

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,  
REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2015-5-21 (Önaraştırma)  
**Karar Sayısı** : 15-34/517-164  
**Karar Tarihi** : 01.09.2015

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Prof. Dr. Ömer TORLAK  
**Üyeler** : Arslan NARİN, Fevzi ÖZKAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ,  
Kenan TÜRK

**B. RAPORTÖRLER:** Serap TOPALÖMER, Hasan ADIYAMAN

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Türkiye Seyahat Acentaları Birliği (TURSAB)  
Esentepe Mah. Villa Cad. No:7 Şişli İSTANBUL

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILAN** : - Turist Rehberleri Birliği (TUREB)  
Kızılay Mah. Menekşe 1 Sok. Orkide Apt. No:8-B D: 19  
Çankaya ANKARA

(1) **E. DOSYA KONUSU:** 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu'ndan aldığı yetkiyle tek başına turist rehberliği sınavı açma yetkisine sahip olan Turist Rehberleri Birliğinin (TUREB) bu yetkisini sektördeki ticari faaliyetleri engelleyici, bozucu ve zorlaştırmacı nitelikte hiç veya gereği gibi kullanmaması nedeniyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal ettiği iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- TUREB'in 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanuna (6326 sayılı Kanun) göre kurulan bir meslek birliği olduğu ve rehberlik mesleğinin icrasında tek yetkili kuruluş olduğu,
- 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu'nun 10. maddesine göre seyahat acentelerinin turlarda ve paket turlarda, tur başına kırk beş kişiye kadar en az bir rehber bulundurmak zorunda olduğu, turistlere rehberler dışında herhangi bir kimse vasıtasıyla rehberlik faaliyeti niteliğinde bilgi verilemediği, aksi durumlarda seyahat acentelerine idari para cezası uygulandığı,
- TUREB'in sektörde rehber ihtiyacının karşılanması için sınav açmasının zorunlu olduğu, ancak rehber sayısının artmasının önlenmesi ve piyasaya yeni girişlerin engellenmesi amacıyla sınav düzenlemekten kasıtlı olarak imtina ettiği, tek yetkili olması sebebiyle sınav açmamak şeklindeki bu eylemin rekabeti engellediği,
- Kültür ve Turizm Bakanlığının (BAKANLIK) oluru ile açılmış bir sertifika programının BAKANLIK oluru olmaksızın TUREB tarafından ertelendiği, bu eylemi çerçevesinde TUREB'in kanunen kendisine tanınan yetkiyi aşarak hukuka aykırı işlem tesis ettiği,
- Turizm sektöründe seyahat acentelerinin faaliyetlerinin aksamaması adına rehber sayısının artırılması gerektiği, ancak TUREB'in sınav düzenlemekten kasıtlı olarak imtina etmesi nedeniyle rehber sayısının azlığından dolayı yasal olarak rehber bulundurmamak zorunluluğu altındaki seyahat acentelerinin faaliyetlerinin zorlaştığı ve hatta bu nedenle birçok tur ile paket turun iptal edildiği, dolayısıyla eylemin

sektördeki faaliyetleri zorlaştırması nedeniyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) çerçevesinde incelenmesi gerektiği,

- TUREB'in tek başına turist rehberliği sınavı açma yetkisine sahip olması nedeniyle hâkim durumda olduğu, TUREB'in yetkisini hiç veya gereği gibi kullanmayarak ülke genelinde ve belirli bölgelerde ihtiyaç olan dillerde turist rehberi sayısının azlığı sorunlarını dikkate almadığı, bu sorunları ortadan kaldıracak nitelikte olan görevlerini yerine getirmeyerek sektörü bir çıkmaza sürüklediği

belirtilerek 4054 sayılı Kanun kapsamında gereğinin yapılması talep edilmiştir. Bunun yanı sıra Kurum kayıtlarına 11.06.2015 tarih ve 2803 sayı ile intikal eden ve yine TURSAB tarafından gönderilen bir başka yazıda özetle; önceki başvuruya ek olarak, 4054 sayılı Kanun'un 27. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi ve 30. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi gereğince; 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu'nun 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin 4. alt bendi, 6. maddesinin birinci fıkrası ve ikinci fıkrasının ilk cümlesi, 6. maddesinin dördüncü fıkrası ve 13. maddesinin beşinci fıkrası ile 26.12.2014 tarihli Turist Rehberliği Meslek Yönetmeliği'nin 36., 37. ve 38. maddeleri hakkında görüş bildirilerek, söz konusu yasa ve yönetmelik maddeleri için ilgili sürecin TBMM ve Başbakanlık nezdinde başlatılması talebinde bulunmaktadır

- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 05.06.2015 tarihinde giren başvuru üzerine hazırlanan 30.06.2015 tarih ve 2015-5-21/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 07.07.2015 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 15-28/397-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 21.08.2015 tarih ve 2015-5-21/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca TUREB hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı, Turist Rehberliği Meslek Kanunu ile Turist Rehberliği Meslek Yönetmeliği'ne ilişkin olarak görüş bildirmek suretiyle TBMM ve Başbakanlık nezdinde herhangi bir girişimde bulunulmasına gerek olmadığı belirtilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. Hakkında Önaraştırma Yapılan Taraf: TUREB

- (5) TUREB, 22.06.2012 tarih ve 28331 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6326 sayılı Kanun kapsamında kurulmuş, kendisine bağlı yedi meslek odası ile altı bölgesel meslek odası olmak üzere tüm Türkiye'de örgütlenmiş on üç odanın kamu kurumu niteliğinde meslek üst kuruluşudur.
- (6) Merkezi Ankara bulunan TUREB'in temel görevlerinden birisi, Turist Rehberliği Meslek Yönetmeliği'nin (Meslek Yönetmeliği) 4. maddesinin "(1) Birlik ve TURSAB'ın ortak önerileri ve Bakanlığın onayıyla turizm sektörünün ihtiyaçları dikkate alınarak, belirlenen dillerde Bakanlığın gözetimi ve denetimi altında Birlik tarafından ülkesel veya bölgesel turist rehberliği sertifika programları düzenlenir. (2) Birlik ve TURSAB hangi dillerde sertifika programı açılacağına ilişkin ortak önerilerini yazılı olarak Bakanlığa bildirir. Sertifika programı açılacak diller, önerilen diller arasından turizm sektörünün ihtiyaçları da gözetilerek Bakanlık tarafından karara bağlanır ve bu karar Birlik ve TURSAB'a bildirilir." şeklindeki birinci ve ikinci fıkralarında yer verilen hükümler uyarınca turist rehberliği sertifika programlarının düzenlenmesidir.

## I.2. İlgili Pazar

### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (7) Başvuru konusu iddialar TUREB'in kuruluş kanunundan aldığı yetkiyle tek başına turist rehberliği sınavı açma yetkisini hiç veya gereği gibi kullanmaması nedeniyle sektördeki ticari faaliyetleri engellediği ve bozduğuna yöneliktir. Şikâyet konusu, TUREB'in turist rehberliği mesleğine ilişkin faaliyetlerinden oluşmaktadır. Bu çerçevede en geniş haliyle ilgili ürün pazarının "turist rehberliği hizmeti" olarak ele alınması mümkündür.
- (8) Bununla birlikte İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafında da ifade edildiği gibi *"inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir"*. Bu çerçevede dosya konusu iddialar bakımından ilgili ürün pazarı tanımlanmamıştır.

### I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (9) TUREB, 6326 sayılı Kanun uyarınca kurulan, tüm Türkiye'de örgütlenmiş kamu kurumu niteliğinde meslek üst kuruluşudur. Bu bilgiler çerçevesinde şikâyet konusuyla bağlantılı olarak ve en geniş haliyle ilgili coğrafi pazarın "Türkiye" olarak ele alınması mümkündür.
- (10) Bununla birlikte yukarıda yer verilen, İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafı da dikkate alınmak suretiyle, dosya konusu iddialar bakımından bu aşamada ilgili coğrafi pazarın tanımlanmasına gerek görülmemiştir.

## I.3. Yapılan İnceleme ve Tespitler

### I.3.1. TUREB'den Edinilen Bilgiler ve Belgeler

- (11) Dosya konusu iddiaların incelenebilmesi amacıyla önaraştırma kapsamında TUREB'de yapılan yerinde incelemede elde edilen ve TUREB'den talep edilen belgelere aşağıda yer verilmektedir:
- (12) TUREB tarafından 06.02.2015 tarihinde BAKANLIK'a gönderilen yazı ile Trabzon, Şanlıurfa, Gaziantep ve Adana Bölgesel Rehberler Odalarının yetki çevrelerinde yer alan illerde bölgesel sertifika programlarının düzenlenmesinin planlandığı bildirilmiştir. Bu bilgiye cevaben 19.02.2015 tarih ile verilen BAKANLIK onayı ile söz konusu bölgesel sertifika programlarının yapılmasının uygun olduğu TUREB'e bildirilmiştir.
- (13) TUREB tarafından 11.03.2015 ve 22.04.2015 tarihlerinde BAKANLIK'a gönderilen yazılarda ise;

*"... Bölgenin rehber ihtiyacının karşılanmasına yönelik olarak Trabzon ve Şanlıurfa illerinde açılması planlanan Bölgesel Sertifika Programı için, duyuru metninde de belirtildiği üzere, Adana, Gaziantep Trabzon ve Şanlıurfa Odalarının yetki çevresinde yer alan illerde ikamet edenlerin kabul edileceği belirtilmiş olmasına rağmen yapılan başvurular ve