup>53</sup> ATAD'ın kararına görüş olarak gönderilen 10.11.1986 yılında Hukuk Sözcüsü Darmon'un tespitleri de konu bakımından önem taşımaktadır. Bu görüşte, teşebbüs birliğinin, kararı alan organına hangi unvanı verdiğinde bakılmaksızın, alınan önlemleri adı geçen teknik komitenin alabilmesi sebebiyle, teşebbüs birliği kararı olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. (p.13).

<sup>54</sup> Bkz. Adı geçen karar, p:32. Teşebbüs birliklerinin bağlayıcı olmayan tavsiye niteliğindeki davranışlarının da teşebbüs birliği karar ve eylemleri olarak değerlendirilmesi gerektiğinin belirtildiği Komisyon kararlarına

- (111) AB İlk Derece Mahkemesi'nin (hâlihazırda Genel Mahkeme) konu ile ilgili bir diğer önemli kararı ise, Komisyonun Eurofer<sup>55</sup> adlı teşebbüs birliğinin davranışlarını AKÇT'nin 65. maddesi<sup>56</sup> kapsamında rekabete aykırı bulması sonrasında, adı geçen teşebbüs birliğinin kararı yargı yoluna götürmesi üzerine verdiği 11.03.1999 tarih ve T-136/94 sayılı *Eurofer v Commission* kararıdır. Mahkeme bu kararında, Komisyonun Eurofer'in karar almaya yetkili olmayan organının, birliğin üyesi olan ülkelerdeki pazar paylaşımı ve üreticilerin alım-satım miktarlarına ilişkin istatistikî bilgileri toplayıp üyesi olan teşebbüslerle paylaşmasına ilişkin davranışlarını Anlaşmanın 65. maddesi kapsamında değerlendirmesinin yanı sıra; teşebbüs birliğinin ihlale konu olan davranışlarını gerçekleştiren organın, birliğin kuruluş metinlerinde karar almaya yetkili kılınmamış olsa dahi, asıl yetkili olan organların/kişilerin/üyelerinin sarîh/zımnî onayı olmadan bahse konu davranışları gerçekleştirmesinin düşünülmemeyeceğini belirterek Eurofer'in davranışlarını AKÇT'nin 65. maddesi kapsamında görmüş ve teşebbüs birliği aracılığıyla bilgi değişiminde bulunduğu tespit etmiştir<sup>57</sup>. AB İlk derece mahkemesinin bu kararına göre, bir teşebbüs birliğinin yetkili olmayan organının teşebbüs adına karar almış olması veya rekabete aykırı bir eylem gerçekleştirmiş olmasının, teşebbüs birliğini sorumluluktan kurtarmadığı görülmektedir.
- (112) Teşebbüs birliklerinin karar ve eylemlerinin ne şekilde değerlendirileceği meselesi özetle Birleşik Krallık CMA'nın<sup>58</sup> Rekabet Hukuku Kılavuzunun teşebbüs birliklerine ilişkin kısmında şu şekilde ifade edilmektedir<sup>59</sup>: “*Teşebbüs birliklerinin faaliyetlerinin Kanun kapsamında değerlendirilmesi, yasal dayanakları bakımından değil, kararları, koyduğu kuralları veya diğer faaliyetleri bakımından yapılacaktır.*”. Dolayısıyla teşebbüs birliklerinin davranışlarının değerlendirilmesi konusundaki yaklaşımı, 4054 sayılı Kanun, Kurul içtihadı, AB mevzuatı ve içtihadı yanında AB üyesi ülkelerin ulusal mevzuatı çerçevesinde özetlemek gerekirse, teşebbüs birliklerinin “*kararları*” geniş perspektiften değerlendirilmekte; bir başka deyişle teşebbüs birliği kararı kavramı, teşebbüs birliklerinin bağlayıcı/bağlayıcı olmayan kararları/tavsiyeleri veyahut diğer faaliyetlerini kapsayacak şekilde değerlendirilmektedir. Teşebbüs birliklerinin kararlarının rekabet hukuku bakımından değerlendirilmesi yapılırken önemli olan kararın yöneldiği teşebbüslerin ticari karar verme özgürlüklerini ve pazardaki rekabeti kısıtlama amacının olması veya mevcut/potansiyel rekabeti kısıtlayıcı etkisinin oluşup oluşmayacağıdır.
- (113) Kartelin işleyişini kolaylaştırıcı eylem ve bu eylemleri gerçekleştiren teşebbüslere/teşebbüs birliklerine ilişkin olarak ise, Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz hükümleri, bilgi değişiminin doğrudan rakip teşebbüsler arasında olabileceği gibi meslek kuruluşları gibi teşebbüs birlikleri aracılığıyla da gerçekleşebileceğini belirtmektedir. Bilgi paylaşımı özellikle rakiplerin pazar stratejileri hakkında teşebbüslerin bilgi sahibi olmasını sağlayıp rekabetin kısıtlanmasına hizmet etmektedir. Bu kapsamda başta fiyata ilişkin bilgiler olmak üzere, miktar tespiti/müşteri paylaşımına ilişkin bilgiler rekabete duyarlı bilgi olarak kabul edilmektedir. Kurulun 08.08.2002 tarih ve 02-47/586-

örnek olarak: *IAZ Belgium v Commission*, 25.07.1974 tarih ve IV/26.602 sayılı *Frubo*, 29.10.1980 tarihli *Van Landewyck and Others v Commission*, 05.06.1996 tarih IV/34.983 sayılı *Fenex*, 17.10.1972 tarih ve 8-72 sayılı *Cementhandelaren v Commission*, 15.09.2005 tarih ve T-325/01 sayılı *DaimlerChrysler v Commission* kararları verilebilir.

<sup>55</sup> Bahsi geçen teşebbüs birliğinin, European Confederation of Iron and Steel Industries adlı meslek birliği olup ulusal demir ve çelik sektöründe faaliyet gösteren teşebbüsler ve birliklerle işbirliğini ve üyelerinin menfaat ve haklarını korumayı amaç edinen bir birlik olduğu ifade edilmiştir.

<sup>56</sup> Kararda atf yapılan anlaşmanın 65. maddesi, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Anlaşmanın bir hükmü olup ortak pazardaki rekabete ilişkin düzenlemeleri ihtiva etmektedir.

<sup>57</sup> Bkz. 11.03.1999 tarih ve T-136/94 sayılı karar, p.111-118.

<sup>58</sup> Competition and Markets Authority.

<sup>59</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/284404/oft408.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284404/oft408.pdf)

M sayılı kararında da, Gübre Üreticileri Derneği'nin aylık istatistiki bültenlerinde yayımlanacak bilgilere kısıtlamalar getirilmiş ve potansiyel rekabet ihlallerinin önlenmesi ve rekabetçi pazar ortamının tesisi için veri toplama ve dağıtma aşamalarında, miktara ilişkin bilgilerin, teşebbüslerin rekabetçi güdülerini etkileyebilecek herhangi bir tavsiye, analiz veya yorumun, geleceğe ilişkin satış, kapasite kullanımı bilgilerinin paylaşılması gerektiği belirtilmiş ve verilerin toplanması, tablolandırılmasıyla görevlendirilmiş teşebbüs birliği yetkililerinin rekabete hassas bilgilerin paylaşılmasını sağlaması gerektiği vurgulanmıştır.

- (114) Son olarak kartele taraf olmayan/kartelin gerçekleştirildiği pazarda faaliyet göstermeyen teşebbüslerin de kolaylaştırıcı eylemler ya da kartele iştirak bakımından sorumluluğunu ele alan kararların da bulunduğunu belirtmekte fayda görülmektedir. Komisyon 2003 yılında 37857 sayılı kararıyla organik peroksitler kartelinde sekreteryaya işlerini<sup>60</sup> yürüten İsviçre merkezli AC-Treuhand danışmanlık şirketini (AC-Treuhand) cezalandırmıştır<sup>61</sup>. Kartele taraf olan teşebbüslerle ne dikey ne de yatay olarak aynı alanda faaliyet gösteren AC-Treuhand, kartele taraf olmadığı halde danışmanlık hizmeti veren bir şirketin “*kanunsuz suç ve ceza olmaz*” ilkesi gereği cezalandırılmaması gerektiğine ilişkin argümanlarıyla Komisyon'un kararını yargı yoluna götürmüştür. AB İlk Derece Mahkemesi ise 08.07.2008 tarih ve T-99/04 sayılı kararıyla, şirketin, Komisyon'un cezaya hükmederken, “*kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesini*” ihlal ettiği iddiasını, AC Treuhand'in rekabete ilişkin mevzuattan sorumlu olacağını öngörebilme kapasitesine sahip olduğundan dolayı<sup>62</sup> reddetmiş<sup>63</sup>, ihlale konu olan anlaşma çerçevesinde rekabet karşıtı davranışlardan, sadece kartele taraf ve ilgili pazarda aktif olarak faal olan teşebbüsler dışında, ihlale pasif olarak iştirak eden teşebbüslerin de sorumlu olacağını belirtmiştir. AC Treuhand sonrasında ısı sabitleyicileri pazarındaki kartelde aynı görevi üstlenmiş ve Komisyon bu sefer 2009 yılında 38589 numaralı kararıyla AC Treuhand'a 2003 yılında hükmettiği idari para cezasından daha yüksek bir meblağda para cezasına hükmetmiştir. Söz konusu karar yine yargı yoluna taşınsa da ABAD 22.10.2015 tarih ve C-194/14 P sayılı kararıyla Komisyon kararını onamıştır. Konuya ilişkin AB İlk Derece Mahkemesinin 12.09.2007 tarih ve T-36/05 sayılı *Coats Holdings Ltd v Commission* kararında da aynı amacı hedefleyen teşebbüslerin farklı rollere sahip olmasının rekabet karşıtı amacın mevcut olmadığı anlamına gelmeyeceği ve fakat her teşebbüsün ortak bir amaç hedefleyen kartele, kendi seviyesi ve kapasitesiyle, katkıda bulunması anlamına geleceği belirtilmiştir<sup>64</sup>. Bunun yanında daha yakın tarihli olarak Komisyon'un 04.02.2015 tarih ve

<sup>60</sup> AC Treuhand'in ihlale konu olan karteldeki rolü, toplantılara katılmak, üreticilere ilgili pazardaki satışa ilişkin verileri toplayıp dağıtmak, üreticiler arasındaki anlaşmazlıkları uzlaştırmak karşılığında ücret almaktan ibarettir.

<sup>61</sup> Komisyon AC Treuhand'un rolü ile ilgili olarak 2003 yılında, sembolik olarak değerlendirilebilecek 1,000 Euro'luk para cezasına karar vermişse de söz konusu ceza, kartele müdahil olmayan bir teşebbüsün ilk defa cezalandırılması bakımından önemlidir.

<sup>62</sup> Ayrıca Mahkeme, AC Treuhand'in söz konusu davranışlarının cezalandırılabilirliğini C-189/02 *Dansk Rørindustri and Others v Commission* kararından da öngörebileceğini söylemiştir. Bunun yanında, AC Treuhand'in davranışlarının antirekabetçi sonuçlar doğuracağını kendisinin mevcut koşullar altında öngörememesine rağmen, alması gereken bir hukuki destek servisi ile bunu öngörebilmesi gerektiğini eklemiştir.

<sup>63</sup> AB İlk Derece Mahkemesi AC- Treuhand'in iddialarını redderken şu ifadeleri kullanmıştır: “*Komisyon'un bir teşebbüsün kartele katılımını ortaya koyarken, teşebbüsün anti rekabetçi anlaşmalara katılımı noktasında açık karşıtlığını göstermemesi yeterlidir. Teşebbüsün, zımni olarak hukuka aykırı olan bu davranışları kabul ettiğini, kendisini açıkça bu davranışlardan sakınmaması, yetkili otoritelere durumu bildirmemesi göstermektedir. Teşebbüsün bu turumu, söz konusu ihlale ve ihlalin devamına onay verdiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla AC Treuhand burada pasif olarak ihlale iştirak etmiştir.*” AC Treuhand AG v Commission C-194/14 p.31

<sup>64</sup> C-204/00 *Aalborg v Commission*, p.55-57, T-113/07 *Toshiba v Commission*, p.78-84, T-44/02 *Dresdner Bank and Others v Commission*, p. 62-65

39861 sayılı vermiş olduğu *Yen Interest Rate Derivatives (YIRD)* kararında<sup>65</sup> ve temyiz sürecinde AB İlk Derece Mahkemesi'nin 10.11.2017 tarih ve T-180/15 sayılı kararında da teşebbüsler arasında işbirlikçi iletişime aracılık etmenin de AB yargı organları tarafından yasaklanabileceği ve AB içtihadına göre, kartelin faaliyet gösterdiği alanda faal olmayan teşebbüsler tarafından kartelin kolaylaştırılmasının dahi ABİDA'nın 101. maddesi çerçevesinde sorumluluğa yol açabileceği tekrarlanmıştır. Kurulun da 02.12.2013 tarih ve 13-67/929-391 sayılı benzer bir kararı bulunmakta olup kararda havuz sistemi kuran Yapı Denetim Firmalarına (YDF) bilişim desteği veren Duru Bilişim Teknolojileri Ltd. Şti.'nin<sup>66</sup> (Duru Bilişim) ihlale Kabahatler Kanunu'nun 14. maddesi uyarınca iştirak ettiğine hükmedilmiştir. Dosya kapsamında yapılan incelemeler sonucunda Duru Bilişim'in YDF'lere hazırladığı programın, yapı denetim firmaları arasında işbirliğini kolaylaştıracak bir platform olarak kullanıldığı anlaşılmış ve Duru Bilişim'in havuz sisteminde Kabahatler Kanunu'nun iştirake ilişkin hükümler kapsamında sorumlu tutulabilmesi için aranan unsurların mevcut olduğu tespit edildiğinden, Duru Bilişim 4054 sayılı Kanun kapsamında sorumlu tutularak hakkında idari para cezası uygulanmıştır.

#### **I.5.2 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Kapsamındaki Değerlendirme**

- (115) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde; "*Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri*" yasaklanmış olup aynı maddenin (b) bendinde "*Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü*" ile (c) bendinde "*Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi*"nin anılan yasak kapsamında değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır.
- (116) İşbu karar kapsamında, TÜRSAB ile HURSAD'ın teşebbüs birliği karar ve eylemleri yoluyla üye seyahat acenteleri arasında müşteri paylaşımı yaptığı iddiaları değerlendirilmiştir. Hac organizasyonlarına ilişkin ilgili mevzuatta yer verildiği üzere, kimlerin hac organizasyonu yapabileceği, hac kayıtlarının nasıl yapılacağı, hac organizasyonlarında sunulacak hizmetlerin ve bunların standartlarının neler olacağı kanun ve ikincil mevzuatla oldukça ayrıntılı biçimde düzenlenmektedir. Bununla birlikte, Hac ve Umre Seyahatleri ile İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın<sup>67</sup> 6. maddesinde Türkiye'ye tahsis edilen hac kontenjanının %60'ının DİB'e ve %40'ının acentelere verileceği hükümü yer almaktadır. Kararda ayrıca, her acentenin hizmet sağlayacağı hacı adaylarının kayıtlarını acentelere tahsis edilen kontenjan çerçevesinde serbestçe yapacağı da hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede, DİB ile sözleşme imzalayan seyahat acentelerinin hacı kayıtlarını serbestçe yaparak %40'lık kontenjan içerisinde rekabet etmeleri beklenmektedir. Diğer yandan acentelerin, BHUK tarafından her sene çeşitli kalitedeki oda tipi ve otel tipi konaklamalı seçenekler için ayrı ayrı belirlenen hac tavan ücretleri altında kalmak kaydıyla ve yine BHUK tarafından belirlenen asgari hizmet şartlarına uyararak rekabet etmeleri gerekmektedir. Soruşturma tarafları TÜRSAB ve HURSAD'ın, seyahat acentelerinin hac ücretlerinin belirlenmesine, arz miktarı ve arz standartlarının belirlenmesine ve soruşturma konusu iddiaların ana konusunu oluşturan hac kontenjanlarının paylaşılmasına ilişkin mevzuattan kaynaklanan herhangi bir yetkileri bulunmamaktadır. Dolayısıyla soruşturma konusu

<sup>65</sup> Bkz. 04.02.2015 tarih ve T-180/15 sayılı karar, p. 194. (Kaynak: [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=1\\_39861](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39861)).

<sup>66</sup> Dosya kapsamında soruşturmanın tarafı olarak incelenen Duru Bilişim'in temel faaliyetinin yapı denetimi sektörüne hizmet veren yazılımları üretmek olduğu anlaşılmıştır.

<sup>67</sup> 30.10.2011 tarih ve 28100 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı

iddialara ilişkin TÜRSAB ve HURSAD'ın karar ve eylemlerinin tespit edilmesi, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali anlamına gelmektedir.

- (117) Bu çerçevede soruşturma konusu iddiaların değerlendirilmesi amacıyla öncelikle soruşturma tarafları TÜRSAB ve HURSAD'ın sırasıyla teşebbüs birliği niteliği ele alınmış, daha sonra değinilen iddiaların ayrıntılı biçimde incelenebilmesi adına ilgili pazarda 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediği DİB, üye seyahat acenteleri ve soruşturmaya taraf TÜRSAB ve HURSAD'dan elde edilen bilgi ve bulgular çerçevesinde değerlendirilmiştir.

#### **I.5.2.1 TÜRSAB'ın Karara Konu Eylemlerinin Elde Edilen Belgeler Kapsamında Değerlendirilmesi**

- (118) Kararın konusunu TÜRSAB ve HURSAD'ın hac organizasyonu gerçekleştiren seyahat acentesi üyeleri arasında kontenjan paylaşımı yaptıkları iddiaları oluşturmakta olup seyahat acentelerinin yapacakları hac kayıtlarına kota getirilip getirilmediği incelenmiştir. Soruşturmaya kaynaklık eden başvuruda yer alan iddiaya göre acenteler arasında kota belirlenmesi amacıyla, acentelerin kayıt alabilecekleri hacı adayı sayılarını gösterir listeler oluşturulmuş ve acentelerin Acente Hac Sözleşmesi'ni imzaladıkları tarihte DİB'e sundukları teminat tutarları sınırlandırılmıştır.
- (119) Acentelerce DİB'e verilen teminat dilekçelerinde oda ve otel kategorilerinden kaç kişi götüreceği detaylı olarak beyan edilmektedir. Acenteler kayıt öncesi verdikleri bu teminat miktarını aşacak düzeyde kayıt yapamamakta, daha sonraki süreçte de verdiği teminat miktarını arttıramamaktadır. Dolayısıyla teminat tutarı kayıt yapılabilecek azami hacı adayı sayısını belirlemektedir. Soruşturma tarafları TÜRSAB ve HURSAD teşebbüs birliği statüsünde olup üyelerinin teşebbüs birliği çatısı altında bir araya gelmeleri, kanunların izin verdiği ölçüde bilgi paylaşımları ve karar almaları mesleki, ticari ve örgütsel gelişim için arzulanan bir durumdur. Bununla birlikte 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca *"Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri"* yasaklanmıştır. Bu çerçevede iddiaya konu teşebbüs birliği kararları, DİB'in kuruluş kanunu olan 633 sayılı Kanun'un ve TÜRSAB'ın kuruluş kanunu olan 1618 sayılı Kanun'un getirdiği yükümlülükler, ikincil hac mevzuatının getirdiği yükümlülükler ve yerinde incelemelerde elde edilen bilgi ve belge doğrultusunda soruşturma incelemesinin yapılması gerekmektedir. Buna ek olarak hac organizasyonun yılda bir defa ve belirli bir takvim içerisinde çeşitli aşamalara tabi olarak düzenlenmesi nedeniyle elde edilen belgelerin hac takvimi çerçevesinde incelenmesi ve bu kapsamda incelemenin seyahat acentelerinin DİB ile *Acente Hac Sözleşmesi* imzaladığı dönem öncesi ve sonrası olarak ayrılması, 4054 sayılı Kanun'un ihlali sonucu doğuran teşebbüs birliği karar ve eylemlerine ilişkin daha doğru bir değerlendirme yapılmasına imkân tanıyacaktır.

#### **I.5.2.1.1 Acente Hac Sözleşmesinin İmzalanmasından Önceki Döneme İlişkin Değerlendirme**

- (120) Bu noktada öncelikle TÜRSAB'ın teşebbüs birliği niteliği ve görevleri incelenmiştir. TÜRSAB, 1618 sayılı Kanun'a dayanılarak kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip bir meslek kuruluşudur. Aynı kanun gereği seyahat acenteciliği faaliyeti yürüten tüm acentelerin TÜRSAB'a üye olması gerekmektedir. Önceki bölümler de belirtildiği üzere AB içtihadı ve Kurul içtihadında meslek birliklerinin ve odaların teşebbüs birliği olarak nitelendirildiği, geçmiş tarihli kararlardan da sabittir. Nitekim yukarıda yer verilen

TÜRSAB-3 kararında da Kurul TÜRSAB'ın 4054 sayılı Kanun karşısında teşebbüs birliği sıfatını haiz olduğu hükme bağlanmıştır.

- (121) TÜRSAB'ın soruşturmaya konu eylemleri gerçekleştirmeye kanuni bir yetkisi veya bu konuda idari bir görevi olup olmadığı da yapılacak değerlendirme bakımından önem taşımaktadır. Aşağıda görüldüğü üzere TÜRSAB'ın acentecilik faaliyetlerine ilişkin geniş bir yetki alanı bulunmaktadır<sup>68</sup>:

*“Seyahat Acentaları Birliğinin görevi, pazar araştırmaları ve seyahat acentalığı konusunda incelemeler yapmak, birlik üyeleri arasındaki haksız rekabetin önlenmesi hususunda gerekli tedbirler almak, seyahat acentaları personelinin yetiştirilmesi için kurslar ve seminerler düzenlemek, Bakanlıkça istendiğinde görüş bildirmek, uluslararası kuruluşlarda seyahat acentalarını temsil etmek, bu kanunda ve 34 üncü maddenin son fıkrasında bahsedilen yönetmelikte belirtilen diğer görevleri ifa etmektir. Birlik, acentalık mesleğinin vakar ve haysiyetine uymayan hareketlerden dolayı birlik üyelerine disiplin cezası verir. Bunun ayrıntıları yönetmelikte belirtilir.”*

- (122) TÜRSAB'ın acentecilik faaliyetlerine ilişkin genel görevleri yanında hac pazarı bakımından önemli sayılabilecek bir takım görevleri de bulunduğu söylenebilecektir. İlgili mevzuat bölümünde belirtildiği üzere TÜRSAB hac organizasyonlarındaki en yetkili kurum olan BHUK'un üyelerinden biri olup hac organizasyonlarına ilişkin kararların alınması veya acentelere idari ceza verilmesi gündemiyle toplanan BHUK'a temsilci üye sıfatıyla katılmaktadır. Bunun yanında BHUK kararları uyarınca TÜRSAB Mekke'deki şehir içi ulaşım için otobüs servis hizmeti sunmakta ve hac organizasyonların yürütücüsü konumundaki DİB ile acenteler arasındaki genel iletişimi de sağlamaktadır.
- (123) Öte yandan tüm bu geniş yetkiler çerçevesinde dahi, TÜRSAB'a seyahat acentelerine Bakanlar Kurulu Kararı'yla tanınmış olan %40 oranındaki hacı adayı kontenjanı içerisinde acenteler arası müşteri paylaşımı yapması veya önceki bölümlerde açıklandığı üzere *Acente Hac Sözleşmesinin* imzalanmasından sonraki tarihlerde yükseltilmesinin mümkün olmaması nedeniyle acentelerin kayıt yapabilecekleri azami hacı adayı sayısını belirleyen teminat tutarlarının sınırlandırılması yetkisi ve görevi verilmediği görülmektedir. Nitekim ilgili Bakanlar Kurulu Kararı'nda her acentenin hizmet sağlayacağı hacı adaylarının kayıtlarını acentelere tahsis edilen toplam %40 oranında kontenjan çerçevesinde serbestçe yapacağı açıkça hükme bağlanmıştır.
- (124) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde; *“Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri”* yasaklanmış olup, aynı maddenin (b) bendinde *“Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü”* ile (c) bendinde *“Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi”* nin anılan yasak kapsamında değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede önceki bölümde yer verilen Kurul içtihadı çerçevesinde, mevcut soruşturmanın konusunu oluşturan müşteri paylaşımı uygulamalarını sağlamak amacıyla TÜRSAB'ın tavsiye niteliğinde dahi olsa karar almasının ya da bunu sağlamaya yönelik eylemlerde bulunmasının rekabeti engelleyici nitelikte olduğu ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini amaç bakımından ihlal edeceği belirtilmelidir. Dahası TÜRSAB'ın BHUK üyesi olması veya hac organizasyonda toplu servis hizmetinin sunulması görevini yürütmesi sebebiyle

<sup>68</sup> 1618 sayılı Kanun'un “Birliğin Görevleri” başlıklı 33. maddesi

sahip olduğu yaptırım gücünden dolayı üye seyahat acenteleri üzerinde bir kontrol gücü bulunduğu da söylenebilecektir.

- (125) 23.12. 2018 tarihinde TÜRSAB genel merkezinde ve hac organizasyonu yapmak üzere DİB nezdinde başvuruda bulunan seyahat acentelerine yönelik bir toplantı duyurusu yapılmış ve yerinde incelemelerde toplantıya ait ıslak imzalı bir hazirun listesi elde edilmiştir. Bulgu 1’de gösterilen toplantı duyurusuna aşağıda yer verilmiştir:

*“23 Kasım 2018 Pazar<sup>69</sup> günü saat 11:00’de Birliğimiz Genel Merkezi Konferans Salonunda, 2019 yılı için Hac yapmak üzere Diyanet İşleri Başkanlığı nezdinde başvuruda bulunan Acentalarımıza yönelik bir toplantı düzenlenecektir.*

*Anılan toplantıda Acentalar adına bağlayıcı kararlar alınması söz konusu olabileceğinden, her Acentadan sadece 1 temsilci ile sınırlı olmak üzere, temsil ve ilzama yetkili kişilerce katılım sağlanması gerekmektedir.*

*Acentanız adına katılacak ismi en geç 21 Aralık Cuma günü mesai saati bitimine kadar hac@tursab.org.tr adresine göndererek isminin hazirun listesine kaydettirilmesi önemle rica olunur. Toplantı, liste dışı katılımlara kapalı olacaktır.”*

- (126) Anılan toplantının yalnızca hac organizasyonu yapmak amacıyla DİB’e başvuran seyahat acentelerinden katılım bildirenlere açık olması ve toplantıda acenteler için bağlayıcı kararlar alınabileceğinin belirtilmesi dolayısıyla soruşturma konusu iddialar bakımından önemli olduğu değerlendirilmiştir.
- (127) Bu çerçevede, Bulgu 1’de bağlayıcı nitelikte bir teşebbüs birliği kararı alınacağına duyurulduğu 23.12.2018 tarihli toplantının içeriği önem arz etmektedir. 23.12.2018’de seyahat acenteleri henüz DİB ile *Acente Hac Sözleşmesi*’ni imzalamamış ve 2019 hac döneminde kayıt yapmayı hedefledikleri ve kayıt yapabilecekleri azami hac kayıt sayısını belirleyen teminat dilekçelerini DİB’e sunmamışlardır. Bu çerçevede toplantının, acentelerin pazara sunabilecekleri arz bilgisini içeren teminat dilekçelerini DİB’e iletmediği, diğer bir deyişle bireysel arzlarını pazara sunmadığı ve pazarda belirsizliğin olduğu bir dönemde gerçekleştirildiğinden söz edilebilecektir.
- (128) Yerinde incelemelerde 23.12.2018 tarihli toplantının toplantı tutanakları elde edilememiş olmakla beraber Bulgu 2’de yer verilen ve aşağıda sunulan 23.12.2018 tarihli taslak beyannamenin içeriğinden, toplantıda acenteler arası müşteri paylaşımı yapılması ve bu paylaşımın da DİB’e sunulacak teminat mektuplarındaki teminat tutarlarının belirlenmesi/sınırlanması yoluyla uygulamaya konulması konusunun gündeme alınmasının planlandığı anlaşılmıştır. Bulgu 2’ye aşağıda yer verilmiştir:

***“TÜRKİYE SEYAHAT ACENTALARI BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI  
HAC VE UMRE İHTİSAS KOMİTESİ BAŞKANLIĞI’NA***

*23 Aralık 2018, İstanbul*

*Konu: 2019 Hac mevsiminde hac kayıt sisteminde adıma belirlenen ..... kişi adedine kuruluşum ve kendim adıma razıyım.*

<sup>69</sup> Duyuruda toplantı tarihinin hatalı olarak Kasım yazıldığı, toplantı duyurusunun Aralık ayında yapıldığı göz önünde tutulduğunda planlanan toplantı tarihinin 23 Aralık 2018 Pazar olduğu değerlendirilmektedir.



*Diyanet İşleri Başkanlığı'na sunacağım teminat mektubunu bu sayıya göre vereceğim.*

.....Seyahat Acentası”

- (129) Her hac dönemi öncesinde hac organizasyonu yapmaya yetkili acenteleri belirleyen Acente Hac Sözleşmesiyle birlikte DİB'e sunulan hac kayıt teminatlarının miktarına ilişkin bir kısıtlama bulunmamaktadır<sup>70</sup> . Bu çerçevede yüksek miktarda hac kayıt teminatı sunmak acentelere yüksek kayıt alma imkânı sağlamakta ve acentelerin hacı adayları için kalite ve ücret<sup>71</sup> rekabetine girme güdülerini arttırmaktadır. 23.12.2018 tarihli toplantıda seyahat acentelerine kayıt yapacakları hacı sayılarının paylaştırılmış olması ve bu doğrultuda sunacakları teminat miktarlarını sınırlandıran Bulgu 2'deki gibi bir taahhüt metninin imzalatılması, kendi aralarında fiyat ve kalite rekabetine girmeden hacı kaydı alabilmelerine neden olacaktır. Bulgu 2'de gösterilen beyanname TÜRSAB çatısı altında yapılan 23.12.2018 tarihli toplantının içeriğinin iddiaları doğrular nitelikte müşteri paylaşımına yönelik olduğunu işaret etmektedir.
- (130) Seyahat acentelerine 23.12.2018 tarihli toplantıda teminat miktarlarını sınırlandıran bir taahhüt metninin imzalanmasının istenip istenmediği ve teminat bilgisinin paylaşılıp paylaşılmadığı sorulmuştur. (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından teminat miktarını sınırlandıran taahhüt metninin 23.12.2018 tarihli toplantıda imzalanmasının talep edildiği, (.....) TURİZM tarafından ise TÜRSAB'ın e-posta göndererek kendisinden teminat bilgisini istediği belirtilmiştir. (.....) TURİZM tarafından HURSAD yöneticilerinin kurduğu ve seyahat acentelerinin bulunduğu bir *Whatsapp* konuşma grubu üzerinden teminat bilgilerinin takip edildiği belirtilmiştir. Diğer taraftan aynı soruya toplantıya katılmayan (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM ile toplantıya katılım sağlayan (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM tarafından acenteler ile TÜRSAB arasında hiçbir zaman teminatlara ilişkin bir bilgi paylaşımı olmadığı şeklinde cevap verilmiştir. (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından toplantıda teminat mektuplarının maliyetinin diğer hac maliyetlerinin artışıyla birlikte artık katlanılmaz hale geldiği, afaki ve hayali sayılara göre teminat mektubu verilmemesi tavsiyesinde bulunduğu, (.....) TURİZM tarafından ise döviz artışından dolayı teminat güçlerinin %35 oranında azaldığı, buna rağmen teminat mektubu komisyon oranının %2 olduğu, söz alan kişilerin bankalara karşı tavır almayı önerdiği, çok sayıda acentenin söz aldığı toplantının DİB ve bankalarla görüşme kararı alınarak sonlandırıldığı ifade edilmiştir.
- (131) Yerinde incelemelerde elde edilen Bulgu 2'nin imzalı haline ulaşılammış olması ve teminat bilgilerinin paylaşılıp paylaşılmadığı hakkında seyahat acentelerinin birbirinden farklı beyanlar bulunması nedeniyle olası bir teminat kısıtlama kararının etkisini gösterebilmek adına, 2016, 2017, 2018 ve 2019 hac dönemlerinde seyahat acenteleri tarafından DİB'e sunulan toplam teminat miktarlarının incelenmesi yerinde olacaktır. 2019 yılında hac organizasyonu düzenlemek amacıyla toplam 220 seyahat acentesi sözleşme imzalamış olup 2019 hac döneminde seyahat acentelerince DİB'e sunulan toplam teminat miktarı 134.549.226 ABD Doları'dır. Seyahat acenteleri tarafından 2016 hac dönemi için 178.932.444 ABD Doları, 2017 hac dönemi için 157.199.734 ABD

<sup>70</sup> Seyahat acentelerinin Suudi Arabistan Hac Bakanlığı ve BHUK kararları doğrultusunda en az 50 ve en fazla 500 kişi kayıt yapması gerekmektedir. Bununla birlikte ilgili alt ve üst sınır oda veya otel kategorilerine ilişkin olmayıp aynı sayıda fakat farklı kategorilerde kayıt yapmayı planlayan iki acentenin farklı miktarlarda teminat vermesi gerekecektir. Örneğin 2019 hac döneminde 4 kişilik oda için 50 kişilik teminat miktarı 774.000 SAR ve 2 kişilik oda için 50 kişilik teminat miktarı 1.034.000 SAR'dır.

<sup>71</sup> 2019 yılında BHUK kararlarıyla seyahat acenteleri adına hac ücretlerinin toplanması görevi DİB'e verilmiştir. Bununla birlikte seyahat acentelerinin geri ödeme yöntemi ile ücret iadesi yapması önünde engel bulunmamaktadır.

Doları<sup>72</sup> ve 2018 hac dönemi için 179.627.978 ABD Doları teminat sunulmuştur. Görüleceği üzere yıllar itibarıyla teminat miktarı dalgalanmakla birlikte en düşük teminat miktarı toplamı 2019 yılında sunulmuştur.

- (132) Bunun yanı sıra 2018 ve 2019 hac dönemlerinde BHUK tarafından belirlenen hac ücretleri ve ülke kontenjanının aynı kalması dolayısıyla iki dönem arasında kıyaslama yapmak uygun olacaktır. 2018 ve 2019 hac dönemlerinde ülke kontenjanı ve hac ücretleri aynı kalmakla birlikte toplam teminatlarda %25'e yakın düşüş gerçekleşmiştir. Bu iki hac dönemi karşılaştırıldığında; ülke kontenjanından 2018 hac döneminde seyahat acentelerine ayrılan 30.336 hacı adayı<sup>73</sup> için toplam 44.907 (hac toplam kontenjanının yaklaşık %54,3'ü) ve 2019 hac döneminde seyahat acentelerine ayrılan toplam 30.320 kişi için toplam 32.595 (hac toplam kontenjanının yaklaşık %40,7'si) kişi kayıt yapılabilecek kadar teminat verildiği görülmektedir. Acenteler tarafından teminatların DİB'e verildiği *Acente Hac Sözleşmesi* öncesi dönemde her bir acentenin ilgili hac döneminde kayıt yapabileceği hacı adayı sayısı belirsiz, mevzuat gereği acentelere ayrılan hacı adayı sayısı ise belirli ve *ülke kontenjanının* %40'ı kadardır. 2019 hac döneminde acentelerce verilen teminat toplamının önceki senelere kıyasla azalması yanı sıra acentelerin *ülke kontenjanının* %40,7'si kadar teminat vermesi ve toplam kayıt sayısının *ülke kontenjanından* acentelere ayrılan %40 pay ile sınırlı olması, toplam arzın toplam talebe yaklaştığını göstermekte ve teminat miktarındaki düşüşün soruşturmaya konu eylemin gerçekleştirildiğine işaret ettiği değerlendirilmiştir.
- (133) İddialara ilişkin bir başka belge Bulgu 3'de gösterilen, TÜRSAB tarafından oluşturulduğu ve seyahat acentelerinin 2019 hac döneminde hacca götürecekleri hacı sayısı dağılımını gösterdiği düşünülen tablodur. Anılan tablo, "*Acente Toplantısı - Kayıt Sayı Uzlaşısı*" adlı klasörde 25.12.2018 tarihinde "ACENTA\_KAYIT\_SAYILARI\_2019\_v3" ismiyle PDF formatında kaydedilmiştir. Klasöre ve dosyaya verilen isim ve kayıt tarihi, tablonun 23.12.2018 tarihli toplantıda konuşulan müşteri paylaşımı/hacı kayıt sayısı dağılımını gösterdiğine doğrudan işaret etmektedir. İlgili listelerde 188 adet acentenin isminin karşısına "2019 DAĞILIM" sütun başlığı altında 50 ila 1116 arasında değişen sayılar yazılmıştır. İlgili sayıların toplamı raportörlerce 29.921 olarak hesaplanmıştır. Tabloda acenteler karşısına yazılan sayılar toplamı 2019 hac döneminde acentelerin kayıt yapabileceği toplam hacı adayı sayısı olan 30.320 sayısına oldukça yakındır. Bulgu 3 TÜRSAB çatısı altında yapılan 23.12.2018 tarihli toplantıdan sonra ve 2019 hac dönemi *Acente Hac Sözleşmesi*'nin imzalanmaya başlandığı tarih olan 26.12.2018'den önce kaydedilmiştir. Bu tarih itibarıyla TÜRSAB çatısı altında düzenlenen 23.12.2018 tarihli toplantıda veya toplantı sonrasında düzenlenmiş olduğu içerik itibarıyla ise kontenjan paylaşımı kararı çerçevesinde seyahat acentelerinin 2019 yılı hac döneminde yapacakları kayıt sayılarını gösterdiği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede Bulgu 3'ün de TÜRSAB'a yönelik soruşturma konusu iddiaları doğrular nitelikte olduğu görülmektedir. Bulgu 3'de yer verilen tablonun aynısı, soruşturma tarafı TÜRSAB dışında şikâyetçinin başvurusunda da sunulmuş ve (.....) TURİZM'de yapılan yerinde incelemede de bulunmuştur. Seyahat acentelerinin 2019 hac döneminde yapacakları kayıt sayısının bilinmesinin mümkün olmadığı bir tarihte kaydedilen Bulgu 3'deki tabloda yer alan acente hacı adayı kayıt sayıları ile 2019 hac kayıtlarında gerçekleşen acente kayıt sayıları kıyaslanmıştır. Bu doğrultuda 2019 yılına ilişkin gerçekleşen hacı kayıtlarına ilişkin

<sup>72</sup> 2017 yılında hac ücretlerinin Türk Lirası cinsinden belirlenmesi ve tahsil edilmesi kararı alınması dolayısıyla seyahat acenteleri tarafından hac teminatları Türk Lirası cinsinden sunulmuştur. Toplam teminat büyüklüğü 573.779.030 Türk Lirası olup Merkez Bankası'nın 2017 yılı ortalama ABD Doları alış kuru "3,65" üzerinden ABD Doları cinsine çevrilmiştir.

<sup>73</sup> 2018 yılında acentelerin kaydettiği kişi sayısı 30.336 olup 2018 ve 2019 yılları kayıt sayıları arasında ihmal edilebilir bir fark bulunmaktadır.

DİB'den bilgi talep edilmiş ve önceki bölümlerde yer verildiği üzere kıyaslamanın sunulduğu Tablo-3 hazırlanmıştır. Yukarıda Tablo-3'de görülebileceği üzere, 2019 hac döneminde gerçekleşen kayıt verilerine göre, 23.505 kişiyi tek başına veya birliktelik başı olarak kayıt eden 125 acente listelenmiştir<sup>74</sup>. Listede yer alan 125 acenteden toplam 5.738 kişi kaydeden 51 acentenin Bulgu 3'de "2019 DAĞILIM" sütun başlığı ile aynı sayıda kayıt yaptığı, toplam 5.442 kişi kaydeden 11 acentenin %1'in altında sapma gösterdiği, toplam 5.299 kişi kaydeden 27 acentenin %1 ile %5 arasında sapma gösterdiği ve toplam 7.026 kişi kaydeden 38 acentenin ise %5'den fazla sapma gösterdiği tespit edilmiştir. Diğer yandan 2019 hac döneminde 1.334 kişiyi kaydeden 12 acentenin isimleri Bulgu 3'de bulunmamaktadır. Benzer şekilde Bulgu 3'e göre 718 kişi kaydetmesi öngörülen 12 acente de 2019 hac döneminde hac kaydı yapmamıştır. Tablo-3 acente sayıları bakımından ele alındığında listede yer alan 125 acentenin 51 tanesi (yaklaşık %40'ı), kayıt sayıları bakımından ele alındığında 23.505 hacı adayından 5.738 tanesi (yaklaşık %25'i) açısından Bulgu 3'de yer alan tabloya uygun kayıt yapılmıştır. Tabloda yer alan kayıt sayıları ve sapmalar birlikte değerlendirildiğinde ise seyahat acenteleri tarafından kayıt dönemi sonunda yaklaşık yarısının (toplam 11.180 hacı adayı kaydı) %1'den az sapma ile yaklaşık %70'inin (toplam 16.479 hacı kaydı) ise %5'den az sapma ile TÜRSAB çatısı altında elde edilen Bulgu 3'e uygun kayıt yapıldığı söylenebilecektir.

- (134) Kayıtlar öncesinde hazırlandığı anlaşılan Bulgu 3'deki listede çok sayıda acenteye müşteri sayısı atanmaya çalışıldığı ve kayıt aşamasında acenteler arası birlikteliklerin de yapılabilirdiği düşünüldüğünde bu tür sapmaların ve Bulgu 3'teki tabloda öngörülmeyen hac kayıtlarının yapılmış olabileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca dosya kapsamında yapılan görüşmelerden ve elde edilen belgelerden alınmış olan teşebbüs birliği kararına aykırı hareket eden bazı acenteler de olduğu anlaşılmaktadır. İlgili tablonun çeşitli menfaatler doğrultusunda süreç içinde değiştirilme ihtimali de bulunmaktadır. (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM de bu hususu dile getirmiş ve süreç içinde değişiklik yapıldığını ifade etmişlerdir. Nitekim TÜRSAB'dan elde edilen Bulgu 5, 6 ve 7 ile HURSAD'dan elde edilen Bulgu 23 ve 24'te gösterilen el yazmalarından seyahat acentelerinin kayıt sayılarının değiştirildiği ve kendisine verilen kontenjana uymayarak kayıt yapan acenteler olduğu anlaşılmaktadır.
- (135) Yapılan yerinde incelemelerde birbirine benzer nitelikte ancak sayılar bakımından farklılar içeren tablolar bulunmuştur. Bu durum da süreç içerisinde tablolarda değişikliğe gidildiği kanaatini desteklemektedir. Bulgu 3'de yer verilen tablonun birebir aynısı, soruşturma tarafı TÜRSAB dışında şikâyetçinin başvurusunda da sunulmuş ve (.....) TURİZM'de yapılan yerinde incelemede bulunmuştur. Diğer soruşturma tarafı HURSAD'da ve soruşturmaya taraf olmayan (.....) TURİZM'de de Bulgu-3'e benzer nitelikteki tablolar bulunmuştur. (.....) TURİZM'de bulunan ve Bulgu 27'de gösterilen bu tablo, "FİRMA ISIMLERİ" sütun başlığı altındaki acente isimleri ve "2019 DAĞILIM" sütun başlığında yazılı sayılar itibarıyla farklılık arz etse de nitelik itibarıyla Bulgu 3'le aynı olduğu söylenebilecektir. HURSAD'da bulunan Bulgu 24'de ise TÜRSAB, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM'den elde edilen tablolarda yer almayan "2018 SAYISI" sütun başlığı bulunmaktadır. Soruşturma taraflarında ve seyahat acentelerinde bulunan bu tabloların kim tarafından ve ne zaman oluşturulduğu bilgisine ulaşılammakta, yalnızca TÜRSAB'dan alınan Bulgu 3'ün kayıt tarihi tespit edilebilmiştir.
- (136) Birçok farklı teşebbüste benzer nitelikteki tabloların elde edilmesi dolayısıyla tablo oluşturma ve bunu acentelere yayma işinin tek bir kişinin bireysel çalışmasının ötesine

<sup>74</sup> 2019 hac döneminde toplam 139 acente tek başına veya birliktelik başı olarak hac organizasyonu yapmış olmakla birlikte, TÜRSAB'dan edinilen Bulgu 3'de yer almayan 12 acente ile çok fazla sayıda kayıt yaptığı için tablonun yanlış yorumlanmasına yol açabilecek 2 birliktelik listeden çıkarılmıştır.

geçtiği kanaati hasıl olmuştur. Şöyle ki, ilgili mevzuat gereği *Acente Hac Sözleşmesinin* imzalanmasından önce seyahat acenteleri arasında kontenjan paylaşımı yapılması ve kontenjan dağılımı kararının acentelere duyurulması amacıyla tek bir tablo oluşturulması mümkün olmakla birlikte, yerinde incelemelerde birbirinden farklı nitelikte tablolar bulunması, kişilere özel veya üzerinde herkesçe uzlaşma sağlanamayan birden çok tablo hazırladığına işaret etmektedir. Dolayısıyla Bulgu 3'ün üzerinde uzlaşılan son liste olmama ihtimali göz ardı edilmemekle birlikte, yukarıda sayılan tüm bilgiler bir arada değerlendirildiğinde, iddiaya konu müşteri paylaşımı kararının göstergesi niteliğinde olduğu değerlendirilmiştir.

- (137) TÜRSAB tarafından Bulgu 3'deki ilgili tablonun ne amaçla, kim tarafından ve ne zaman oluşturulduğu açıklanmamıştır. Bilgisine başvuru yapılan (.....) TURİZM, TÜRSAB genel merkezinde gerçekleşen 23.12.2018 tarihli toplantıda kontenjan dağılım tablosunun paylaşıldığını ve 27.12.2018 tarihinde seyahat acentelerinin bulunduğu bir *Whatsapp* konuşma grubunda<sup>75</sup> kontenjan dağılımındaki hataları gidermek adına Bulgu 27'nin paylaşıldığını, (.....) TURİZM anılan tablonun seyahat acenteleri arasındaki bir *Whatsapp* konuşma grubunda paylaşıldığını bildiğini, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM ise 23.12.2018 tarihli toplantıda tablo görselinin ekrana yansıtıldığını belirtmiştir. (.....) TURİZM tarafından ise toplantıya katılmadıkları ancak sözlü olarak kontenjan paylaşımı konusunun kendilerine iletildiği ifade edilmiştir.
- (138) Diğer yandan (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından 23.12.2018 tarihli toplantıda acentelerin yıllara göre kaydettiği hacı sayısını gösteren tabloların paylaşıldığı ve 2019 yılında da durumun buna benzeyeceği ifade edildiği, bu çerçevede acentelerin yıllar içinde kaydettikleri hacı sayılarında ciddi değişiklikler olmadığı, yeni katılan acentelerin aldığı pay sebebiyle küçük oranlarda sayıların değiştiğinin anlatıldığı beyan edilmiştir.
- (139) TÜRSAB'ın kontenjan paylaşım uygulamasına ilişkin aktif rolünün Bulgu 4 üzerinden değerlendirildiğinde TÜRSAB'da elde edilen "Katılım Talepleri" adlı EXCEL belgesi içindeki "Sayı Beyanları" sekmesinde listelenen 240 acente listelenmiş ve 70 acente ismi karşısında 50 ile 425 arasında sayılar yazılmıştır. İlgili sayıların toplamı 8.336 olup 2019 hac döneminde acentelere ayrılan kontenjanın yaklaşık %28'ine denk gelmektedir. Tabloda acentelere atanmış sayılar Bulgu 3'de yer alan "2019 DAĞILIM" sütun başlığıyla ve DİB'den temin edilen 2019 hac organizasyonu gerçekleşen kayıt sayılarıyla birebir uyuşmamakta, ancak birbirine yakın seyretmektedir. İlgili belgenin "imza cetveli" sekmesinde ise TÜRSAB Genel Merkezi'nde 23.12.2018 tarihinde gerçekleştirilen toplantının katılımcı listesi ve imza atan acenteler yer almaktadır. Ayrıca belgenin üzerinde "*TÜRSAB GENEL MERKEZİ- KONFERANS SALONU 2019 HAC KAYITLARI TOPLANTISI SAYI KABULÜ İMZALAYANLAR*" ifadesi görülmekte olup üzerinde TÜRSAB'da gerçekleştirilen toplantının da tarihi olan 23.12.2018 yer almaktadır. Bu çerçevede, Bulgu 4'ün 23.12.2018 tarihinde TÜRSAB Genel Merkezi'nde yapılan toplantıda müşteri paylaşımına yönelik karar alındığını gösterdiği kanaatine ulaşılmıştır.
- (140) Bulgu 3 ve 4 birlikte değerlendirildiğinde de TÜRSAB çatısı altında gerçekleşen 23.12.2018 tarihli toplantıda hac kayıt sayılarının konuşulduğu açık bir biçimde anlaşılmaktadır. Bulgu 3 ve 4'ün kayıt tarihlerinin aynı gün olması ve Bulgu 4 içinde 23.12.2018 tarihinde gerçekleştirilen toplantının katılımcı listesinin ve "Sayı Beyanları" sekmesinin bulunması dolayısıyla TÜRSAB'ın acentelerden aktif biçimde bilgi topladığı ve kontenjan paylaşımı yapmak amacıyla Bulgu 3'de yer alan listeyi hazırladığı kanaatine varılmıştır. TÜRSAB tarafından acentelere belirli müşteri sayılarının atandığı tablolar

<sup>75</sup> (.....) TURİZM seyahat acenteleri arasında bir *Whatsapp* konuşma grubu kurulduğunu belirtmiş ancak tablolara ilişkin bilgi sunmamıştır.

oluşturulmuş ve toplantıda bu konu paylaşılmış, acentelerin kota paylaşımına ilişkin katılım talepleri toplanmış ve bu beyanları kayıt altına alınmıştır. Bilgisine başvuru acentelerden (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM, (.....) TURİZM (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından toplantıda acentelerin 2019 hac kayıtlarının gösterildiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede 2019 hac döneminde acenteler tarafından DİB'e sunulan toplam teminat miktarının *ülke kontenjanının* %40 seviyesine kadarki düşüşü de göz önünde bulundurulduğunda, TÜRSAB'ın 2019 hac döneminde *Acente Hac Sözleşmesi* imzalanmadan önce acenteler arasında bir müşteri paylaşımı yapmış olduğu anlaşılmıştır.

- (141) Soruşturma süresince gerçekleştirilen yerinde incelemelerde elde edilen Bulgu 1, 2, 3 ve 4 ile seyahat acentelerinden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda, TÜRSAB çatısı altında gerçekleşen 23.12.2018 tarihli toplantıda rekabetin engellenmesi sonucunu doğuracak şekilde, 2019 hac döneminde seyahat acentelerini kayıt edecekleri hacı aday sayılarının belirlendiği, bu kapsamda DİB'e verecekleri teminat miktarlarının sınırlandırılması ve 2019 hac organizasyonunda seyahat acenteleri arasında müşteri paylaşımı yapılması kararının alındığı kanaati oluşmuştur. Bu çerçevede TÜRSAB'ın 2019 yılında hac organizasyonu gerçekleştirecek seyahat acenteleri arasında müşteri paylaşımı yapılmasına yönelik bir teşebbüs birliği kararı yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin amaç bakımından ihlal ettiği kanaatine varılmıştır.

#### **I.5.2.1.2 Acente Hac Sözleşmesinin İmzalanmasından Sonraki Döneme İlişkin Değerlendirme**

- (142) Bir önceki bölümde ayrıntılarıyla ele alındığı üzere, TÜRSAB çatısı altında gerçekleştirilen 23.12.2018 tarihli toplantıda *ülke kontenjanından* seyahat acentelerine ayrılan %40'luk kontenjan içerisinde müşteri paylaşılması kararı alınmış ve müşteri paylaşımını sağlamak amacıyla bir teminat beyannamesi hazırlanmıştır. 2019 hac dönemi *Acente Hac Sözleşmesi*'nin imzalanma tarihinin 26.12.2018'de başladığı göz önünde bulundurulduğunda, bu tarihten önce seyahat acentelerinin DİB'e verecekleri teminat miktarlarını, eş deyişle her bir acentenin bireysel arzını doğrudan sınırlandıracak veya rakiplerin birbirlerine göre pozisyon almasını sağlayacak şekilde kayıt sayısı bilgisinin TÜRSAB eliyle paylaşılmasının ise seyahat acenteleri arasında bir müşteri paylaşımı uygulamasını beraberinde getirdiği anlaşılmıştır.
- (143) Soruşturma tarafı TÜRSAB ile acentelerin *Acente Hac Sözleşmesinin* imzalanmasından sonra da bilgi paylaşımında bulunduğu ilişkin bilgi ve belge edinilmiştir. *Acente Hac Sözleşmesinin* imzalanmasından sonraki döneme ait 2019 hac dönemi hac takvimine yer verilmiştir:

- 26 Aralık 2018 - 02 Ocak 2019 - Müracaatları kabul edilen acentelerin şartname satın alarak DİB ile sözleşme imzalaması ve teminat mektuplarını DİB'e teslim etmesi ve sözleşme imzalayan acentelerin teminatlarının sisteme girişinin yapılması.
- 28 Aralık 2018 - Hac kurlarının çekilmesi ve hacca gidecek hacı adaylarının belirlenmesi.
- 02-11 Ocak 2019 - Hacı adaylarının kesin kayıtlarının yapılması.
- 17-25 Ocak 2019 - Hacı adaylarının yedek kayıtlarının yapılması.
- 19 Nisan 2019 - Suudi Arabistan Hac Bakanlığına acente kayıt sayılarının bildirilmesi ve acentelerin kayıt yaptıkları müşteri sayılarının kesinleşmesi

- 4 Temmuz - 13 Eylül 2019 - Hac için ülkeden çıkılabilecek ilk ve ülkeye geri dönülebilecek son gün.
- 10 Ağustos 2018 ve 10 Aralık 2019 - Acentelerin I. ve II. teminatlarının serbest bırakılması.

- (144) 2019 hac takvimi incelendiğinde, 2018 yılı sonunda başlayan hac döneminin 2019 yılı Aralık ayı başına kadar devam ettiği görülmüştür. Bu çerçevede, TÜRSAB'ın üzerine yüklenen görevleri yerine getirmesi için acentelerle paylaşması gereken bilgi ile 4054 sayılı Kanun'un yasakladığı teşebbüs birliği kararlarının ve eylemlerinin hayata geçilmesi veya kontrol edilmesi amacıyla paylaşılan bilginin birbirinden ayrılması gerekmektedir.
- (145) TÜRSAB'ın kontenjan paylaşımı kararının uygulanıp uygulanmadığını kontrol edilebilmesi için *Acente Hac Sözleşmesi* imzalanana kadar acentelerin DİB'e sundukları teminat miktarlarını, sözleşmenin imzalanmasından sonraki süreç boyunca ise acentelerin güncel kayıt sayılarını takip etmesi gerekeceği değerlendirilmektedir. Hac kayıtları kesin kayıtlar ve yedek kayıtlar olmak üzere iki dönemde gerçekleştirilmekte, acenteler ancak teminatları yettiği sayıda kayıt alabilmektedir. Hac kayıtları sona erdikten sonra ise ölüm, hastalık veya hac ücretinin yatırılmaması gibi nedenlerle hacca gidemeyecek hacı adaylarından boşalan kontenjanlar için yedek hacı adaylarına kayıt hakkı verilmekte, dolayısıyla acentelerin hac kayıtlarından sonra da kayıt alabilme ihtimali bulunmaktadır. Buna ek olarak hac kayıtlarında herhangi bir acenteye kaydını yaptırmış hacı adayının kayıtlar bittikten sonra acenteden kaydını sildirerek bir başka acenteye tekrar kayıt yapabilmesi mümkündür. Ayrıca oda tipi veya otel tipi konaklamalar fark etmeksizin kategorik değişiklik yapma hakkı da bulunmaktadır<sup>76</sup>. Dolayısıyla hac kayıtlarının büyük çoğunluğunun kesin ve yedek kayıtlarda gerçekleştiği ancak kayıt dönemi bittikten sonra hacı adaylarının kayıtlarını acenteler arasında taşıması önünde engel bulunmadığı söylenebilecektir. 2019 hac döneminde hacı adaylarının kayıtlarını bir acenteden bir başka acenteye taşıyabildikleri son tarih ise acente kayıt sayılarının Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'na bildirildiği 19.04.2019'dur. Bu tarihten sonra acentelerin hac kayıt sayılarının değişmesinin mümkün olmaması nedeniyle hacı adayları ancak becayış yönetimiyle kayıtlarını karşılıklı taşıyabilmektedir. Bu çerçevede acente hac kayıt sayılarının ve toplam teminat miktarlarının 2019 hac döneminde Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'na acente kayıt sayılarının bildirildiği 19.04.2019 tarihine kadar takip edilmesinin, 23.12.2019 tarihli toplantıda alınan teşebbüs birliği kararının uygulanabilmesi için gerekli olduğu değerlendirilmiştir.
- (146) Soruşturma süresince elde edilen birçok bilgi ve belge, hac organizasyonu gerçekleştirecek seyahat acentelerinin hac kayıt bilgisinin soruşturma tarafı TÜRSAB tarafından toplandığına ve acentelerle paylaşıldığına işaret etmektedir. Anılan bilgi ve belge içinde Bulgu 5, 6, 7 ve 8'in seyahat acentelerinin teminat ve hac kayıt bilgilerinin toplandığını ve takip edildiğini, Bulgu 9, 10, 11 ve 12'in acentelerin hac kayıtları için TÜRSAB ile aktif biçimde iletişim kurduğunu, Bulgu 13, 14, 15 ve 16'nın ise TÜRSAB'ın DİB ile acenteler arasında iletişimi sağlayan aracı konumunu gösterdiği kanaati oluşmuştur. Anılan bulgular yanında seyahat acentelerinden ve DİB'den edinilen bilgi ve belge de soruşturma konusu iddiaların incelenmesinde dikkate alınması önem arz etmektedir.
- (147) TÜRSAB'ın seyahat acentelerinin kayıt bilgisine sahip olduğunu gösterir belgelerin başında Bulgu 5 gelmektedir. Son kayıt tarihi 14.02.2019 olan "2018 HAC TEMİNATI

<sup>76</sup> Örneğin bir hacı aday 4 kişilik oda tipi kaydının 2 kişilik oda tipine çevrilmesini isteyebilmektedir. Kaydı alan acente ise yeterince teminatı bulunuyorsa bu talebi karşılayabilecektir. Her halükarda hacı adayının kaydını bir başka acenteye taşıma hakkı bulunmaktadır.

DİLEKÇELERİNDEKİ HACI SAYILARI” adlı EXCEL belgesi içinde 52 adet acentenin listelendiği, “ESKİ SAYI”, “KAYIT”, “YENİ SAYI” ve “AÇIKLAMA” sütun başlıklarının yer aldığı bir tablo bulunmaktadır. 2019 hac dönemi yedek kayıtlarının bittiği 25.01.2019 tarihinden sonra ve 2019 hac dönemi Suudi Arabistan Hac Bakanlığı’na acente kayıt sayılarının bildirildiği 19.04.2019 tarihinden önce kaydedildiği anlaşılan Bulgu 5’in TÜRSAB tarafından acentelerin kayıt sayılarının bilgisinin toplandığı şeklinde değerlendirilmesi mümkündür. Bulgu 5 içinde yer alan 52 acente karşısında “AÇIKLAMA” sütun başlığı altında TÜRSAB ile acenteler arasında fiili biçimde hac kayıt bilgisinin paylaşıldığını gösteren “(.....) aramanıza gerek yok dediği için aranmadı”, “patronları yurt dışında, onlarla görüşüp bilgi verecek” ve “gönderecek” gibi açıklamalar bulunduğu gibi, “357 sayısına mutabık değil”, “sayının kendisine 74 olarak verildiğini belirtti” ve “düşürmeyecek” gibi TÜRSAB’ın acentelerin yapacakları kayıtlara ilişkin müşteri paylaşımı yönündeki teşebbüs kararının takibini yaptığına işaret eden açıklamalar da bulunmaktadır. Yerinde incelemede bulunan aynı EXCEL dosyasının diğer bir sekmesinde ise 39 seyahat acentesinin listelendiği görülmektedir. Bulgu 6’da anılan 39 acente arasından hakkında açıklama yapılan 8 acente bulunmakta olup bunların 7 tanesinin kayıt sayılarını arttırdıkları ve 1 tanesinin de teminat değişikliğine ilişkin olduğu düşünülen yazı aslını DİB’e gönderdiği notu düşülmüştür. Bulgu 6’ya dair dikkat çeken bir diğer husus da Bulgu 5’de hakkında açıklama yapılan acentelere Bulgu 6’da yer verilmemesidir. Dolayısıyla TÜRSAB’ın onayladığı veya uygun gördüğü teminat değişiklik bilgisinin DİB ile paylaşılmak üzere ayrıca listelendiği izlenimi oluşmuştur.

- (148) TÜRSAB’ın seyahat acentelerinin hac kayıt sayısı ve teminat miktarı bilgisini topladığını gösteren bir diğer bulgu da 04.02.2019 tarihinde kaydedilen Bulgu 7’dir. Bulgu 7’de Bulgu 5’te yer alan 52 acente listelenmiş, “TEM”, “KYT” ve “gncITEM” sütun başlıkları altında sayılara yer verilmiş, yine “gncITEM” sütun başlığı altında bir kısım acente için el yazısıyla “aranacak”, “geldi”, “gelen yanlış. 184 olmalı” ve “73 gelmiş./ 74 gelmeli” şeklinde açıklamalar düşülmüştür.
- (149) Bulgu 8 ise TÜRSAB’ın kesin ve yedek kayıtların sona erdiği 25.01.2019 tarihi itibarıyla seyahat acentelerinin kayıt sayılarını bilgisini il bazlı ve acente bazlı elde ettiğini göstermektedir<sup>77</sup>. Bulgu 8’de yer verilen e-postanın ekinde bulunan “2019 HAC İL İL TABLO KONTENJAN - 29.01.2019” adlı EXCEL tablosunda 220 acentenin hangi ilde kaç hac kayıt yaptığı listelenmiştir. Bu çerçevede TÜRSAB’ın hac kayıtlarından hemen sonra tüm acentelerin hac kayıtlarını tespit etmiş olduğu söylenebilecektir. Acentelerin il bazlı kayıt sayılarının öğrenilmesi ise, TÜRSAB’a kontenjan paylaşımı kararına uymayanları tespit edebilecek bir araç kazandırmış olacaktır. Bulgu 5 ve 7’de seyahat acenteleri için “357 sayısına mutabık değil”, “gelen yanlış. 184 olmalı” ve “73 gelmiş./ 74 gelmeli” gibi açıklama yapılması da TÜRSAB’ın yalnızca kayıt bilgisini öğrenmediği, aynı zamanda acenteleri hac kayıtları konusunda yönlendirdiği şeklinde yorumlanabilecektir. Daha önce de belirtildiği üzere, TÜRSAB’ın acentelerin kayıt sayılarını öğrenmek gibi mevzuattan kaynaklanan bir görevi bulunmadığı gibi acentelerin kayıtlarını belirleyebilme imkânı da bulunmamaktadır. Bu çerçevede yukarıda yer verilen Bulgu 5, 6 ve 7 birlikte değerlendirildiğinde, TÜRSAB’ın acentelerin kayıtlarını takip ettiği, müşteri paylaşımı kararının takibinde aktif bir rol üstlendiği ve yapacakları kayıtlar için acenteleri yönlendirdiği kanaati oluşmuştur.

<sup>77</sup> İlgili acente kayıt sayılarının Bulgu 15’de değinilen bilgi talebi doğrultusunda elde edilmiş olması mümkündür. Bu çerçevede, hac kayıtlarının sağlıklı bir biçimde tamamlanması adına DİB tarafından TÜRSAB’a hac kayıtlarının bilgisinin temin edildiği yorumu yapılabilecek olup benzer bir savunma TÜRSAB’ın yazılı savunmasında da dile getirilmiştir. Öte yandan, DİB TÜRSAB’a hac kayıt bilgisi verilip verilmediği hakkındaki soruya cevap vermemiştir.

- (150) Bulgu 9, 10, 11 ve 12’de ise TÜRSAB’ın seyahat acenteleriyle hac kayıtları konusunda iletişimde olduğu görülmektedir. Söz konusu iletişimin detaylarına bakıldığında, Bulgu 9’da (.....) TURİZM tarafından TÜRSAB’a gönderilen 01.02.2019 tarihli yazıda “*Diyanet işleri Hac ve Umre Daire Başkanlığına daha önce 120 kişilik teminat vererek 120 hacı kaydı hak kazanmıştık, 4 adet hacinin düşürülerek 116 kişiye tamamlanmasını arz ederim.*” ifadesi bulunmaktadır. TÜRSAB tarafından ilgili e-postaya “*Sizden Diyanete Teminat dilekçesi talep edilmektedir. İlgili dilekçeyi yeni yazınıza göre doldurup, kaşeli ve imzalı olarak tarafımıza göndermenizi rica ederiz.*” şeklinde cevap verilmiş ve seyahat acentelerinin *Acente Hac Sözleşmesini* imzalarken sunduğu kategori teminat miktarlarında bir değişim yapılması amacıyla aslında DİB’e göndermesi gereken teminat değişikliğine ilişkin yazının kendilerine gönderilmesini istemiştir. Bu noktada acentelerin hac organizasyonu yapabilmek için DİB’e sunması gereken teminat miktarlarını gösterir beyannameyi TÜRSAB’a göndermek gibi bir yükümlülükleri bulunmadığını yinelemek gerekmektedir.
- (151) TÜRSAB’a gönderilen bir başka e-posta olan Bulgu 10’da da acente kayıt sayısı bilgisi paylaşılmıştır. 04.02.2019 tarihinde (.....) TURİZM tarafından TÜRSAB’a gönderilen e-postanın ekinde yer alan “TURSAB HAC KOTA DİLEKÇE BAŞVURU” isimli belge TÜRSAB’a hitaben yazılan bir yazı olup “*2019 yılı Hac döneminde Acentemiz (.....) TURİZM’e tahsis edilen toplam (.....) Hacı sayısının 190 kişisini (.....) Turizm, (.....) kişisini (.....) Turizm üzerinden bildirdik. (.....) Turizm üzerinden bildirdiğimiz (.....) kişilik teminat kotasından (.....) kişi ve (.....) Turizm üzerinden bildirdiğimiz (.....) kişilik teminat kotasından da (.....) kişinin (.....) Turizm kotasından düşülerek (.....) Turizmin kotasını (.....) kişi olarak belirlenmesini bilgilerinize arz ederim*” ifadesi yer almaktadır. İlgili e-postadan görüleceği üzere “*Acentemiz (.....) TURİZM’e tahsis edilen*” ifadesi bulunması yanında, “*(.....) Turizmin kotasını (.....) kişi olarak belirlenmesini bilgilerinize arz ederim*” şeklinde müşteri paylaşımı kararına işaret eden ifadeler yer almakta ve yine DİB ile paylaşılması gereken bir bilginin TÜRSAB ile paylaşıldığı görülmektedir.
- (152) Bulgu 11’de ise yine (.....) TURİZM tarafından 11.04.2019 tarihinde TÜRSAB’a gönderilen “*(.....) TURİZM HAC SAYISI + MÜNAZZİM BİLDİRİMİ*” adlı epostada “*bize verilen kontenjan (.....) adet ancak (.....) tane çocuk kurul kararıyla hacı sayısına ilave oldu. ancak (.....) tane hac kontenjan boşluğumuz bulunmaktadır.*” ifadesi yer almakta ve “*kayıt sayısı:234*” ve “*kota:236*” bilgisi de iletilmektedir. TÜRSAB tarafından ilgili epostaya cevaben “*çizelgede “kota sayısı” sorulmamıştı. kayıtlı hacı sayısı sorulmuştu. verdiğiniz bilgilerden de açıkça hacı sayınızın (.....) olduğunu anlıyor ve gönderdiğiniz kayıtlı düzeltiyorum.*” yazılmıştır. Görüleceği üzere (.....) TURİZM de kayıt sayılarını TÜRSAB ile paylaşmıştır. Ayrıca e-postanın içeriği (.....) TURİZM’e sorulmuş ve cevaben e-postanın yeni işe başlayan bir çalışan tarafından atıldığı, bu çalışanın bazı terimleri karıştırabileceği, e-posta ile TÜRSAB’a iptal edilen hacı adayları ve çocukların hacı kaydı sayılması durumunda ilave kayıt alınıp alınamayacağı sorulduğu beyan edilmiştir.
- (153) TÜRSAB ile acentelerin hac kayıtları konusunda iletişimde olduğunu gösterir son belge Bulgu 12’de yer alan (.....) TURİZM tarafından TÜRSAB’a gönderilen 18.04.2019 tarihli e-postadır. İlgili e-posta 2019 hac dönemi acente kayıt sayılarının Suudi Arabistan Hac Bakanlığı’na gönderileceği 19.04.2019’dan bir gün önce gönderilmiş ve acentelerine verilen kota sayısında kalan (.....) boşluğun doldurulması talep edilmektedir.
- (154) Bulgu 9, 10, 11 ve 12 birlikte değerlendirildiğinde seyahat acentelerinin TÜRSAB’a hac kayıt sayıları hakkında bilgi verebildiği ve TÜRSAB’ın hac kaydına ilişkin bilgileri talep edebildiği görülmektedir. Ayrıca ilgili e-posta içeriklerinde “*(.....) TURİZM’e tahsis edilen toplam (.....) hacı sayısının*”, “*bize verilen kontenjan (.....) adet*” ve “*firmamıza verilen kota sayısında (.....) boşluğumuz kalmıştır.*” gibi ifadeler yer almaktadır. Dolayısıyla



TÜRSAB'ın acentelerin kayıt sayılarını ve teminat miktarlarını takip ettiğini gösteren Bulgu 4, 5, 6, 7 ve 8 ile TÜRSAB ile acentelerin hac kayıtlarına ilişkin iletişimini gösteren Bulgu 9, 10, 11 ve 12 birlikte değerlendirildiğinde, TÜRSAB'ın alınan müşteri paylaşımı kararı çerçevesinde acentelerin kayıt bilgisini elde ettiği ve seyahat acentelerinin kayıtlarını denetlediği anlaşılmıştır.

- (155) Hac organizasyonlarına ilişkin temel kararlar TÜRSAB'ın üyesi bulunduğu BHUK tarafından alınmaktadır. BHUK'un görevleri arasında ilgili yılın hac organizasyonuna ilişkin kararları almak ve bir önceki yıldan kalan ceza tutanaklarını karara bağlamak bulunmaktadır. Dolayısıyla BHUK üyesi olmanın TÜRSAB'a acenteler gözünde özel bir konum sağladığı söylenebilecektir. TÜRSAB'ın bu görevin yanında BHUK kararları uyarınca acenteleri ilgilendiren konuların duyurulması gibi bir görevi daha bulunmaktadır. TÜRSAB'ın bir başka görevi ise BHUK kararları uyarınca Mekke'deki şehir içi ulaşım için otobüs servis hizmeti sunmaktır. Bununla birlikte TÜRSAB'ın acentelerin hac kayıtlarını belirlemek ve hac kayıt teminat miktarlarını toplamak gibi bir görevi bulunmamakta olup DİB tarafından bu husus görüşmelerde dile getirilmiştir.
- (156) Yerinde incelemelerde elde edilen Bulgu 13, 14, 15 ve 16'da ise DİB'e gönderilmek üzere TÜRSAB tarafından toplanan ve TÜRSAB'ın birinci yazılı savunmasında beyan edildiği üzere hac kayıtlarının sağlıklı yürütülmesini sağlamak adına DİB'in TÜRSAB'a gönderdiği bilgi ve belge yer almaktadır. Bulgu 13'de 39 tane acentenin 2019 hac döneminde DİB'e sunmak üzere hazırladıkları anlaşılan hac kayıt teminat miktarını gösterir teminat dilekçelerinin fotoğrafları bulunmaktadır. TÜRSAB'ın sözü edilen teminat miktarlarını gösterir beyannameleri toplamak gibi bir görevi ve yetkisi bulunmamakla birlikte, Bulgu 14 ve 15'ten anlaşıldığı üzere 39 acente teminat beyannamelerini TÜRSAB'a göndermişlerdir. Bulgu 14'te bahsi geçen 39 acente için arama listesi oluşturulmuş<sup>78</sup> ve Bulgu 15'te TÜRSAB tarafından [\(.....\)@diyanet.gov.tr](mailto:(.....)@diyanet.gov.tr) adresine 05.02.2019 tarihinde "TEMİNAT MEKTUPLARININ EXCEL LİSTESİ" konulu e-posta gönderilmiştir. İlgili epostada DİB'e hitaben yazılmış dilekçe ve anılan 39 acentenin kategorik değişiklikleri yer almaktadır.
- (157) Bulgu 16'da ise TÜRSAB tarafından DİB'e gönderilen 07.01.2019 tarih ve "DiB Kayıt Sayıları - Günlük il ve acente esaslı" konulu e-posta içeriğinde, TÜRSAB'ın kesin kayıtların devam ettiği 07.01.2019 tarihinde DİB'den acentelerin günlük il ve acente esaslı kayıt sayılarını kayıtların bittiği 11.01.2019 tarihine kadar kendisine günlük olarak gönderilmesini istediği görülmektedir. Nitekim TÜRSAB tarafından birinci yazılı savunmalarında DİB'e gönderilen ilgili dilekçenin amacının yedek kayıtlarda kayıt yapılabilecek kontenjan ve il sayısının acentelere duyurulması olduğu ifade edilmiş ve DİB'den temin edilen il bazlı boş kontenjan listesinin 11.01.2019 tarihinde acentelere duyurulduğu belirtilmiştir<sup>79</sup>. Bununla birlikte TÜRSAB tarafından acente kayıt sayılarının, kontenjan paylaşım kararının takibi ve denetlenmesi amacıyla da kullanılabilmesi mümkündür. Kaldı ki acentelere 11.01.2019'da duyurulan boş kontenjan listesi acente bazlı değil il bazlı olup acente hac kayıt sayılarının TÜRSAB veya diğer acentelerce bilinmesinin olağan şartlarda bir faydası olmayacağı değerlendirilmektedir. TÜRSAB'a söz konusu bilgilerin bir kısmı hac organizasyonun sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla DİB tarafından sağlanmış olabileceksede acentelerin teminat miktarlarının ve kayıt sayılarının TÜRSAB tarafından bilinmesinin rekabeti arttırıcı ya da herhangi bir şekilde etkinlik yaratan bir yönü olmadığı kanaatine varılmıştır. Acentelere yapılacak duyuru için, acentelerin iller bazındaki boş kontenjanları ve hacı adaylarının iletişim

<sup>78</sup> Sözü edilen 39 acente Bulgu 6'da anılan 39 acente ile aynıdır. Ancak Bulgu 6'da farklı olarak yalnızca acentelerin aranıp aranmadığı not edilmemiş, aynı zamanda 5 acente için kayıt sayısını arttırdı ve 2 acente için "kategorideki sayılar değişmiş" açıklaması yapılmıştır.

<sup>79</sup> (.....).

bilgisinin elde edilmesi yeterli olacaktır. TÜRSAB'ın ise DİB'den yalnızca il bazlı kayıt sayılarının bilgisini değil, aynı zamanda her gün özelinde acente bazlı kayıt sayılarını da talep etmesinin dosya kapsamında elde edilen tüm deliller göz önünde bulundurulduğunda müşteri paylaşımı kararının yürütülmesine ve denetlenmesine yönelik olduğu değerlendirilmiştir.

- (158) TÜRSAB'da yapılan yerinde incelemede elde edilen bir başka belge de Bulgu 18 olup (.....) TURİZM sahibi ve (.....) tarafından 25.03.2019 tarihinde TÜRSAB BAŞKANLIK'a gönderilen "BİR TEKLİF VE TALEP ARZIDIR." konulu e-postadır. İlgili e-posta aynı tarihte TÜRSAB BAŞKANLIK tarafından TÜRSAB çalışanlarına gönderilmiştir. E-posta metninde "...4-Ayrıca TÜRSAB üyesi acentelerden Hac ve Umre Organizesi yapanların, önceki yıllarda yaptıkları özel indirim ve ödedikleri yüksek komisyonlar sebebiyle oluşan haksız rekabet sonucu kayıt alma imkânı buldukları sayıları esas alan ve bunu müktesep hak kabul ederek kota oluşturma anlayışını yerleştirmeyi çalışmayı da haklı ve adil bir yaklaşım olarak görmüyoruz..."denilmektedir. Bu çerçevede ilgili e-postada hac ve umre organizasyonlarında meydana gelen çeşitli sorunlara çözüm önerileri sunulmakla birlikte 2019 yılında müşteri paylaşımı kararı, kota uygulamaları şeklinde ifade edilerek buna ilişkin sorunlar da dile getirilmiştir.
- (159) Yukarıda yer verilen Bulgu 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 14, 15 ve 16 birlikte değerlendirildiğinde TÜRSAB'ın seyahat acentelerinin kayıt sayısı bilgisini elde ettiği ve elde edilen bu bilginin seyahat acenteleri arasında bir müşteri paylaşımı uygulamasının denetlenmesinde kullanıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu çerçevede yukarıda yer verilen Bulgu 18 de dâhil olmak üzere bu bölümde ele alınan bulguların da TÜRSAB'ın 2019 yılında hac organizasyonu gerçekleştirecek seyahat acenteleri arasında müşteri paylaşımı yapılmasına yönelik bir teşebbüs birliği kararı yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin amaç bakımından ihlal ettiği kanaatini desteklemektedir.

#### **I.5.2.1.3 2019 Yılı Öncesine Ait Bulgulara İlişkin Değerlendirme**

- (160) Elde edilen bir kısım belgeden, seyahat acentelerine getireceği fayda dolayısıyla teminat miktarlarının düşürülmesi ve müşteri paylaşımı yapılmasının 2019 hac dönemi öncesindeki yıllarda da arzulanan bir durum olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, TÜRSAB'da 11.01.2018 tarihinde gerçekleştirilen bir toplantıda ele alınan konular arasında teminat miktarlarının düşürülmesi bulunmaktadır. Bulgu 19'da gösterilen WORD belgesinde anılan toplantının kimler arasında yapıldığı veya teminat miktarlarının düşürülmesi ile neyin kastedildiği veya bunun için ne tür bir yol izlenmesine karar verildiğine ilişkin başka bir bilgi yer almamaktadır. Bulgu 20'de ise TÜRSAB'ın Dumlupınar Bölgesel Yürütme Kurulu tarafından 22.02.2017 tarihinde Genel Merkez'de yapılan bir toplantıda müşteri paylaşım sistemine geçilmesi kararının alındığı ve üç yıl içinde çalışmaların yapılmasına karar verildiği belirtilmiştir.
- (161) TÜRSAB'da elde edilen bir başka belge ise Bulgu 21'de gösterilen, (.....) ve seyahat acentesi sahibi (.....)'in<sup>80</sup> adı bulunan kontenjan paylaşım taslak çalışmasıdır. İlgili çalışmada mevcut sistemden kontenjan paylaşım sistemine geçilmesinde nasıl bir yöntem izlenmesi gerektiği belirtilmekte ve 2016 yılından uygulanabilecek seçenekler sunulmaktadır. Bulgu 21 içeriği itibarıyla bir kontenjan paylaşımı sistemini tarif etmekle birlikte ilgili sistemin uygulanabilmesi için DİB'den izin alınması gerektiği de belirtilmiştir. Bulgu 21'e benzer bir başka belge ise yine (.....)'e ait olan ve Bulgu 25'de gösterilen çalışmadır. İlgili çalışmada hac organizasyonunda yapılacak iyileşmelere ve sistem değişikliklerine ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır. Bu çalışma metni içinde de hac

<sup>80</sup> (.....) TURİZM'in sahibi olup, Bulgu 26'da (.....) TURİZM'de yapılan yerinde incelemelerde bulunan çeşitli tablolara yer verilmiştir

organizasyonlarında uygulanabilecek Bulgu 21'den farklı bir kontenjan paylaşım sistemi kurgulanmıştır. Her ne kadar Bulgu 21 ve 25'de hac organizasyonlarında kontenjan paylaşım sisteminin uygulanması gerektiği ifade edilmiş ve sistem önerileri getirilmiş olsa da önerilen sistemlerin uygulandığına ya da daha geniş kapsamlı olarak görüşüldüğüne ilişkin somut bulgulara ulaşılamamıştır.

- (162) Yapılan yerinde incelemelerde 2019 hac dönemi öncesinde TÜRSAB çatısı altında kontenjan paylaşımı yapılmasının amaçlandığını gösteren bir bilgi ve belge elde edilememiş, seyahat acenteleri tarafından da bu yönde bir bilgi ve belge sunulmamıştır. 2016, 2017, 2018 ve 2019 yılları hac teminat büyüklüklerine bakıldığında ise 2019 hac döneminin geçmiş yıllardan farklılaştığı bir tablo ortaya çıkmaktadır. Kararın önceki bölümlerinde değinildiği üzere, soruşturma konusu iddiaların incelendiği 2019 yılında toplam 32.595 hacı adayı (hac toplam kontenjanının yaklaşık %40,7'si) için verilen teminat miktarı, 2016 yılında toplam 47.715 hacı adayı (hac toplam kontenjanının yaklaşık %80,6'sı), 2017 yılında toplam 46.834 hacı adayı (hac toplam kontenjanının yaklaşık %%58,54'ü) ve 2018 yılında toplam 44.907 hacı adayı (hac toplam kontenjanının yaklaşık %54,3'ü) için verilmiştir. Bu teminat büyüklükleri ise kontenjan paylaşımı uygulamalarının 2019 hac dönemi ile sınırlı kaldığına işaret etmektedir.
- (163) Her ne kadar TÜRSAB'da elde edilmemiş olsa da soruşturma konusu kontenjan paylaşımı iddialarının Bulgu 26 çerçevesinde incelenmesi yerinde olacaktır. Yerinde inceleme gerçekleştirilen seyahat acentelerinden (.....)<sup>81</sup> sahibi olduğu (.....) TURİZM'de, üzerinde 02.02.2018 tarihinin yer aldığı ve iş ortaklarına gönderildiği anlaşılan bir duyuru elde edilmiştir. İlgili duyuruda, DİB ile sözleşme imzalayan acentelerin bir araya gelip anlaşarak kontenjan sistemine geçmeye çalıştıkları ancak kontenjan paylaşım sisteminin DİB tarafından olumsuz karşılandığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte Bulgu 20, 21 ve 25'de olduğu gibi Bulgu 26'da da, aksini destekleyen ilave bilgi ve belgelere dosya kapsamında ulaşılamadığından, kontenjan paylaşım sistemine ilişkin görüşler de dâhil olmak üzere, hac organizasyonlarında yapılması arzu edilen değişiklikler için DİB'in ikna edilmeye çalışıldığı söylenebilecektir.
- (164) Bu çerçevede TÜRSAB'da yapılan yerinde incelemede elde edilen Bulgu 19, 20 ve 21 ile seyahat acentelerinde bulunan Bulgu 25 ve 26'nın, hac organizasyonunda sunulacak teminatların düşürülmesi veya kontenjan paylaşımı yapılması yönünde geçmiş yıllarda yapılan bireysel değerlendirmeler ya da tek taraflı beyanlar ile sınırlı kalan münferit deliller olduğu değerlendirilmektedir. Aksini destekleyen ilave bilgi ve belgelere ulaşılamadığından, Belge 19, 20 ve 26'de yer alan "yüksek miktarda komisyon ödenmesi", "teminat mektuplarının miktarlarının düşürülmesi", "serbest rekabet sisteminden kotalı paylaşım sistemine dönüşmesiyle ilgili görüş gerçekleşmiş (...) 3 yıl içerisinde çalışmalarının yapılması" ve "Diyanetle şartname imzalayan şirketler bir araya gelip anlaşarak kota sistemine geçmeye çalışmıştır. Şu an itibari ile bu gelişmeler Diyanet tarafından olumsuz karşılanmıştır." ifadeleri ile Bulgu 21 ve 25'de değinilen sistem değişikliği önerilerinin TÜRSAB çatısında hayata geçirilmeye çalışılan mevzuat değişikliklerine ilişkin olduğu izlenimi oluşturmaktadır. Anılan bulguların hiçbirinin 2019 hac dönemi öncesinde 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilmesini amaçlayan bir teşebbüs birliği kararına işaret eden yeterli delil oluşturmadığı da göz önünde bulundurularak soruşturma tarafları ve seyahat acentelerinden elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda, ihlalin 2019 hac dönemi ile sınırlı kaldığı ve 2019 hac dönemi öncesinde 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiğini gösterir yeterli bilgi ve belgeye ulaşılamadığı kanaatine varılmıştır.

<sup>81</sup> (.....).

### I.5.2.2 HURSAD'ın Soruşturmaya Konu Eyleme İlişkinin Rolünün İncelemelerde Elde Edilen Belgeler Kapsamında Değerlendirilmesi

- (165) Soruşturma konusu müşteri paylaşımı uygulamalarında TÜRSAB yanında HURSAD'ın da teşebbüs birliği kararı ve eylemi yoluyla belirleyici bir rolü bulunup bulunmadığının ayrıca ele alınması gerekmektedir. Bunun başlıca nedeni, bilgisine başvuru olan seyahat acentelerinden bir bölümünün, TÜRSAB tarafından gerçekleştirilen 23.12.2018 tarihli toplantıda HURSAD yöneticilerinin de bulunduğu ve müşteri paylaşımı kararının hayata geçirilmesi amacıyla teminat miktarlarını kısıtlama yolunda adımlar attıklarına ilişkin iddialarda bulunmalarıdır.
- (166) Bu noktada öncelikle HURSAD'ın teşebbüs birliği niteliğinde olduğunu belirtmek gerekmektedir. TÜRSAB'ın aksine HURSAD hac organizasyonlarında hiçbir resmi görevi bulunmayan ve kamu tüzel kişiliğine haiz olmayan dernek statüsünde bir meslek birliğidir<sup>82</sup>. Acentecilik faaliyeti yürütmek için HURSAD'a üye olunması zorunlu olmamakla birlikte pazardaki birçok oyuncuyu temsil etmekte ve HURSAD yönetim kurulunda olan acente sahipleri TÜRSAB Yönetim Kurulu ile Hac ve Umre İhtisas Başkanlığı'nda da görevli bulunmaktadır<sup>83</sup>.
- (167) HURSAD'a ilişkin dosya kapsamında elde edilen ilk belge TÜRSAB'da yapılan yerinde incelemede elde edilmiş seyahat acentelerine hitaben yazılmış bir duyurudur. Bulgu 17'de gösterilen duyuruda duyuruyu yapan olarak (.....)'in adı yazılı olup 2019 hac sezonundaki acenteler arası anlaşmalara ve uyuşmazlıklara ilişkin ifadeler yer almaktadır. İlgili duyuruda özetle:
- Hac organizasyonu başlangıcında birlik ve beraberlik içerisinde hareket etme, hacı kaydı yapamayan acentelerin de organizasyon yapabilmeleri amacıyla bazı ortak kararlar alındığı,
  - Devam eden süreçte TÜRSAB tarafından yapılan talepte, servisin TÜRSAB tarafından yapılmasının uygun olacağı, birlikteliğe uymayan acenteler ile görüşülerek diğer acentelerin de onay vereceği bir çözümün TÜRSAB tarafından sağlanacağını belirtilmesi nedeniyle (.....),
  - Sürecin başında veya daha sonra bu kararlara uymayanların kendi servis organizasyonlarını kendileri yapma kararı aldığı ancak bunu başaramadıkları, TÜRSAB'ın da bu acentelerle hiçbir görüşme yapmadığı, ancak hacı adaylarının mağdur olmaması adına istedikleri takdirde tüm acentelerin ortak servis hizmetinden yararlanmalarını kendisinin sağlayacağı,
  - Bu yazı üzerine kimsenin "BİZDE YAZARDIK"<sup>84</sup> diye düşünmemesi gerektiği, hâlihazırda yazanları ve başkaları ile paylaşım yapanları bildiklerini, herkesin yazması durumunda eskiden olduğu gibi pazarda çığırkanlık yapılacağı, 2.000 Riyal komisyon ödeneceği, 2.000 Riyal indirim yapılacağı ve bu durumun kimsenin menfaatine olmayacağı,
  - Kotasında eksik bırakmayanların başta söylenen 3 kişi karşılığı meblağı (.....)'e ulaştırması gerektiği, sonrasında mağdur acenteler ile görüşme yapılacağı

<sup>82</sup> HURSAD birinci yazılı savunmasında teşebbüs birliği olarak değerlendirilmesine itirazı olmadığını beyan etmiştir.

<sup>83</sup> HURSAD başkanlığını 2019 yılında devralan (.....) 2020 yılı başında TÜRSAB yönetim kurulu üyesi olmuştur. HURSAD yöneticilerinden bir bölümü TÜRSAB Hac ve Umre İhtisas Başkanlığı'nda da görev almaktadır.

<sup>84</sup> "BİZDE YAZARDIK" ifadesiyle anlatılmak istenin acentelerin müşteri paylaşımı kararıyla kendilerine tanınan hac kotasından daha fazla kayıt almaları olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim başlangıçta yapılan anlaşmaya uyacağını belirtmiş olsun ya da olmasın, müşteri paylaşımı kararı çerçevesinde kendisine tanınan kontenjandan daha fazla kayıt yapan acenteler çeşitli maliyetlere katlanmaksızın daha fazla kayıt yapmış ve kâr etmiş olacaktır.

belirtmiştir. İlgili metin imzasız olmakla birlikte önceki bölümde değinilen hac pazarında müşteri paylaşımı yapılan bir sistem üzerinde ortak kararlar alındığı, bazı acentelerin bu karara uymadığı, uzlaşmayla amaçlananın komisyon ödememek, indirim yapmamak olduğuna değinmesi yönünden dikkat çekicidir. Soruşturma konusu kontenjan paylaşımı uygulamalarının hayata geçebilmesi için hac organizasyonu yapacak her acenteye hac kontenjanı dağıtılması gerektiği, bu çerçevede kontenjan paylaşımı ile başta alt acentelere komisyon ödenmemesi gibi çeşitli maliyet avantajları elde edilebileceği önceki bölümlerde ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Bulgu 17’de de bu hususlara ilişkin açıklamaların yer aldığı görülmüştür.

- (168) Öte yandan, belgede hangi acentelerin anlaşmayı bozduğu, hangi acentelerin mağdur olduğu ve “3 kişi karşılığı meblağ”ın niçin istendiğine ilişkin somut başka bir belge elde edilememiştir. Buna ek olarak belgede bahsi geçen ortak kararların ne şekilde alındığına ilişkin bir bilgi yer almamaktadır. TÜRSAB’ın karara uymayan acentelerin ortak servisi kullanmalarına ilişkin herhangi bir çözüm üretmediği, bu nedenle (.....)’in karara uymayan ya da aykırı davranan acentelerin de ortak servisi kullanmalarını sağlayacağı belirtilmektedir. Bunlara ek olarak kendilerine atanan müşteri sayısı kadar kayıt yapan (kotasında eksik bırakmayan) acentelerin başta söylenen 3 kişi karşılığı meblağı (.....)’e ulaştırması istenmekte ve mağduriyetlerin giderilmeye çalışılacağı belirtilmektedir. İncelemeye konu belgenin tek taraflı bir beyandan ibaret olması ve gerçekte seyahat acentelerine iletilildiğini gösterir bir delile ulaşılamamış olmasının yanı sıra metnin içerisinde sunulan bu bilgilerin HÜRSAD tarafından bir teşebbüs birliği kararı ve eylemi yoluyla 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşmakta yetersiz kaldığı kanaati oluşmuştur.
- (169) Soruşturma konusu kontenjan uygulamalarında HÜRSAD’ın sorumluluğunun HÜRSAD’da elde edilen Bulgu 22, 23 ve 24 çerçevesinde de ele alınması gerekmektedir. Daha önce değinildiği üzere, TÜRSAB’da yapılan yerinde incelemelerde Bulgu 3’de gösterilen ve acenteler arasında kontenjan paylaşımı iddiaları çerçevesinde değerlendirilen, 2019 hac döneminde hac organizasyonu yapan acentelerin listelendiği tablonun bir benzeri HÜRSAD’da da bulunmuştur. Bulgu 22’de gösterilen tablo TÜRSAB’da bulunan tablodan farklı olarak “2018 SAYISI” sütun başlığını da içermektedir. Tablo üzerinde kimin tarafından ve ne zaman oluşturulduğunu gösterir bir işaret yer almamaktadır. Diğer yandan anılan tablonun benzerleri şikâyetle birlikte sunulmuş, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM’de yapılan yerinde incelemelerde de bulunmuştur. (.....) TURİZM’de bulunan tablo ise listede yer alan acente isimleri ve “2019 DAĞILIM” sütun başlığı altında yer alan sayılar bakımından farklılık arz etmektedir.
- (170) TÜRSAB Genel Merkezi’ndeki toplantıdan sonra çeşitli tarihlerde hazırlandığı düşünülen tabloların HÜRSAD tarafından oluşturulduğu veya yayıldığını gösterir yeterli delile ulaşılamamıştır. HÜRSAD’da elde edilen el yazmaları belgeler ile Bulgu 25’te yer alan tabloda (.....) TURİZM anlaşmaya uymayanlar arasında sayılmıştır. Anlaşmaya dâhil olmayı kabul etmeyen (.....) TURİZM’de de benzer bir tablo bulunması, müşteri paylaşımını gösterdiği düşünülen Bulgu 3’de yer alan tablonun geniş bir yelpazede dağıtıldığı, dolayısıyla tabloların bulunduğu teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin tabloları hazırlayanlar ve yayanlar oldukları kanaatine varmak için yeterli bilgi belgeye ulaşılamamıştır.
- (171) HÜRSAD, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM’de bulunan tablolar Bulgu 22, 27 ve 29 ile sınırlı değildir. Bulgu 24, 28 ve 30’de görüldüğü üzere acente, teminat, kayıt ve kalan sütun başlıkları altında çeşitli acentelerin listelendiği bir başka grup tablo daha bu teşebbüsler ve teşebbüs birliğinde bulunmuştur. Anılan listeler yine birbiriyle tam anlamıyla uyuşmamakta ve sütun başlıkları altında farklı acenteler için farklı sayılar yer

almaktadır. İlgili tabloların içerik itibarıyla acentelerin kesin ve yedek kayıt döneminde aldıkları kayıtları yansıtabacak şekilde düzenlendiği ve paylaşıldığı izlenimi edinilmiştir. TÜRSAB tarafından hac kayıtlarının gerçekleştirilmesi sırasında DİB'den acentelerin il bazlı kayıt sayılarının bilgisi talep edilmiştir. Bu çerçevede ilgili tabloların TÜRSAB tarafından oluşturulması mümkün görünmektedir.

- (172) Dosya kapsamında elde edilen tabloların tümünün TÜRSAB çatısı altında alınmış olan müşteri paylaşımı yönünde teşebbüs birliği kararının takibi amacıyla hazırlandığı kanaati oluşmuştur. 2019 hac organizasyonunda hac kaydı yapan yaklaşık 200 acente olduğu dikkate alındığında (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve diğer seyahat acentelerinin tabloları hazırlamak için gerekli bilgiyi tek başlarına temin etmelerinin kolay olmayacağı söylenebilecektir. Öte yandan HURSAD'ın pazarda temsil ettiği oyuncular bakımından böyle bir tablo oluşturma ihtimali bulunmakla birlikte, tabloların HURSAD tarafından oluşturulduğunu veya yayıldığını gösterir yeterli delile dosya kapsamında ulaşılamamıştır. HURSAD'da yapılan yerinde incelemelerde HURSAD'ın seyahat acenteleriyle veya DİB ile doğrudan kayıt sayılarına ilişkin iletişim içinde olduğunu gösterir bir bilgi ve belge de elde edilememiştir. Dolayısıyla, TÜRSAB'da elde edilen ve kontenjan paylaşımı iddiaları çerçevesinde değerlendirilen Bulgu 3'e benzer nitelikteki bir tablo HURSAD'da da bulunmuş olmakla birlikte, bu tablonun HURSAD tarafından hazırlandığını ve dağıtıldığını gösteren yeterli bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.
- (173) Soruşturma tarafı HURSAD'a dair değerlendirilmesi gereken son belge Bulgu 24'tür. İmzasız ve tarihsiz el yazmaları şeklinde bulunan belgelerde acente isimleri karşısında sayılar yazılmıştır. Belge içinde yer alan acente isimlerinden (.....) TURİZM karşısında "ikinci acenteleri için 50 istiyorlar" ve (.....) TURİZM karşısında "prensi olarak kabul etmiyorlar" açıklamaları bulunmaktadır. İlgili belgenin Acente Hac Sözleşmesinin öncesinde TÜRSAB çatısı altında gerçekleştirilen toplantı sonrasında hazırlanmış olabileceği veya 2019 hac döneminde hac organizasyonu yapan acentelerin kayıt sayılarını ve toplantıda alınan kararın uygulanmasının takip edilmesi amacıyla düzenlenmiş olabileceği söylenebilecektir. Ancak el yazması notların kime ait olduğu belgeden anlaşılammakta olup yerinde incelemede de ortak kullanıma açık bir masa üzerinde bulunmuştur.
- (174) HURSAD'ın soruşturmaya konu iddialar bakımından belirleyici etki ortaya koyduğu iddiası, bilgisine başvuru (.....) TURİZM, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM'in bu yöndeki beyanları ile ortaya çıkmıştır. Özellikle (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM tarafından kontenjan paylaşım kararının HURSAD'ın önderliğinde alındığı ifade edilmiştir. Beyanlara göre, 23.12.2018 tarihinde TÜRSAB'da yapılan toplantıda HURSAD yetkilileri tarafından hac paylaşımına ilişkin yönlendirme yapılmış ve Bulgu 3 paylaşılmıştır. Bununla birlikte yerinde incelemelerde HURSAD'ın ilgili toplantıda böyle bir rol üstlendiğini gösterir yeterli bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.
- (175) Diğer yandan seyahat acenteleri tarafından sunulan bilgi ve belgelerde HURSAD'ın kendisinin müşteri paylaşımına ilişkin bir karar aldığına dair bir açıklamada bulunulmamış ya da yerinde incelemelerde buna işaret eden yeterli belgeye ulaşılamamıştır. İctihada ilişkin bölümde yer verildiği üzere, AB'de karteli kolaylaştırıcı eylemlerde bulunma, Rekabet Kurulu içtihadında ise ihlale iştirak sebebiyle ihlalin gerçekleştiği ilgili ürün pazarında faaliyet göstermeyen teşebbüslere dahi idari para cezası uygulanan kararlar bulunmaktadır. Ancak dosya kapsamında HURSAD'ın ihlale ilişkin olarak hangi davranışlarda bulunduğu ortaya koyulabilmesi bakımından da delil yetersizliği olduğu sonucuna ulaşılmıştır. HURSAD'ın üye acenteleri TÜRSAB'ın kararına uyulması yönünde yönlendirdiği veya üye acentelerin kayıt bilgilerini TÜRSAB ile paylaştığına yönelik de yeterli bilgi ve belge bulunamamıştır. Kim tarafından, ne zaman ve hangi bilgi

kaynağı sayesinde oluşturulduğu belli olmayan el yazması notlar olan Bulgu 23'ün HURSAD'ın ihlalden sorumlu tutulması için yeterli olmadığı kanaati oluşmuştur. Öte yandan Bulgu 24, 28 ve 30'u elinde bulunduran HURSAD, (.....) TURİZM ve (.....) TURİZM arasında fark bulunmamakta ve HURSAD'ın anılan tablolar dolayısıyla ne tür bir eylemde bulunduğu belirlenmesi mümkün görünmemektedir. Diğer yandan soruşturma kapsamında elde edilen diğer belgeler birlikte ele alındığında, TÜRSAB'ın DİB'den edindiği bilgi ve belge doğrultusunda birçok acentenin anlık kayıt sayısını gösterdiği düşünülen tabloları oluşturduğu değerlendirilmektedir.

- (176) Sonuç olarak soruşturma konusu müşteri paylaşımı kararına ilişkin olarak HURSAD'ın rolü Bulgu 17, 22, 23 ve 24 çerçevesinde değerlendirildiğinde, HURSAD'ın acenteler arası müşteri paylaşımı yapılmasına yönelik bir teşebbüs birliği kararı eyleminin bulunduğunu ortaya koyan yeterli delile ulaşılamamış, yerinde incelemelerde müşteri paylaşımı kararının alınmasında etkin rolü bulunduğunu gösteren yeterli bilgi ve belge bulunamamıştır. Bu çerçevede, elde edilen delillerin HURSAD tarafından bir teşebbüs birliği kararı ve eylemi yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşmakta yetersiz kaldığı sonucuna varılmıştır.

## **I.6 Yazılı Savunmalar ve Savunmalara İlişkin Değerlendirmeler**

### **I.6.1 Savunmalarda Ortak Olarak Yer Verilen Hususlar**

#### **I.6.1.1 İlgili Ürün Pazarı'nın "Hac Pazarı" Olarak Belirlenmesine İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (177) Savunmada özetle DİB'in hac pazarında düzenleyici ve denetleyici olduğu, kimlerin hac organizasyonu yapabileceğini, hac ücretini ve hac organizasyonun esaslarını belirlediği, hac ülke kontenjanının tamamının DİB vasıtasıyla kullanıldığı, DİB'in ülke kontenjanından kendine ayrılan %60'lık kısımda "teşebbüs" olarak nitelendirilmesine sebep olacak bir ticari faaliyet yürüttüğü, pazarda kendisine ayrılan %60 pazar payı dolayısıyla hâkim durumda sayılabileceği, seyahat acentelerinin ülke kontenjanından acentelere ayrılan %40'lık kısım içinde tamamen özgür davranmadığı, organizasyon yapabilmek için DİB ile sözleşme imzalamak zorunda kaldıkları ve DİB'in iradesi ve kontrolü altında bir anlamda taşeron hizmeti verdikleri, bu çerçevede DİB'in ve seyahat acentelerinin birbirine ikame edilebilir ticari organizasyonlar gerçekleştirdiği, tüketici konumundaki hacı adayları açısından DİB'in ve seyahat acentelerinin sunduğu hizmetler arasında fiyat, hizmet niteliği ve kullanım amacı arasında fark bulunmadığı, bu doğrultuda DİB ve seyahat acentelerinin birbirine rakip sayılması gerektiği, birbirine rakip konumdaki DİB ve seyahat acentelerinin kendilerine ayrılan kontenjanın ayrı olduğundan yola çıkarak birbirlerine rakip olmadıklarının söylenemeyeceği, sayılan gerekçelerle ilgili pazarın DİB ve seyahat acentelerini içerecek biçimde "hac pazarı" olarak tanımlanması gerektiği ifade edilmiştir.
- (178) Rekabet hukukunda ilgili pazarın belirlenmesinin temel amacı; teşebbüsler arasındaki rekabetin sınırlarının tespit edilmesi, Kurulun rekabet politikası uygulamasının çerçevesinin ve incelenen teşebbüslerin karşı karşıya buldukları rekabet koşullarının belirlenmesidir. 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin rekabeti engelleyici kararlarının kanunun ihlali anlamına geleceği hüküm altına alınmış, bu türden anlaşmaların cezai yaptırımdan muaf tutulacağı herhangi bir pazar payı eşiği tanımlanmamıştır. Dolayısıyla DİB ile seyahat acentelerinin aynı pazarda faaliyet gösterip göstermediğinden bağımsız olarak TÜRSAB'ın rekabeti engelleyici nitelikteki teşebbüs birliği kararları, kararların pazarın ne kadarlık kısmını etkilediğinden de bağımsız olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi

çerçevesinde ihlal sayılacaktır. Dolayısıyla ilgili ürün pazarının tespitine ilişkin bir değişiklik kararda ulaşılan sonucu değiştirmeyecektir. Her durumda ülke kontenjanından kendilerine ayrılan %40'lık pay içerisinde birbirileriyle rekabet etmesi beklenen seyahat acenteleri arasında müşteri paylaşımına yönelik bir teşebbüs birliği kararı 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı sayılacaktır.

- (179) Öte yandan, DİB'in hac organizasyonlarında hem düzenleyici ve denetleyici konumda bulunması hem de teşebbüs sayılabilecek nitelikte ticari faaliyet yürütmesi, DİB ile seyahat acentelerini doğrudan rakip konumuna getirmemektedir. Soruşturma konusu kontenjan paylaşımı kararlarının ve eylemlerinin etki gösterdiği pazar kararın "İlgili Pazar ve Hac Mevzuatı" başlığı altında belirtildiği üzere "Hacca Yönelik Seyahat Acenteliği Hizmetleri Pazarı" olarak belirlenmiştir. Seyahat acentelerinin kendi aralarında rekabet ettiği kabulünün başlıca nedeni ilgili mevzuat gereği DİB ile seyahat acentelerinin kayıt alabileceği kontenjanın birbirinden ayrılmış olmasıdır. İlgili mevzuat gereği ülke kontenjanının %60'ı kadar hacı adayı DİB'e kayıt yaptırabilecek, kalan %40 ise acentelere kayıt yaptıracaktır. Dolayısıyla DİB ve seyahat acenteleri hizmet kalitesi ya da fiyat üzerinden rekabet ederek birbirlerinin pazarından pay alamamaktadır. Seyahat acentelerinin ise kendi aralarında rekabet ederek ülke kontenjanının %40'lık kısım içerisinden daha fazla kayıt almaları ve bireysel pazar paylarını değiştirmeleri mümkündür. Ülke kontenjanının acentelere ayrılan %40'lık kısım içinde yer alan hacı adayları seyahat acentelerinin aralarında yapacakları bir anlaşmadan doğrudan etkilenecektir.
- (180) Bu çerçevede ilgili ürün pazarının "Hacca Yönelik Seyahat Acenteliği Hizmetleri Pazarı" olması gerektiği tespiti korunmuştur.

## **I.6.2 TÜRSAB'ın Yazılı savunması ve Değerlendirme**

### **I.6.2.1 Hac Pazarındaki Konumuna İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (181) Savunmada özetle;
- TÜRSAB'ın hac pazarında herhangi bir ticari faaliyeti bulunmadığı, BHUK'da oy hakkı bulunmayan temsilci sıfatı ile yer aldığı, bu kapsamda yalnızca BHUK'un kendisine yüklediği görevleri ifa ettiği ve acenteler ile BHUK arasında köprü görevi gördüğü, BHUK kararlarını etkileme gücü bulunmadığı,
  - Hac organizasyonlarında birtakım görevlerin yerine getirilmesinde örgütlü ve kurumsal bir yapıya ihtiyaç duyulması nedeniyle dönem dönem hac organizasyonlarına müdahil olduğu, müdahil konumunun acenteler arasında hac kontenjanı paylaşılması şeklinde algılanmaması gerektiği, hac organizasyonlarında maliyetlerini öz kaynaklarıyla karşıladığı, idari ve insani nitelikteki hizmetler ile BHUK'un kendisini görevlendirdiği toplu taşıma hizmetleri sunduğu, TÜRSAB'ın BHUK üyeliğinin sakıncalı veya şüpheli çekici olduğu yönündeki uzman kanaatinin doğru olmadığı belirtilmiştir.
  - Seyahat acentelerince DİB'e sunulması gereken teminat bilgisinin TÜRSAB ile paylaşılması yönünde TÜRSAB'ın bir talebinin olmadığı, bu durumun DİB'in gözetim ve denetim sorumluluğuna yardımcı olmak amacıyla DİB'in talebi doğrultusunda meydana geldiği, bu çerçevede TÜRSAB'ın rekabet ihlaline neden olmadığı, Kurul tarafından hac organizasyonları pazarındaki gözetim ve denetim görevini yerine getirirken hangi hususlarda yardım alabileceğine ilişkin DİB'e görüş bildirilebileceği

ifade edilmiştir.

- (182) BHUK, DİB ve çeşitli bakanlık temsilcilerinin katılımıyla ve hac döneminden önce toplanarak hac takvimini oluşturan ve hac organizasyonlarında temel stratejik karar



organıdır. Her hac dönemi öncesinde BHUK tarafından ilgili yılın hac organizasyonuna ilişkin çeşitli uygulama kararları alınmakta ve bir önceki hac döneminden kalan idari ceza raporları karara bağlanmaktadır. İlgili mevzuatta TÜRSAB da BHUK üyesi olarak sayılmıştır. Bu çerçevede TÜRSAB'ın BHUK üyeliği mevzuat tarafından kendine verilen görevlerden olup TÜRSAB'ın BHUK üyeliğinin sakıncalı ve şüphe çekici olduğu görüşü raporda bulunmamaktadır. Kararda, TÜRSAB'ın BHUK'un kararları üzerinde kesin bir etkisi olduğu yönünde de görüş belirtilmemiş olup BHUK'un hac organizasyonlarındaki düzenleyici rolü ve TÜRSAB'ın bu kurulun doğal üyesi olması nedeniyle acenteler gözünde önemli bir konumda olabileceği, bunun yanında hac pazarında birtakım görevler ifa etmesi ve her acentenin faaliyetlerini yürütebilmesi için üye olmak zorunda bulunduğu bir meslek birliği olması dolayısıyla acenteler nezdinde etki gücü bulunabileceği değerlendirilmiştir.

- (183) TÜRSAB'ın mevzuattan kaynaklanan görevleri ifa etmesiyle, herhangi bir kanuni yükümlülüğü yerine getirmeksizin 4054 sayılı Kanun'un ihlal olarak değerlendirildiği karar ve eylemleri gerçekleştirilmesi arasında farklar bulunmaktadır. Bu doğrultuda ilgili mevzuat ve kamu kurumları tarafından TÜRSAB'a yüklenen, kamu kurumlarıyla acenteler arasında bilgi paylaşımına aracılık etmek, gerekli duyuruları yapmak, Mekke ve Medine'de hac servisi hizmeti sunmak, hac organizasyonu gerçekleştirecek acentelerin alt acente listesini toplamak gibi işlerin 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmezken soruşturma konusu acenteler arası müşteri paylaşımı kararı alınması 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali olarak değerlendirilmektedir. Kaldı ki, TÜRSAB'ın DİB'in kendisinden istediğini iddia ettiği yardım talebi DİB'e sorulmuş, edinilen bilgi ile bu iddia teyit edilememiştir. DİB'den edinilen bilgiye göre TÜRSAB'ın hac teminatları ve hac kayıtları bilgisinin acenteden toplanmasına ilişkin bir görevi bulunmadığı gibi DİB tarafından da TÜRSAB'a böyle bir görev verilmemiştir. TÜRSAB da DİB'in TÜRSAB'dan acentelerin teminat miktarı ve hac kayıt bilgisini istediğine ilişkin somut bir belge sunamamıştır. Dolayısıyla TÜRSAB'ın, kendi görev alanına giren veya bir başka kamu kurumunun kanuni görevlerini yerine getirmesine yardım etmek maksatlı davranışlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmemesi, en azından idari para cezasının belirlenmesinde göz önünde tutulması gerektiğini söylemek mümkün olmakla birlikte, TÜRSAB'ın mevcut dosya kapsamında yapılan değerlendirmelerde yer verilen bilgi, belge ve tespitler doğrultusunda 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder nitelikte olduğu tespit edilen karar ve eylemlerinin kendi mevzuatının gereklerinden veya kamu otoritelerinin teşvikinden kaynaklanan bir gerekçesi bulunmadığı kanaati hasıl olmuştur.

#### **1.6.2.2 Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Bulgulara İlişkin Savunmalar ve Değerlendirmeler**

- (184) Savunmalarda bulgulara ilişkin olarak aşağıdaki hususlar iddia edilmiştir:
- (185) **Bulgu 1;** TÜRSAB'ın kendi üyeleri ile DİB'in hac pazarına ilişkin belirlediği şartlar hakkında bilgilendirme toplantısı yapmaya hakkı olduğu, TÜRSAB'ın kuruluş kanunundan kaynaklanan görevleri içinde pazar araştırması yapmanın, üyeler arasındaki iletişimi güçlendirmenin ve resmi kurumlarla acenteler arasında köprü görevi görmenin bulunduğu, TÜRSAB çatısı altındaki toplantıların içeriğinin de tamamen üyelerin mesleki gelişimi ve ortak sorunlarına yönelik olarak düzenlenmiş olduğu, duyurunun tüm üyelere gönderildiği, seyahat acentelerinin ticari ilişkilerinde bağımsız olduğu, TÜRSAB'ın böyle bir yönlendirmede bulunmadığı,
- (186) **Bulgu 2;** Word dosyasında bulunan, imzasız, kâğıda dökülmemiş, kimin tarafından ne amaçla yapıldığı belli olmayan bir metine dayanılarak ihlal tespiti yapılmaması, böyle bir tespit yapılacaksa diğer soruşturma tarafı HURSAD hakkında da el yazması kâğıtlar

nedeni ile ceza istenmesi gerektiği, HURSAD hakkında cezai yaptırım talep edilmemesinin eşitlik ilkesine aykırı olduğu,

- (187) **Bulgu 3;** İçeriğinde liste halinde hac organizasyonu gerçekleştiren acentelerin ve 50'den 1116'e kadar sayıların yer aldığı tablonun DİB'in kendi görevlerini ifa etmek için TÜRSAB'dan yardım alması sonucu oluşturulduğu, TÜRSAB tarafından edinilen bilgilerin DİB'e e-posta ile gönderildiği,
- (188) **Bulgu 4;** Bulgunun içeriğinin soyut ve varsayım üzerinden hareketle yorumlandığı, Bulgu 2'deki savunmanın Bulgu 4 için de kabul edilmesi gerektiği,
- (189) **Bulgu 5;** 2019 yılında ilk defa DİB tarafından, acentelerin DİB'e sunmuş oldukları teminat miktarları ile kaydettikleri hacı sayıları ile uyuşup uyuşmadığının incelenmesi ve teminat yetersizliği halinde acentelere bilgi verilmesinin istendiği, bu amaçla hacı sayılarına ilişkin Excel tablosunun hazırlandığı, 05.02.2019 tarihli DİB Hac ve Umre Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne gönderilen yazılarının da iddiaların doğruluğunu gösterdiği, anılan çizelgede hiçbir dağıtım veya paylaşımın söz konusu olmadığı, listenin acentelerin kendi çalışma kapasitesine göre belirlendiği,
- (190) **Bulgu 6, 7 ve 8;** Anılan bulguların DİB'den kaynaklanan talepler neticesinde oluşturulduğu,
- (191) **Bulgu 9 ve 10;** Anılan bulguların DİB'in acentelerden talep ettiği bilgilerin gönderilmesi için acente ile iletişim sonucu ve bir kısmının da acentelerin e-postalarından oluştuğu, seyahat acenteleri ile yapılan görüşmelerde kendilerine verildiği iddia edilen kotayı aşmalarının önünde engel bulunmadığının belirtildiği, görüşülen tüm seyahat acentelerinin TÜRSAB'ın rekabeti kısıtlayıcı amacı olmadığını bildirdiği.
- (192) TÜRSAB'da elde edilen bilgi ve belgeler kararda ayrıntılı biçimde değerlendirilmiştir. Savunmada, Bulgu 3, 5, 6, 7, 8, 9 ve 10'un DİB'in kendi görev alanına giren konularda TÜRSAB'dan yardım istemesi sonucu oluştuğu, raporda yer verilen bulguların hiçbirinin ihlal niteliğinde bir karar ve eyleme işaret etmediği belirtilmiştir. Rekabet karşıtı anlaşmaların doğaları gereği gizli tutulduğu, doğrudan anlaşmanın elde edilemediği durumlarda ihlali işaret eden ve kanuna uygun elde edilmiş her türlü bilgi ve belgenin ihlal tespitinde kullanılabilmesinin mümkün olduğu açıktır<sup>85</sup>. Bu çerçevede soruşturma süresince elde edilen bulguların tek başlarına ve bir bütün halinde değerlendirilerek ihlal tespitine dayanak yapılması esastır. Bu çerçevede Bulgu-2 ve Bulgu-4 de dâhil olmak üzere soruşturma süresince elde edilen tüm bilgi ve belge bir bütün olarak değerlendirilerek ihlal tespitinde bulunulmuştur. Bunun yanında, TÜRSAB tarafından Bulgu-3'e ilişkin olarak DİB'in kendi görevlerini ifa etmek için TÜRSAB'dan yardım istediği ve TÜRSAB tarafından edinilen Bulgu-3'deki bilgilerin DİB'e e-posta ile gönderildiğini gösterir herhangi bir belge sunulmamıştır. Tarafın birinci yazılı savunmasının ekinde bulunduğu 05.02.2019 tarihli DİB Hac ve Umre Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne gönderilen yazı da DİB tarafından, acentelerin DİB'e sunmuş oldukları teminat miktarları ile

<sup>85</sup> Rekabet hukukunda "Birincil deliller, anlaşmanın tarafları, kapsamı, gerçekleştiği zaman aralığı olarak sıralanabilecek ve somut bir ihlal şablonunu ortaya koymada kullanılacak nitelikteki bilgi ve belgelerden oluşmaktadır. İkincil nitelikli deliller arasında iletişim delilleri ile iktisadi deliller yer almaktadır. İletişimsel deliller, anlaşma taraflarının toplandıklarını veya iletişim kurduklarını gösteren ancak iletişimin içeriğini ortaya koymada yetersiz kalan delillerdir. Bu deliller arasında; rakipler arası iletişimin var olduğunu gösterir deliller, toplantıya katılım, fiyatlar, talep ve kapasite kullanımının tartışıldığı toplantı notları, rakiplerin gelecekte yapabilecekleri fiyat artışları veya fiyatlandırma stratejileri hakkında bilgi sahibi olduğunu gösteren iç yazışma niteliğindeki belgeler yer almaktadır. İktisadi deliller ise bir anlaşmaya ulaşıldığını işaret eden firma davranışları ve aynı zamanda piyasanın bir bütün olarak davranışını, gizli fiyat tespitinin mümkün olduğunu işaret eden piyasa yapısı elemanlarını ve anlaşmanın sürdürülmesinde kullanılacak belirli uygulamaları içermektedir.

kaydettikleri hacı sayıları ile uyuşup uyuşmadığının incelenmesi ve teminat yetersizliği halinde acentelere bilgi verilmesinin istendiğini doğrudan gösteren bir belge olmayıp Bulgu-5'deki listede acenteler ilişkin olarak yazılmış olan "düşürmeyecek" ya da " 357 sayısına mutabık değil" gibi notlara da bir açıklık getirmemektedir.

- (193) Acenteler tarafından teminat beyannamelerinin DİB'e ulaştırılma sürecine ilişkin olarak; 633 sayılı Kanun gereği acentelerden alınan teminatlara ilişkin teminat mektuplarının şartname düzenleme döneminde acenteler tarafından doğrudan DİB'e verildiği, acenteler tarafından teminat mektuplarının DİB'e verilmesi sürecinde TÜRSAB'ın herhangi bir rolünün olmadığı, TÜRSAB'ın acentelerin teminat mektuplarını DİB ile DİB'in de TÜRSAB ile paylaşma gibi yasal bir yükümlülüğünün bulunmadığı açıkça dile getirilmiş olup kararda da bu hususlara yer verilmiştir. DİB'in kendi görev alanına giren konularda TÜRSAB'dan yardım talep ettiğini gösteren herhangi somut bir bilgi ve belge sunulmamış olup soruşturma kapsamında DİB'den elde edilen bilgilerle de tarafın bu iddiası doğrulanamamıştır. Sonuç olarak mevcut soruşturma süresince gerçekleştirilen yerinde incelemelerde elde edilen bilgi ve belge ile seyahat acentelerinin beyanları birlikte değerlendirildiğinde, TÜRSAB tarafından 2019 hac döneminde acentelerce DİB'e sunulacak teminat miktarlarının sınırlandırılması ve seyahat acenteleri arasında müşteri paylaşımı yapılması kararının alındığı sonucuna varılmıştır.

### **1.6.2.3 Seyahat Acenteleri ile Yapılan Görüşmelerde Elde Edilen Bilgilere İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (194) Savunmada özetle; TÜRSAB yönetim kurulunun ve diğer organlarının seçim yoluyla başa geldiği, seçim yapılan her ortamda siyasetin de yer aldığı, seçilmiş kişilere muhalif kişilerin bulunmasının da makul ve olağan olduğu, TÜRSAB aleyhine yorum yapan acentelerin muhalif acenteler olabileceği, sadece aleyhte beyanda bulunan acentelerin söyledikleri ile hareket edilemeyeceği ve "şüpheden sanık yararlanır" ilkesi gereğince soyut beyanlarla ve tüm yönleriyle ispatlanamamış iddialarla ihlal kararı alınamayacağı, şikâyetçi de dâhil olmak üzere Bulgu 2'deki taslak beyannamenin kimse tarafından imzalanmadığının ve acentelerin yeterli teminatı bulunduğu takdirde kendilerine verildiği iddia edilen kotayı aşmalarının önünde bir engel bulunmadığının beyan edildiği, Bulgu 24'te gösterilen belgede "Uymayanlar" şeklinde ifade edilen teşebbüslerin dahi TÜRSAB'ın rekabeti bozucu herhangi bir uygulamasından bahsetmediği, acenteler tarafından asıl rekabet karşıtı durumun 2019 yılında uygulamaya alınan hac ücretlerinin DİB hesabına yatırılması uygulaması olduğu iddia edilmiştir.
- (195) Soruşturma süresince, soruşturma tarafı meslek birliklerinin yönetiminde yer aldığı bilinen kişilerin sahibi olduğu acenteler de dâhil olmak üzere, birçok acenteden bilgi ve belge talep edilmiştir. Böylece üyelerinin menfaatine olsun olmasın, birçok teşebbüsü etkileyebilme gücü olan teşebbüs birliği kararlarının geniş ve objektif bir perspektif ile her yönüyle ortaya çıkarılması amaçlanmıştır. Mümkün olan en fazla sayıda taraftan bilgi talep edilerek taraflı yaklaşım riski en aza indirilmiş somut olmayan beyanlar dikkate alınmamıştır. Bu doğrultuda bilgi talep edilenlerin, savunmada da örnekleri sunulan, çeşitli saiklerle yanıltıcı yönlendirmeler yapabilmesi ihtimali her zaman bulunmakla birlikte, dosya kapsamında taraflardan, DİB'den, acentelerden elde edilen bulgular, yerinde incelemelerde elde edilen belgeler ile 2019 hac döneminde toplam hac teminat tutarının acentelere ayrılan kontenjan miktarına oldukça yakın olduğu tespitleri bir arada değerlendirildiğinde söz konusu savunma geçerli bulunmamıştır.

#### **I.6.2.4 DİB İle Yapılan Görüşmelerde Elde Edilen Bilgi ve Belgelere İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (196) 1618 sayılı Kanun'un 12. maddesindeki hüküm gereğince paket turlarda acentenin iflası dâhil taahhüt edilen hizmeti gerçekleştirememesi nedeniyle sigorta yaptırmak zorunluluğu olduğu, hal böyleyken hac gerçekleştirme amacıyla DİB'e verilen teminatların %75'inin hac bitiminde serbest bırakılmasının ve %25'inin ise olası bir hac şikâyeti nedeniyle ceza uygulanması ihtimaline binaen DİB bünyesinde tutulmasının 1618 sayılı Kanun ile mükerrerlik oluşturduğu savunulmuştur. Ayrıca DİB ile görüşmede belirtilen seyahat acentelerinin hac kurasından sonra hacı adaylarının kimler olduğunu öğrenmesi ve bu kişiler ile iletişime geçerek pazarlık yapmasının kanuna aykırı bir fiil oluşturmadığı ve rekabeti artırıcı olduğu; 2019 Yılı Acente Hac Sözleşmesi (Hac Sözleşmesi) imzalamayan acentelerin hac organizasyonu yapacak acentelerle alt acente ilişkisi kurduğu, bu çerçevede alt acentelerin TÜRSAB'a bildirilmesinin DİB tarafından istendiği, TÜRSAB tarafından tutulan kayıtların DİB'in isteklerini yerine getirmenin ötesine geçmediği belirtilmiştir. Hac ücretlerinin DİB hesabına yatırılması uygulamasının acentelerin nakit para ihtiyacını artırdığı, acentelere fedakârlık yapma ve alternatif yollar bulma sorumluluğu yüklediği, acentelerin hacı adaylarına el altından ödeme yapması veyahut kalite standartlarını yükseltmesi ile rekabete girebileceği tespitinin hatalı olduğu, dürüst rekabeti hiçe sayan bir düşünce yapısının kabul edilmesinin mümkün olmadığı iddia edilmiştir.
- (197) Savunmada öne sürülen hac kayıtlarında mükerrer sigorta yapılması hususunun soruşturma konusu ile herhangi bir bağlantısı kurulamamıştır. Ayrıca kararda, hac kurası çekilmesinin hemen ardından acentelerin hacı adaylarıyla iletişime geçmesinin kanunlara aykırı bir durum olduğu değerlendirilmesi yapılmamış, acentelerin ve hacı adaylarının kayıt yaptırabilmek için aktif bir çaba içerisinde bulunduğu, bu durumun acenteler arasında bir rekabet alanı oluşturduğu vurgulanmıştır.
- (198) Diğer yandan DİB'den edinilen bilgiye göre, TÜRSAB'a verilen görevler arasında gerçekten de hac organizasyonu gerçekleştirecek seyahat acentelerinin alt acente listesini yaparak DİB'e ulaştırmak bulunmaktadır. Kaldı ki TÜRSAB'ın hac organizasyonundaki görevleri bununla da sınırlı değildir. Mekke ve Medine'de hac servisi sunmak, DİB ile acenteler arasında iletişimi sağlamak gibi başka görevleri de bulunmaktadır. Soruşturma süresince TÜRSAB'dan elde edilen acentelerin teminat ve hac kayıt bilgilerini gösterir bulguların DİB'in isteği üzerine oluşturulduğunu gösteren bir bilgi belgeye ulaşılamamıştır. DİB de kesin olarak bunun TÜRSAB'ın görevleri arasında yer almadığını, kendisinin DİB'e böyle bir görev yüklenmediğini belirtmiştir.
- (199) Hac ücretlerinin DİB tarafından toplanmasının acentelerin nakit ihtiyaçlarını artırdığı ve acentelerce hacı adaylarına el altından ödeme yapılması veyahut kalite standartlarını yükseltmesi ile rekabete girebileceği tespitinin hatalı olduğu savunmasına katılmak mümkün değildir. Zira acentelerin hacı adaylarına geri ödeme yaparak fiyat rekabeti yapmaları ve Hac Şartnamesi'ndeki asgari yükümlülüklerin üzerine çıkarak kalite üzerinden rekabet etmeleri mümkündür. Bununla birlikte kararda, hac ücretlerinin öncelikle DİB'in hesabına yatırılması yükümlülüğü getirilmesinin acentelerin fiyat rekabeti güdüsünü düşürdüğü tespiti yapılarak DİB'e görüş gönderilmesi gerektiği kanaatine yer verilmiştir.

#### **I.6.2.5 Toplam Hac Teminatlarının Acentelere Ayrılan Toplam Kontenjane Yakın Olması Tespitine İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (200) Savunmada özetle;

- 2019 yılında acenteler tarafından DİB'e sunulan toplam teminatın (acentelerin sunmayı planladıkları toplam arzın) neredeyse toplam talebe eşit olduğu, bu durumun pazarın paylaşılmasına eş bir görünüm sergilediği tespitlerinin hatalı olduğu, 2018 yılı BHUK kararıyla seyahat acentelerine kesin kayıt yaptıranların hac ücretlerini DİB'in açtığı hesaba süresi içinde yatırmaları, bu süre içerisinde ücretlerini yatırmayanların kayıtlarının silinmesi, silinenlerin yerine kura sırası gözetilerek kayıt alınması, yatırılan hac ücretlerinin kesin kayıtlar tamamlandıktan sonra acentelerin hesabına aktarılması kararının alındığı, bu nedenle acentelerin hacca götürecekleri kişi sayısı kadar teminat bularak teminat yatırmış olabilecekleri hususlarına dosya kapsamında yapılan değerlendirmelerde yer verilmediği,
- 2019 yılında başlayan hac kayıt ücretlerinin DİB hesabına yatırılması uygulaması ile acentelerin hac ücretlerine bir süre ulaşamayacaklarının farkında oldukları, DİB'in uygulamaları nedeniyle acentelerin kayıt ücretlerinden bir süre mahrum kaldıkları, bu durumun ikinci bir teminat verme durumuna dönüştüğü,
- 2018 ve 2019 yıllarda DİB'e sunulan toplam teminatların karşılaştırılmasıyla ortaya çıkan öngörünün hatalı olacağı, 2017 yılında sonra teminat miktarlarının bariz oranda düşüş gösterdiği, ekonomik sıkıntılar, döviz kurundaki yükselme ve artan komisyon maliyetlerinin acenteleri daha gerçekçi teminatlar vermeye yönlendirdiği, pazarda faaliyet gösteren ve mali yapıları çok sağlam olmayan seyahat acentelerinin ekonomik dalgalanma nedeniyle ticari hayatlarının devamlılığını riske atmamak adına teminat gibi maliyetleri başta olmak üzere tüm maliyetlerinde kısıtlamaya gittikleri

ifade edilmiştir.

- (201) Kararda, teminat dilekçelerinin sınırlandırılmasının kontenjan paylaşımına zemin hazırladığı tespiti yapılmıştır. Yine kararda, acenteler tarafından DİB'e sunulan toplam teminat tutarının acentelere ayrılan kontenjan kadar hacı adayına karşılık gelen tutara, geçmiş yıllara kıyasla, oldukça yakın olmasının, soruşturma kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerle birlikte değerlendirildiğinde, ihlal konusu eylemlerin gerçekleşmiş olabileceği yönünde kanaat oluşmasına neden olduğu ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Savunmada ise teminatların düşüş eğiliminde olmasının ihlal çıkarımı yapılmasında yeterli bir kıstas olmadığı iddia edilmiştir. Ancak 2019 hac pazarı belirsizliğin ortadan kalktığı bir pazar yapısından beklenen biçimde, toplam arzın toplam talebe neredeyse eşit olduğu bir görünüm çizmektedir. Döviz kurundaki dalgalanmanın aynı zamanda yüksek kâr beklentisine de yol açabileceği, bu nedenle yüksek miktarda teminat sunularak yüksek kayıt yapma beklentisinin rasyonel bir davranış olduğu, banka komisyon maliyetlerinin hac organizasyonlarından elde edilmesi beklenen kâra kıyasla ne kadar arttığı somut şekilde gösterilemediği de açıktır.
- (202) Hac ücretlerinin 2019 yılında başlatılan DİB'in hesabına yatırılması uygulamasının toplam teminatı düşürmüş olabileceği savunması karşısında vurgulanması gereken husus 2019 hac dönemi kayıtlarının 02.01.2019 tarihinde başlamış olup 2019 Hac Sözleşmesi ise daha öncesinde, 26 Aralık 2018 - 02 Ocak 2019 tarihleri arasında imzalanmış ve aynı tarihte DİB'e hac teminatları sunulduğundan hac ücretlerinin DİB hesabına yatırılması uygulamasının toplam teminat düşüklüğü ile bir ilgisinin olmadığı ve bu durumun gerekçesi olamayacağıdır. Kararda yer verilen, acentelerin sunduğu teminat meblağı ile acentelere ayrılan kontenjanın neredeyse aynı denecek ölçüde yakınsamasının dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgelerle birlikte değerlendirildiğinde, acenteler arasında kontenjan paylaşımının yapıldığı kanaatini destekler nitelikte olduğu görüşü korunmuştur.

### **I.6.2.6 Soruşturmaya Kaynaklık Eden Şikâyetin Asılsız Olduğuna İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (203) Şikâyet dilekçesinde bazı acentelere 2000-3000 kişilik kontenjan verildiği iddiasının BHUK kararları ile müsaade edilen ve seyahat acentelerinin birliktelik yaparak ulaşabileceği bir sayı olduğu, bu nedenle münferit olarak hiçbir acenteye bu sayılarda kontenjan verilmesinin mümkün olmadığı, dolayısıyla da şikâyetin gerçeği yansıtmadığı ifade edilmiştir.
- (204) Rekabet hukuku kapsamında yapılan inceleme, soruşturma konusu iddialarla sınırlı kalmamakta, inceleme süresince elde edilen bilgi ve belgeler doğrultusunda inceleme kapsamı genişletilebilmektedir. Bu çerçevede şikâyette belirtilen hususlar önaraştırma kararının Kurul tarafından alındığı ana kadar idari işlemi hazırlayıcı nitelik arz etmekte olup bu kapsamda anılan şikâyetin kesin veya icrai bir niteliği bulunmamaktadır.

### **I.6.2.7 TÜRİSAB'ın Teşebbüs Birliği Olmadığına İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (205) TÜRİSAB'ın teşebbüsler tarafından değil 1618 sayılı Kanun tarafından kurulan kamu kurumu niteliğinde bir meslek birliği olması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesindeki teşebbüs tanımına uyan bir teşebbüs birliği olarak değerlendirilemeyeceği, TÜRİSAB tüzel kişiliğinin ihlalden sorumlu olabilmesi için kuruluş yasasına veya kuruluş sözleşmesine uygun olarak karar almış olması gerektiği, teşebbüs birliğinin sürekli bir amaç için bir araya gelmesinin şart olduğu, TÜRİSAB tarafından usule uygun alınan bir karar bulunmadığı, sadece hac organizasyonları için dönemsel olarak bir araya gelindiğinden süreklilik unsuru bulunmadığı, TÜRİSAB tarafından usule uygun olarak bir karar alınmadığından ve teşebbüs birliği niteliği bulunmadığından, teşebbüs birliği olarak kabul edilebilecekse de belirli süre için oluşan fiili gruplaşma dolayısıyla tüzel kişilik hakkında inceleme başlatılmasının hukuka ve 4054 sayılı Kanun'a aykırı olduğu ifade edilmiştir.
- (206) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri yasaklanmıştır. Bu çerçevede rekabeti kısıtlayan her türlü uzlaşma biçimi kapsama alınarak farklı pazarlarda ve farklı ittifakların rekabeti kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran açık veya gizli her türlü anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararı kapsama alınmıştır.
- (207) 4054 sayılı Kanun'un 3 maddesinde teşebbüs birliklerini "*Teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler,*" şeklinde tanımlamaktadır. Rekabet içtihadında ise kamu tüzel kişiliğine sahip birçok kurum, birlik ve odanın rekabet hukuku kapsamında teşebbüs birliği niteliğini haiz olduğu değerlendirilmiştir<sup>86</sup>. Kurulun TÜRİSAB-3 kararında<sup>87</sup> da TÜRİSAB'ın teşebbüs birliği

<sup>86</sup> Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Barolar Birliği, Türk Eczacıları Birliği, Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği ve Türkiye Sigorta Reasürans ile Emeklilik Şirketleri Birliği ve Diyanet İşleri Başkanlığı, BOTAŞ, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi birçok kamu tüzel kişiliğine sahip kurum ve kuruluşu hakkında ön araştırma, soruşturma ve muafiyet değerlendirmesi yapılmış, teşebbüs ve teşebbüs birliği niteliklerine ilişkin tespitite bulunulmuştur.

<sup>87</sup> TÜRİSAB-3 kararı Ankara 17. İdare Mahkemesi'nin 2019/991 E., 2020/409 E. sayılı kararı ile iptal edilmiş ve karar en son Danıştay tarafından da onanmıştır. İlgili kararda TÜRİSAB'ın teşebbüs birliği niteliğine sahip olmadığı iptal gerekçeleri arasında yer almamıştır. Yine kararda teşebbüs birliği kararlarına ilişkin olarak "*Teşebbüsler ortak sorunlarıyla ilgilenmek üzere aralarında tüzel kişiliği olan veya tüzel kişiliği olmayan birlikler oluştururlar. Bu birlikler zaman zaman üyeleri arasında rekabeti önleyerek üyelerinin daha fazla kazançlar elde etmelerine hizmet edici kararlar alabilirler. Bu gibi kararlar da rekabet sistemine aykırıdır ve yasaklanmıştır. Teşebbüs birliklerinin bu karar ve eylemlerinin, rekabet karşıtı amaç taşıması veya bu*

niteliğini haiz olduğu belirtilmiştir. Mevzuatta benzer yaklaşım içinde kamu tüzel kişiliğine sahip ve kanunla kurulan birçok kurum ve kuruluşun rekabet hukuku kapsamında teşebbüs birliği olduğu değerlendirilmiştir. Dolayısıyla teşebbüs birliği TÜRİSAB'ın karar ve eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi tartışmaya yer bırakmayacak kadar açıktır.

- (208) Teşebbüs birliği niteliğini haiz TÜRİSAB'ın kararlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilmesi için, kendi mevzuatında öngörülen görevleri yerine getirebilmesi için yetkili organlarınca karar alması gerekiyor olsa bile, yetkili organlar tarafından ve kanuni usule göre alınmış bir kararın tespit edilmesi gerekmektedir. Yalnızca teşebbüs birliği kararları değil teşebbüs birliği eylemleri de üyeler arasındaki rekabetin kısıtlanmasına çeşitli şekillerde zemin hazırlayabilmeleri, üye teşebbüsler arasında bilgi değişimini maksimum düzeye çıkarabilmeleri ve farklı menfaatleri tatmin edebilecek nitelikte kararların oluşmasına imkân verebilmeleri açısından 4054 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirilmektedir. Sayılan bu durumlar ise herhangi bir teşebbüs birliği kararına gerek olmaksızın, teşebbüs birliğinin üyelerini etkileşime sokma biçimiyle alakalıdır. Dolayısıyla doğrudan 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder nitelikteki bir kararın yetkili organlarca ve kanuni usullere göre alınması beklenmemektedir. Kaldı ki rekabet karşıtı anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliği kararları doğaları gereği gizli tutulma iradesine sahiptirler. Aksi halde amaçlanan hedeflere ulaşamayacak ve 4054 sayılı Kanun'un öngördüğü yaptırımlarla karşılaşma ihtimali ortaya çıkacaktır. Ayrıca ilgili savunmaya kararın değerlendirme bölümünde de daha detaylı cevap verilmiştir.

#### **1.6.2.8 Pazardaki Rekabet Koşullarının Bozulmamasına İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (209) Savunmada "hacca yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarı"nda rekabetin bozulup sınırlandırılmasının söz konusu olmadığı, rekabetin bozulmasına dair tek uygulamanın DİB tarafından 2019 yılı itibarıyla uygulamaya alınan hac ücretlerinin DİB hesaplarına yatırılması hususu olduğu, TÜRİSAB'ın rekabeti kısıtlama engelleme ya da ortadan kaldırma yönünde bir amacı veya etkisi olan fiilinin bulunmadığı ifade edilmiştir.
- (210) Kararda DİB ile TÜRİSAB'ın hac pazarındaki uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi bakımından değerlendirilmesine yer verildiğinden bu hususta değerlendirme yapılmasına gerek görülmemiştir.

#### **1.6.2.9 TÜRİSAB'ın Bağlayıcı Karar Almadığı Hususuna İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (211) Savunmada TÜRİSAB tarafından üyeleri bağlayıcı herhangi bir karar alınmadığı, rekabet hukuku anlamında teşebbüs birliği kararının diğer üyeler açısından bağlayıcı ve zorunlu olması gerektiği, TÜRİSAB tarafından alınmış tavsiye niteliğinde de karar bulunmadığı, dosya kapsamında TÜRİSAB'ın Mekke ve Medine'de gerçekleştirdiği hac servisi hizmeti nedeniyle etkin bir konumda bulunabileceğinin değerlendirildiği, Kurulun 17.10.2018 tarih ve 18-39/631-306 sayılı kararında TÜRİSAB'ın hac organizasyonlarında verdiği servis hizmetine ilişkin bir rekabet ihlali görülmediği, TÜRİSAB tarafından verilen servis hizmetinin talep eden tüm acentelere her koşulda ayrımcılık yapılmadan verildiği, bu çerçevede TÜRİSAB'ın servis hizmeti nedeniyle hac pazarında etkin konumda bulunduğu tespitinin hatalı olduğu iddia edilmiştir.
- (212) Kurulun 18.05.2016 tarih ve 16-17/284-127 sayılı kararında da belirtildiği üzere, teşebbüs birliklerinin karar ve eylemleri; üyeleri arasındaki rekabetin kısıtlanmasına çeşitli şekillerde zemin hazırlayabilmeleri, üye teşebbüsler arasında bilgi değişimini maksimum

*yönde etki meydana getirmesi yahut getirebilecek vasıf taşıması hallerinde Kanunun 4. maddesi kapsamında değerlendirileceği kuskusuzdur."* değerlendirmesi yapılmıştır.

düzeye çıkarabilmeleri ve farklı menfaatleri tatmin edebilecek nitelikte kararların oluşmasına imkân verebilmeleri açısından 4054 sayılı Kanun kapsamında önem taşımaktadır. 27.11.2008 tarihli ve 08-67/1091-424 sayılı kararında teşebbüs birliği kurallarının, üyeleri bağlayıcı kararların, tavsiyelerin ve birliğin üyelerinin davranışlarını koordine etmeye yönelik tüm fiillerin, "karar" kavramını teşkil ettiği ifade edilmiş ve teşebbüs birliklerinin ihlale konu olan davranışları Kanunun 4. maddesi kapsamında değerlendirilmiştir. 22.01.2002 tarih ve 02-04/39-20 sayılı kararı ile de teşebbüs birliği kararlarına yaptırım gücüyle desteklenmesinin zorunluluk bulunmadığı belirtilmiştir. Tüm bu kararlardan anlaşıldığı üzere belirli usul ve koşullara tabi ve resmi yollarla alınmış bir karar bulunması teşebbüs birliğinin sorumluluğunu doğurma anlamında olmazsa olmaz koşul değildir. Ayrıca kanun metninde "*teşebbüs birliklerinin karar ve eylemleri*" ifadesi ile karar kapsamında değerlendirilemeyecek ancak rekabeti kısıtlayıcı amaç ya da etkiye sahip eylemleri de kapsayacak şekilde geniş bir düzenleme yer almaktadır. 4054 sayılı Kanun'da Rekabeti kısıtlama amacını taşıyan anlaşmalar ile teşebbüs birliği kararları arasında bir ayırım yapılmadığı belirtilmiştir.

- (213) Bunun yanında 2018 yılı BHUK kararlarıyla TÜRSAB'a verilmiş olan Mekke ve Medine hac servis hizmetinin organize edilmesi görevinin dışlayıcı uygulamalara yol açtığı yönünde bir tespit yapılmamıştır. Kaldı ki soruşturmaya konu hac kontenjanı paylaşım kararları ve eylemlerinin hayata geçmesi için geniş bir katılım gerekmektedir. Bu nedenle TÜRSAB'ın acenteleri hac servisi hizmetinden dışlama amacı gütmesi de rasyonel bir davranış olmayacak, dışlanan acenteler kendine atanan kontenjanın üstünde bir kayıt yapabilecek veya ilgili kamu otoritelerine TÜRSAB'ı şikâyet edebilecektir. Dolayısıyla TÜRSAB'ın hac pazarında bağlayıcı karar almadığı veya pazardan kimseyi dışlamadığı görüşüne katılmak mümkün değildir.

#### **1.6.2.10 Kontenjan Paylaşımı İddiasının Somut Şekilde Ortaya Konamadığına İlişkin Savunma ve Değerlendirme**

- (214) Savunmada soruşturma raporunun TÜRSAB, HURSAD, DİB ve acentelerden elde edilen bilgiler üzerine varsayımda bulunarak hazırlanmış olduğu, 23.12.2018 tarihli toplantıya katılan veya katılmayan birçok seyahat acentesinden toplantının konusu ve kota paylaşımı yapılıp yapılmadığı bilgisinin talep edildiği ve her bir seyahat acentesinin farklı cevaplar verdiği, TÜRSAB'ın pazarda faaliyet göstermediği, seyahat acenteleri ile yatay bir ilişkide bulunmadığı, bu nedenle TÜRSAB ile acentelerin teminat gibi bilgi paylaşımlarının rekabet hukukunun konusuna girmediği öne sürülmüştür. Ayrıca Kurulun 07.07.2015 tarihli 2015-1-22 numaralı dosyasında "*diğer taraftan yukarıda yer verildiği üzere bazı il barolarının yönetim kurulu kararları internet sitesi açıklamaları ile kurumumuz kayıtlarına intikal ettirilen cevabi yazılardan görülen avukatlık mesleği mensupları arasında fiyatlara ilişkin birliktelik sağlanması ve bahse konu tavsiye ücret kararlarına titizlikle uyulmasının talep edilmesi gibi 4054 sayılı kanunu ihlal edebilecek nitelikte olan uygulamalardan kaçınılması gerektiği*" ifadelerine yer verildiği, bu çerçevede rekabet ihlaline neden olan süreci takip eden teşebbüs birliğine görüş gönderilebildiği, zira teşebbüs birliğinin hiçbir zaman pazardakilerle rakip konumunda olmadığı ifade edilmiştir.
- (215) TÜRSAB'ın acente kayıt sayılarını takip etmesinin nedeninin DİB tarafından talep edilmesi ve acentelerin hacı kayıtlarının teminat yetersizliği nedeniyle bozulması ya da teminatı fazla bir acentenin ne kadar daha kayıt yaptırabileceğinin acenteye bildirilmesi olduğu, her yıl hac döneminin başlangıcından itibaren kesin kayıtlara kadar geçen kısa süre dikkate alındığında DİB'in kendi pazar payına düşen hacı kayıtlarının yanında seyahat acentelerinin kaydını takip edebilmesinin mümkün olmadığı, soruşturma heyetince DİB'e TÜRSAB'a hac kayıt bilgisi verip vermediğinin sorulduğu ancak DİB'in



cevap vermediği, pazarın tamamının DİB'in uhdesinde bulunduğu gerçeği karşısında TÜRSAB'ın bu bilgilere ulaşmasının mümkün olmadığı, mevcut dosyada sadece devletin ilgili kurumu tarafından gerek sözlü gerek e-posta ile talep edilen bilgilerin yerine getirilmesinin söz konusu olduğu belirtilmiştir.

- (216) Diğer yandan 04.02.2019 tarihinde (.....) Turizm'den TÜRSAB'a gelen e-postada kullanılan "tahsis" kelimesinin TÜRSAB tarafından acenteye tahsis edilen oran/pay olarak değil, Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'na kayıtların bildirilmesi öncesinde kayıtların netleştirilmesi anlamında kullanıldığı iddia edilmiştir.
- (217) Savunmada dile getirilen bir başka husus TÜRSAB tarafından kayıtlar devam ederken boş kontenjan listesinin acentelere açıklanmasının nedeninin ülke kontenjanının DİB tarafından her ile nüfusu oranında paylaşılıyor olması olduğu, DİB'den il bazlı boş kontenjan listesinin paylaşılmasının istendiği, acentelerin eğer yeteri kadar teminatı varsa illerde yeni kayıt alabileceklerinin üyelere duyurulduğu belirtilmiş ve TÜRSAB'ın tek amacının DİB'in hac faaliyetlerindeki görevine yardımcı olmak olduğu iddiasıdır.
- (218) Savunmada dile getirilen TÜRSAB'ın 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği yönünde somut bir bulguya rastlanmadığı, rekabete duyarlı bilgi ve belgenin DİB tarafından istendiği, bunların ihlal tespitine dayanak haline getirilemeyeceği savunmasına diğer bölümlerde yer verildiğinden burada yinelenmemiştir.
- (219) Diğer yandan TÜRSAB'ın acentelerle yatay ilişkisi olmaması dolayısıyla soruşturma konusu ihlali gerçekleştirme kabiliyetinin bulunmadığı ve TÜRSAB ile acentelerin rakip konumda bulunmamasından dolayı hac teminatı gibi bilgileri paylaşmalarının rekabet hukukunun konusuna girmediği şeklindeki savunmaya katılmak mümkün olmamıştır. 4054 sayılı Kanun'un tanımlar başlıklı maddesinde teşebbüs birliği; *"teşebbüslerin belli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler"* şeklinde tanımlanmış, izleyen 4. maddede: *"...Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır."* hükmü getirilmiştir. Bunun yanında 4054 sayılı Kanunun 4. maddesinin gerekçesinde teşebbüslerin ortak sorunlarıyla ilgilenmek üzere aralarında tüzel kişiliği olan veya tüzel kişiliği olmayan birlikler oluşturup zaman zaman üyeleri arasında rekabeti önleyerek üyelerinin daha fazla kazanç elde etmelerine hizmet edici kararlar alabildikleri, bu gibi kararların da rekabet sistemine aykırı olup yasaklandığı belirtilmiştir.
- (220) Diğer yandan savunmada ileri sürülen TÜRSAB'ın hac kayıtları devam ederken acente bazlı kayıt sayılarını DİB'den istemesi ve illerde kalan boş kontenjanlarını acentelerle paylaşması hususuna ilişkin olarak TÜRSAB'ın görevleri arasında DİB adına acentelere duyuru yapmanın da bulunduğu; bu doğrultuda illerde kalan boş kontenjanların acentelere duyurulmasının rekabeti arttıracı bir unsur olduğu; bununla birlikte Bulgu 16'da yer verilen ve TÜRSAB tarafından DİB'e gönderilen 07.01.2019 tarihli yazıyla, acentelerin il bazlı kayıt sayılarının günlük olarak istendiği; TÜRSAB tarafından DİB'den edinilen bilgilerin acente bazlı değil, il bazlı olarak acentelere duyurulduğu tespit edilmiştir. TÜRSAB'ın ise DİB'den yalnızca il bazlı kayıt sayılarının bilgisini değil, aynı zamanda her gün özelinde acente bazlı kayıt sayılarını da talep etmesinin dosya kapsamında elde edilen tüm deliller göz önünde bulundurulduğunda müşteri paylaşımı kararının yürütülmesine ve denetlenmesine yönelik olduğu kanaatine varılmıştır. TÜRSAB tarafından, DİB'in yalnızca il bazlı hac kayıt sayısı bilgisini paylaşmadığını da göz önünde bulundurulduğuna savunmada öne sürülen iddialar geçersiz bulunmuştur.

- (221) 04.02.2019 tarihinde (.....) Turizm'den TÜRSAB'a gelen e-postada kullanılan "tahsis" kelimesinin TÜRSAB tarafından acenteye tahsis edilen oran/pay olarak değil, Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'na kayıtların bildirilmesi öncesinde kayıtların netleştirilmesi anlamında kullanıldığı iddia edilmiştir. Bu noktada acentelerin kesin hacı kayıt sayılarının DİB tarafından Suudi Arabistan Hac Bakanlığı'na bildirildiği hatırlatılmalıdır. Acentenin TÜRSAB'a hitaben yazılan e-postada "Acentemiz (.....) Turizm'e tahsis edilen" ifadesini kullanması dosya kapsamında elde edilen diğer müşteri paylaşımına yönelik teşebbüs birliği kararı bulgularını destekler niteliktedir. Diğer yandan söz konusu bulgunun münferit olarak yer almamış olup, dosya konusu değerlendirmelerin bütünü ve diğer bulgularla da uyumlu olduğundan savunmaya katılmak mümkün olmamıştır.
- (222) **I.6.2.11 TÜRSAB Savunmasında Yer Verilen Diğer Hususlar ve Değerlendirme**
- (223) TÜRSAB'ın usule ilişkin savunmalarına ve savunmaların cevaplarına aşağıda sırasıyla yer verilmiştir:
- Kurulun 07.03.2019 tarih ve 19-11/132-M sayılı kararı uyarınca TÜRSAB hakkında önaraştırma açıldığına ilişkin teşebbüse tebliğ edilmediği, anılan Kurul kararını 10.05.2019 tarihinde yerinde inceleme sırasında ve yetki belgesinden öğrendikleri,
  - Soruşturma bildiriminde rekabet ihlali şüphesinin hangi tespit, değerlendirme ve belgelere dayandığı hakkında yeterince bilgi verilmediği iddiaları.
- (224) 4054 sayılı Kanun'un 40 maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında "*Kurul, resen veya kendisine intikal eden başvurular üzerine doğrudan soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için önaraştırma yapılmasına karar verir... Önaraştırma yapmakla görevlendirilen raporör 30 gün içinde elde ettiği bilgileri, her türlü delilleri ve konu hakkındaki görüşlerini Kurula yazılı olarak bildirir.*" hükmü yer almaktadır. Anılan Kanun'un 43. maddesinde ise "*Kurul, başlattığı soruşturmaları, soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir...*" hükmüne yer verilerek soruşturma açılması halinde taraflara bildirim yapılacağı belirtilmiştir. Şu halde Kurul tarafından TÜRSAB hakkında önaraştırma açılması kararının tarafa bildirilmesi kanuni bir zorunluluk olmayıp Kanun'un Kurul'a verdiği yerinde inceleme yetkisinin etkin bir şekilde kullanılabilmesi önaraştırma kararının gizli tutulmasına bağlıdır. Zira taraflara yapılan önaraştırma ve soruşturma bildirimleri yerinde incelemelerle eş zamanlı yapılmış ve bu bildirimler TÜRSAB'a süresi içinde elden teslim edilmiştir. Dolayısıyla Kurulun önaraştırma kararını soruşturma tarafı TÜRSAB'a bildirmeden bahisle usuli hata yapıldığı savunması isabetli değildir.
- (225) TÜRSAB'ın savunmasında önaraştırma raporunda hangi tespit, değerlendirme ve belgelere dayanılarak TÜRSAB hakkında soruşturma açıldığına ilişkin açık bir şekilde ifade edilmediği iddia edilmiştir. Bununla birlikte önaraştırmanın konusunu oluşturan "*TÜRSAB'ın hacca yönelik seyahat acenteliği hizmetleri için seyahat acentelerine tahsis edilen toplam kontenjanın seyahat acenteleri arasında paylaşılmasına yönelik fiillerinin rekabeti ihlal ettiği iddiası*" TÜRSAB'da ve diğer seyahat acentelerinde yapılan yerinde incelemelerde elde edilen bilgi ve belge çerçevesinde değerlendirilmiştir. Kaldı ki kararda da anılan iddialara ve bulgulara ayrıntılarıyla yer verilmiş ve soruşturma konusu iddialara ilişkin sonuç ve kanaatler detaylıca açıklanmıştır. Soruşturma bildirimi kapsamında, önaraştırma raporunda yer verilen ve soruşturma açılmasına esas teşkil eden bilgi ve belgeler ayrıntılarıyla temin edilmiş olduğundan, teşebbüsün ileri sürdüğü üzere; incelemeye esas iddialar bakımından belge ortaya konulmaması ve savunma hakkının kısıtlanması gibi bir durumdan bahsedilmesi mümkün değildir.

(226) TÜRSAB'ın rekabet ihlali değerlendirmelerine ilişkin savunmalarına ve savunmaların cevaplarına aşağıda yer verilmiştir:

- Soruşturmaya kaynaklık eden şikâyette yer alan “TÜRSAB'ın hac kontenjanlarını dağıtırken keyfi davrandığı, bazı acentelere 2.000-3.000 kontenjan verilirken bazı acentelere hiç kontenjan vermediği” hususunun ilgili hac mevzuatına aykırı olduğu, ancak acentelerin birliktelik yaparak 2.000-3.000 sayılarına ulaşabileceği, birliktelik yapmanın da mevzuata uygun olduğu,
- TÜRSAB'ın üye seyahat acenteleri arasında kontenjan paylaşımını amaçlayan bağlayıcı nitelikte kararlar almadığı, iddia konusu kararlara uymadığı için kimseye yaptırım uygulamadığı ve hac pazarından kimseyi dışlamadığı, seyahat acenteleri arasında bir kontenjan paylaşımı yapılabilmesi için duyuruların bir takım acentelere yapılmaması gerektiği, TÜRSAB tarafından hac organizasyonuna ilişkin duyuruların çeşitli tarihlerde tüm acentelere gönderildiği,
- 2019 hac döneminde seyahat acenteleri tarafından DİB'e sunulan teminatların az olmasının temelde iki nedeni olabileceği, bunlardan ilkinin hac ücretlerinin DİB tarafından toplanmasının acenteleri finansman açısından zor duruma sokması, ikincisinin ise 2017 yılından 2018 yılına döviz kurundaki yükselişin teminat edinmeyi zorlaştırması olarak sayılabileceği

iddia edilmiştir.

(227) Mevcut incelemenin soruşturma konusu iddialarla sınırlı kalmamakta, inceleme süresince elde edilen bilgi ve belge doğrultusunda inceleme kapsamı genişletilebilmekte; bu çerçevede şikâyette belirtilen hususlar önaraştırma kararının Kurul tarafından alındığı ana kadar idari işlemi hazırlayıcı nitelikte olup bu kapsamda değerlendirilmektedir.

(228) TÜRSAB'ın pazardaki seyahat acentelerini dışladığına ilişkin olarak önaraştırma raporunda ve soruşturma raporunda herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. Öte yandan, TÜRSAB tarafından hac organizasyonuna ilişkin duyuruların tüm ilgili acentelere gönderilmesi BHUK'un kendisine yüklediği görevlerin yerine getirilmesinin gerekliliği çerçevesinde kadar TÜRSAB'ın seyahat acenteleri arasındaki kontenjan paylaşımı karar ve eylemlerinin sağlıklı bir şekilde hayata geçebilmesi açısından da önemlidir. Şöyle ki, pazardaki oyuncuların tamamının teşebbüs birliği kararına uymaması, kontenjan paylaşımıyla ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılamaması anlamına gelebilecektir. Özellikle teşebbüs birliği kararına uymayacak finansal güce sahip teşebbüsler tarafından yüksek miktarda teminat verilebilmesi halinde diğer acentelere pay edilen kayıt sayısında düşüş meydana gelebilecek ve üzerinde uzlaşılan kontenjanların sürekli güncellenmesi gerekebilecek, dahası amaçlanan faydanın elde edilememesine neden olunabilecektir. Böyle bir duruma yol açmamak adına mümkün olan tüm seyahat acentelerinin teşebbüs birliği kararına uymaya davet edilmesi ve zorlanması gerekmektedir. Bulgu 1'de görüleceği üzere yalnızca DİB ile Acente Hac Sözleşmesi imzalayan acentelerin katılımına açık ve bağlayıcı nitelikte kararların alınacağı bir toplantı düzenlenmiştir. Toplantı sonrası kısa dönem içindeyse seyahat acenteleri tarafından DİB'e hac kayıt teminatları sunulmuş ve pazardaki oyuncuların büyük çoğunluğunun TÜRSAB'ın teşebbüs birliği kararına katılarak teminatlarını sınırlandırdığı anlaşılmıştır. Yine dosya kapsamında yapılan değerlendirmelerdeki Bulgu 5, 17 ve 23'te seyahat acentelerinin uzlaşmaya davet edildiği, hac kayıtları için bu acentelerle pazarlık yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla TÜRSAB'ın, kontenjan paylaşımı uygulamasının doğası gereği, herhangi bir acenteyi pazardan dışlama niyetinin sonucu olmadığı, aksine tüm teşebbüsleri kontenjan paylaşımı uygulamasına dâhil etmek istemesinin ürünü olduğu söylenebilecektir.

- (229) TÜRSAB'ın savunmasında hac teminatlarının toplam miktarının kur artışına dayalı olarak azalmış olabileceği ifade edilmiştir. Savunma konusu iddiaların cevaplanabilmesi adına Türk Lirası/ABD Doları döviz kurunun 2018 hac dönemi öncesinde ortalama 3,81 ve 2019 hac dönemi öncesinde 5.36 olduğu tespit edilmiştir<sup>88</sup>. Bu çerçevede 2018 yılı için 684.382.596 TL ve 2019 yılı için 721.183.851 TL teminat sunulduğu anlaşılmaktadır. 2018 yılından 2019 yılına toplam teminatlar nominal olarak %5,4 büyürken acentelerin kur artışı kaynaklı cirolarının ve kârlarının nominal olarak %40 artması beklenmektedir. Dolayısıyla yüksek kâr beklentisiyle çok daha fazla teminat sunmaları ve rekabet etmeleri gerektiği değerlendirilmektedir. Öte yandan, kararın değerlendirme bölümünde ihlalin gerçekleşmesi sadece 2019 yılında hac teminat tutarlarının azalmasına dayandırılmamış, TÜRSAB'ın teşebbüs birliği karar ve eylemleriyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği somut belgelerle ortaya koyulmuştur.
- (230) TÜRSAB'ın savunmasında genel merkezde gerçekleştirilen toplantıların üyelerin mesleki gelişimlerine ve ortak sorunlarına yönelik olduğu, üyelerin TÜRSAB dışındaki örgütlenmeler içinde ve kendi aralarında aldıkları kararları TÜRSAB binasında yapılan toplantılarda, yönetiminin idaresinin ve personelinin bilgisi dışında olacak şekilde, diğer meslektaşlarına aktarabilme ihtimali bulunduğu, TÜRSAB'ın üyelerinin ticari ilişkilerine dâhil olmadığı, TÜRSAB'a üye acentelerin TÜRSAB yetki alanı dışında aldıkları ancak TÜRSAB çatısı altında yaptıkları toplantılarda duyurdukları kararların TÜRSAB'a mal edilemeyeceği, TÜRSAB'ın üye acentelerin mesleki gelişimine katkı sunduğu ölçüde toplantıları desteklediği, acenteler arasındaki ticari ilişkilere karışmadığı ifade edilmiştir.
- (231) Bu noktada, TÜRSAB'ın mevzuattan kaynaklanan görevleri yerine getirmek amacıyla aldığı kararlar ve bu kararlara yönelik eylemleri ile 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiği teşebbüs birliği kararlarının birbirinden ayrılması gerekmektedir. TÜRSAB'ın savunmasında belirtilen, mesleğin gelişimine dayalı toplantılar düzenlenmesine veya üyeler arasındaki ticarete karışılmamasına ilişkin hususlar mevzuattan kaynaklanan görevlerin yerine getirilmesinden kaynaklanmaktadır. Kararda yer verildiği üzere birçok bilgi ve belge TÜRSAB çalışanlarının bilgisayarlarında bulunmuş, bulgu içeriklerinden TÜRSAB yöneticilerinin de ihlal değerlendirmesi yapılan bilgi ve belgeden haberdar olduğu anlaşılmıştır. Dahası soruşturma süresince elde edilen bilgi ve belgeden TÜRSAB ve HURSAAD yönetiminde görev alan kişilerin 23.12.2018 tarihli toplantıya katıldıkları ve toplantının bu kişilerin gözetimi altında gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Son olarak TÜRSAB'ın tüm yöneticilerinin hac organizasyonu yapmadığı, dolayısıyla anılan toplantıya katılmalarının ve teşebbüs birliği kararlarına dâhil olmalarının beklenmemesi gerektiği de vurgulanmalıdır.
- (232) TÜRSAB savunmasında yerinde incelemede elde edilen bilgi ve belgelere ilişkin aşağıdaki savunmaları getirmiştir:
- Bulgu 1'de yer alan 23.12.2018 tarihli toplantının konusunun "2019 yılı Hac Şartnamesinin bugüne kadar netleşmemiş olması nedeni ile üyeler ile durum tahlili" olduğu,
  - Bulgu 2'de yer alan bilgisayar ortamında bulunan imzasız, kâğıda dökülmemiş ve hayat bulmamış taslak bir WORD belgesi olduğu,
  - Bulgu 3'de yer alan listenin ve listede yer alan sayıların toplamı olan "29.992" sayısının ne anlama geldiğinin açıklanmadığı,
  - Bulgu 5'te yer alan "2018 HAC TEMİNATI DİLEKÇELERİNDEKİ HACI SAYILARI" adlı tablonun DİB tarafından acentelerin tahmini kayıt sayılarına göre DİB'e vermiş oldukları teminat miktarlarının, kayıt sırasındaki hacı sayıları ile tutup tutmadığının

<sup>88</sup> 2017 ve 2018 yıllarının ilk 3 ay ortalamaları alınmıştır. (Kaynak: <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket>).

incelenmesi ve bu hususta acentelerin yapacakları kayıtların teminat yetersizliği veya teminat uygunluğuna göre bilgi verilmesinin istenmesi nedeniyle oluşturulduğu, ilgili tablonun kontenjan paylaşımına ilişkin olmadığı, DİB'den başka kimse ile paylaşılmadığı

- Bulgu 11'de yer alan (.....) Seyahat Acentesi info@(.....) adresinden TÜRSAB'a gönderilen epostada yer alana "bize verilen kontenjan" ifadesiyle kayıtlı hacı sayısının kast edildiği,
- Bulgu 18'de yer alan (.....) sahibi ve (.....) tarafından TÜRSAB'a gönderilen belgenin kimi kast ettiğinin metin içeriğinden anlaşılmadığı, önaraştırma raporunda tespit edildiği üzere hacda ve umrede yaşanan bir takım sorunlara ilişkin çözüm önerileri getirildiği, TÜRSAB yetkilileri tarafından bu ve buna benzer epostalara olumlu cevap verilmediği,
- Bulgu 26'da yer alan belgenin TÜRSAB ile ilişkili olmadığı

ifade edilmiştir.

- (233) TÜRSAB'ın hac pazarındaki konumuna ilişkin savunmada TÜRSAB'ın hac pazarında herhangi bir ticari faaliyeti bulunmadığı, BHUK'da oy hakkı bulunmayan temsilci sıfatı ile yer aldığı, bu kapsamda yalnızca BHUK'un kendisine yüklediği görevleri ifa ettiği ve acenteler ile BHUK arasında köprü görevi gördüğü, BHUK kararlarını etkileme gücü bulunmadığı, hac organizasyonlarında birtakım görevlerin yerine getirilmesinde örgütlü ve kurumsal bir yapıya ihtiyaç duyulması nedeniyle dönem dönem hac organizasyonlarına müdahil olduğu, müdahil konumunun acenteler arasında hac kontenjanı paylaşılması şeklinde algılanmaması gerektiği, hac organizasyonlarında maliyetlerini öz kaynaklarıyla karşıladığı, idari ve insani nitelikteki hizmetler ile BHUK'un kendisini görevlendirdiği toplu taşıma hizmetleri sunduğu, TÜRSAB'ın BHUK üyeliğinin sakıncalı veya şüphe çekici olduğu yönündeki uzman kanaatinin doğru olmadığı belirtilmiştir.
- (234) Buna ek olarak seyahat acentelerince DİB'e sunulması gereken teminat bilgisinin TÜRSAB ile paylaşılması yönünde TÜRSAB'ın bir talebinin olmadığı, bu durumun DİB'in gözetim ve denetim sorumluluğuna yardımcı olmak amacıyla DİB'in talebi doğrultusunda meydana geldiği, bu çerçevede TÜRSAB'ın rekabet ihlaline neden olmadığı, Kurul tarafından hac organizasyonları pazarındaki gözetim ve denetim görevini yerine getirirken hangi hususlarda yardım alabileceğine ilişkin DİB'e görüş bildirilebileceği ifade edilmiştir.
- (235) BHUK, DİB ve çeşitli bakanlık temsilcilerinin katılımıyla ve hac döneminden önce toplanarak hac takvimini oluşturan ve hac organizasyonlarında temel stratejik karar organıdır. Her hac dönemi öncesinde BHUK tarafından ilgili yılın hac organizasyonuna ilişkin çeşitli uygulama kararları alınmakta ve bir önceki hac döneminden kalan idari ceza raporları karara bağlanmaktadır. İlgili mevzuatta TÜRSAB da BHUK üyesi olarak sayılmıştır. Bu çerçevede TÜRSAB'ın BHUK üyeliği mevzuat tarafından kendine verilen görevlerden olup TÜRSAB'ın BHUK üyeliğinin sakıncalı ve şüphe çekici olduğu görüşü kararda bulunmamaktadır. Kararda TÜRSAB'ın BHUK'un kararları üzerinde kesin bir etkisi olduğu yönünde de görüş belirtilmemiş olup BHUK'un hac organizasyonlarındaki düzenleyici rolü ve TÜRSAB'ın bu kurulun doğal üyesi olması nedeniyle acenteler gözünde önemli bir konumda olabileceği, bunun yanında hac pazarında birtakım görevler ifa etmesi ve her acentenin faaliyetlerini yürütebilmesi için üye olmak zorunda bulunduğu bir meslek birliği olması dolayısıyla acenteler nezdinde etki gücü bulunabileceği değerlendirilmiştir.
- (236) Diğer yandan kararda ayrıntılı biçimde değerlendirildiği üzere; TÜRSAB'ın mevzuattan kaynaklanan görevleri ifa etmesiyle, herhangi bir kanuni yükümlülüğü yerine

getirmeksizin 4054 sayılı Kanun'un ihlal olarak değerlendirildiği karar ve eylemleri gerçekleştirmesi arasında farklar bulunmaktadır. Bu doğrultuda ilgili mevzuat ve kamu kurumları tarafından TÜRSAB'a yüklenen, kamu kurumlarıyla acenteler arasında bilgi paylaşımına aracılık etmek, gerekli duyuruları yapmak, Mekke ve Medine'de hac servisi hizmeti sunmak, hac organizasyonu gerçekleştirecek acentelerin alt acente listesini toplamak gibi işlerin 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmeyecek; ancak soruşturma konusu acenteler arası müşteri paylaşımı kararı alınması 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali olarak değerlendirilecektir. Kaldı ki, TÜRSAB'ın DİB'in kendisinden istediğini iddia ettiği yardım talebi DİB'e sorulmuş, edinilen bilgi ile bu iddia teyit edilememiştir. DİB'den edinilen bilgiye göre TÜRSAB'ın hac teminatları ve hac kayıtları bilgisinin acenteden toplanmasına ilişkin bir görevi bulunmadığı gibi DİB tarafından da TÜRSAB'a böyle bir görev verilmemiştir. TÜRSAB da DİB'in TÜRSAB'dan acentelerin teminat miktarı ve hac kayıt bilgisini istediğine ilişkin somut bir belge sunamamıştır. Dolayısıyla TÜRSAB'ın, kendi görev alanına giren veya bir başka kamu kurumunun kanuni görevlerini yerine getirmesine yardım etmek maksatlı davranışlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmemesi, en azından idari para cezasının belirlenmesinde göz önünde tutulması gerektiğini söylemek mümkün olmakla birlikte, TÜRSAB'ın kararda yer verilen bilgi, belge ve tespitler doğrultusunda 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder nitelikte olduğu tespit edilen karar ve eylemlerinin kendi mevzuatının gereklerinden veya kamu otoritelerinin teşvikinden kaynaklanan bir gerekçesi bulunmadığı görüşü korunmuştur.

### **I.6.3 HURSAD'ın Yazılı Savunmasının Değerlendirilmesi**

- (237) HURSAD'ın savunmalarına ve savunmaların cevaplarına sırasıyla yer verilmiştir.
- (238) HURSAD savunmasında hac organizasyonuna ilişkin neredeyse tüm standartların idari düzenlemeye tabi olduğu, pazarın diğer pazarlara benzer rekabetçi bir pazar olmadığı, Kurulun Sürücü Kursları Birliği kararında<sup>89</sup> sürücü adaylarının daha ucuz ve daha düşük nitelikli eğitim sunan sürücü kurslarını tercih etmelerinin getireceği problemlerin göz önüne alındığı, teşebbüslerin ortak fiyat tarifesi uygulamalarının hukuki düzenlemelere ilişkin aksaklıklar ve sektöre yönelik denetim sorunlarıyla bir arada değerlendirildiği, mevcut soruşturmada ise acentelerin kapasitelerini aşan yükün altına girmeleri önlenerek hacıların daha kaliteli bir hac organizasyona katılması, herhangi bir sorunla karşılaşmamalarına, pazarda hacı kaydı alamayan acentelerin de yer alabilmesinin sağlanmaya çalışıldığına ve sektördeki aksaklıkların yarattığı sorunların çözülmesinin çalışıldığı, bu çerçevede HURSAD'a soruşturma açmanın ilgili pazarda kalıcı ve sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi için etkin bir yol olmadığı öne sürülmüştür. HURSAD birinci yazılı savunmasında doğrudan soruşturmaya konu iddialara ilişkin bir savunma getirilmemiş, hac pazarının kendine has yapısı nedeniyle alışagelmış pazarlara benzemediği, hac pazarının özel durumunun göz önüne alınarak değerlendirme yapılması gerektiği tespitlerine yer verilmiştir. Bu çerçevede savunmaya ilişkin ayrıca bir değerlendirme yapılmasına gerek görülmemiştir.
- (239) HURSAD tarafından:
- Öneri raporu Bulgu 17'de yer verilen duyuru metninin bir ihlal değerlendirmesine konu olmaması gerektiği,
  - (.....),
  - Hac servisi organizasyonunun HURSAD tarafından tertip edildiği gibi DİB ve TÜRSAB tarafından da sağlandığı, HURSAD'ın organizasyonuna katılmak

<sup>89</sup> 18.06.2009 tarih ve 09-29/605-145 sayılı karar.

istemeyen acentelerin DİB veya TÜRSAB'ı tercih edebilecekleri, "2000 Riyal komisyon ve 2000 Riyal indirim ve çığırkanlığın önüne geçildiği" tabiriyle hacı adaylarının ödemelerini doğrudan DİB'e yapmalarına ilişkin uygulamanın kastedildiği ve (.....) bu hususun HURSAD'ın bu uygulamadaki etkin rolüyle alakalı olduğu, söz konusu uygulamanın idarenin kararıyla belirlenmiş olduğu ve bu noktada HURSAD'ın herhangi bir etkisinin bulunmadığı,

- HURSAD'ın kuruluş amaçları arasında üyelerin sorunları hakkında çözüm üretmenin ve büyümelerine destek olmasının bulunduğu, bu kapsamda HURSAD'ın yönlendirmelerinin tavsiye niteliğinde olup bağlayıcı olmadığı ve üyeleri arasındaki rekabeti önlemeyip üyelerine daha fazla kazançlar elde etmelerine hizmet etmediğinden HURSAD'ın fiillerinin kontenjan paylaşımı olarak nitelendirilemeyeceği, HURSAD'ın sektörün kendine özgü yapısından kaynaklanan sorunlarına çözüm bulunabilmesi amacıyla ayrımcılık yapmadan öneri sunduğu ve HURSAD üyesi olmayan pek çok seyahat acentesinin de bu önerileri olumlu karşıladığı

ifade edilmiştir.

- (240) HURSAD'ın Bulgu 17'de yer verilen duyuru metnine ilişkin savunmalarına ilişkin değerlendirilme yapıldığından, tekrara düşmemek adına Bulgu 17'nin değerlendirmesine yeniden yer verilmemiştir.
- (241) HURSAD tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediği, olası bir ihlal varsayımı durumunda HURSAD'ın davranışlarının Kanun'un 5. maddesindeki bireysel muafiyet şartlarını sağladığı ileri sürülmüştür. Muafiyet kapsamında yapılan değerlendirmeye aşağıda yer verilmiştir:
- (242) Etkinlik Kazanımı: HURSAD'ın yukarıda da bahsi geçen kuruluş amaçlarına uygun biçimde davrandığı ve bu kapsamda seyahat acentelerinin altından kalkamayacakları bir yük altına girmelerini engellediği ve bu sayede hem hacı adaylarının daha kaliteli bir hizmetten yararlanmalarına hem de seyahat acentelerinin ağır yaptırımlarla karşılaşmalarına vesile olduğu gerekçeleriyle soruşturma konusu fiillerin objektif bir biçimde etkinlik kazanımı sağladığı ileri sürülmüştür.
- (243) Tüketici Yararı: Hac organizasyonunun ulusal kotaya tabi olup idari makamların da hizmetin aksamaması ve kalitesine yönelik olarak fiyatlandırma gibi tedbirlerin alınması ve HURSAD'ın bu konuya müdahil olup yardımcı olmaya çalışmasının tüketiciye yarar sağladığı öne sürülmüştür.
- (244) İlgili Piyasanın Önemli Bir Bölümünde Rekabetin Ortadan Kalkmaması: Acentelerin, yukarıda da bahsedildiği gibi, belirli şartları sağlayabilmeleri durumunda pazarda faaliyet gösterebilme imkânlarının bulunduğu ve fiili durumda 200'ü aşkın sayıda seyahat acentesinin de hac organizasyonu düzenlediği, buna karşılık seyahat acentelerine hac organizasyonlarında ayrılan belirli bir kotanın bulunmasından dolayı kota sayısından daha fazla tüketiciye ulaşma imkânının olmadığı, HURSAD'ın soruşturma konusu fiillerinin ise pazarda kendisine yer bulamayan ve daha az tanınırlığı olan acentelerin pazarda faaliyet göstermesine imkân verip pazarın onlara karşı kapanmasını engellediği gerekçeleriyle ilgili ürün pazarında rekabetin ortadan kalkmadığı ileri sürülmüştür.
- (245) Rekabetin Zorunlu Olandan Fazla Sınırlanmaması: Hac ibadetinin niteliği gereği senede bir defa yerine getirilebilmesi nedeniyle seyahat acentelerinin her yıl pazarda kendilerine yer bulabilmek için tek bir imkânının bulunduğu, her acente için müşteri sayısının alt ve üst sınıra tabi tutulduğu, kotaların çok üzerinde bir talep olduğundan dolayı da acenteler arasında rekabetin kaldırılmasının mümkün olmadığı öne sürülmüştür.

- (246) Kararda HURSAD'ın 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği değerlendirilmemiş olduğundan ilgili savunmaya cevap verilmesine gerek görülmemiştir.

### **I.7 Muafiyet Değerlendirmesi**

- (247) Karar konusu teşebbüs birliği kararının rekabeti kısıtlama amacı taşıdığı ve dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında amaç bakımından ihlal teşkil ettiği sonucuna ulaşılmıştır. 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile yasaklanan rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar belirli şartların sağlanması durumunda anılan Kanun'un 5. maddesi ile bu yasaklamadan muaf tutulmaktadır.
- (248) Kanun belli tip veya türdeki rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaları 5. madde koruması dışında bırakan bir düzenleme ihtiva etmemektedir. Teorik olarak 5. maddede yer alan koşulları sağlayan her türlü rekabeti kısıtlayıcı anlaşma ve hüküm muafiyet korumasından faydalanabilir. Fakat gerek hukuken gerek iktisadi olarak doğası gereği rekabeti aşırı ölçüde sınırladıkları ve rekabet üzerindeki olumsuz etkilerini bertaraf edecek nitelikte ekonomik faydalar yaratabilme ihtimallerin oldukça düşük olduğu varsayılan anlaşmaların muafiyet koşullarını sağlama ihtimalinin görece düşük olduğu kabul edilmektedir.
- (249) Rekabet hukukunda yasaklanan, rekabeti bozucu anlaşma/uyumlu eylem ya da teşebbüs birliği karar ve eylemlerinin rakipler arası fiyat tespiti, arz miktarının kısıtlanması, pazar paylaşımı, müşteri veya bölgelerin bölüşümüne yönelik olanlar yer almaktadır. Bu türden anlaşma/uyumlu eylem ve teşebbüs birliği karar ve eylemleri rekabeti doğrudan sınırlamakla birlikte telafi niteliğinde herhangi bir somut fayda ortaya çıkarmamaktadırlar. Aksine fiyatların rekabetçi seviyenin üzerine çıkmasını sağladıklarından tüketicilere ve topluma zarar vermektedirler.
- (250) Bu çerçevede, soruşturmaya taraf TÜRSAB'ın müşteri paylaşımına yönelik bir teşebbüs birliği kararı ve eylemi şeklinde ortaya çıkan rekabete aykırı davranışlarının hizmetin sunumuna ilişkin yeni gelişme veya iyileşme sağlamadığı gibi tüketici seçeneklerinde bir azalma meydana getirmesi ve fiyatların yükselmesine yol açması nedeniyle tüketicinin de yarar sağlaması söz konusu değildir. Dolayısıyla karara konu teşebbüs birliği karar ve eylemlerine muafiyet tanınmasının mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

### **I.8. İdari Para Cezasına İlişkin Değerlendirme**

- (251) Soruşturma süresince elde edilen bilgi ve belge doğrultusunda 23.12.2018 tarihinde TÜRSAB çatısı altında yapılan toplantıda hac organizasyonu gerçekleştiren acenteler arasında kontenjan paylaşımı yapılması amacıyla teşebbüs birliği kararı alındığı, bu amaçla acentelerce DİB'e sunulan teminatların sınırlandırıldığı, teminatların sınırlandırılmasının pazardaki etkisinin toplam teminatlar üzerinden görülebildiği ve bu doğrultuda TÜRSAB'ın "Hacca Yönelik Seyahat Acenteliği Hizmetleri Pazarı"nda müşteri paylaşımına yönelik bir teşebbüs birliği kararı ve eylemi yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (252) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Bu Kanunun 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir.*" hükmüne yer verilmiştir. 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 'Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (Ceza Yönetmeliği)'in 1. maddesinde ise yönetmeliğin amacı; "*4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 4 üncü ve 6 ncı maddelerinde*



*yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyeleri ile bunların yönetici ve çalışanlarına, aynı Kanunun 16 ncı maddesi gereğince verilecek para cezasının tespitine ilişkin usul ve esasları düzenlemek” şeklinde belirlenmiştir.*

- (253) Ceza Yönetmeliği'nin temel para cezasını düzenleyen 5. maddesinin ilk fıkrasına göre; temel para cezası hesaplanırken ihlale taraf olan teşebbüslerin Kurul tarafından saptanacak yıllık gayri safi gelirlerinin, karteller için %2'si ile %4'ü, diğer ihlaller için %0,5'i ile %3'ü arasında bir oran esas alınacaktır. Bu çerçevede, ilk olarak tespit edilen ihlalin hukuki niteliğinin değerlendirilmiştir.
- (254) Ceza Yönetmeliği'nin 3. maddesinde; "*Fiyat tespiti, müşterilerin, sağlayıcıların, bölgelerin ya da ticaret kanallarının paylaşılması, arz miktarının kısıtlanması veya kotalar konması, ihalelerde danışıklı hareket konularında, rakipler arasında gerçekleşen, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve uyumlu eylemler*", "kartel" olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede TÜRSAB'ın teşebbüs birliği kararı ve eyleminin diğer ihlaller kategorisinde olduğu; bu itibarla Ceza Yönetmeliği'nin temel para cezasını düzenleyen 5. maddesi çerçevesinde TÜRSAB hakkında Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin %0,5'i ile %3'ü arasında bir temel para cezasının belirlenmesi gerekmektedir.
- (255) Temel para cezasının belirlenmesi için ihlal eyleminin başlangıç ve bitiş tarihlerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Mevcut soruşturmada ihlal iddialarının soruşturma tarafları ve seyahat acentelerinden elde edilen bilgi ve belge doğrultusunda, hac pazarındaki kısıtlama etkisinin ortaya çıktığı 2019 hac dönemi ile sınırlı olarak değerlendirilmiştir. Konusu gereği hac dönemleri takvim yılı olarak belirlenmemekte, 2019 yılı hac döneminin acentelerin DİB ile sözleşme yapmak için müracaatları ile başlayan ve hac ibadetinin başlaması ile son bulan 13.12.2018 – 4.07.2019 dönemini kapsadığı dikkate alındığında ihlalin süresinin her koşulda 1 yıldan az olduğu; dolayısıyla Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca TÜRSAB'a uygulanacak olan temel para cezasına ilişkin olarak herhangi bir artırıma gidilmemesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (256) Son olarak TÜRSAB'ın soruşturma sürecinde incelemeye yardımcı olmasının hafifletici unsur olarak ele alınıp Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca da temel para cezasının indirilmesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.
- (257) Sonuç olarak, uygulanacak idari para cezası oranı  $\%(\dots)$  olarak belirlenmiş ve TÜRSAB'a, Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının b) bendi ve 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2020 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi gelirlerinin takdiren  $\%(\dots)$  oranında idari para cezası verilmesine karar verilmiştir.

**J. SONUÇ**

(258) 27.06.2019 tarih, 19-23/360-M sayılı ve 11.10.2019 tarih, 19-35/521-M sayılı Kurul kararları uyarınca yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Rapor'a ve Ek Görüş'e, toplanan delillere, yazılı savunmalara, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre,

- 1) Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği'nin seyahat acentelerinin serbest rekabetine açık olan hac kayıtlarında kontenjan paylaşımı yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine,
- 2) Hac ve Umre Seyahat Acenteleri Derneği'nin soruşturma konusu kontenjan paylaşımı uygulamalarına ilişkin herhangi bir belirleyici etkisi bulunduğu tespit edilememesi dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediğine,
- 3) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle aynı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" in 5. maddesinin birinci fıkrasının b) bendi ve 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2020 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi gelirlerinin takdiren, % (.....) i oranında olmak üzere
- 4) Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği'ne 112.484,36-TL idari para cezası verilmesine,
- 5) Diyanet İşleri Başkanlığına, hac ücretlerinin Diyanet İşleri Başkanlığı hesabına yatırılması uygulamasının ve seyahat acenteleri tarafından Diyanet İşleri Başkanlığına sunulan teminat miktarlarının değiştirilememesinin rekabet üzerindeki olumsuz etkileri hakkında görüş gönderilmesi için Başkanlığa yetki verilmesine

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ İle karar verilmiştir.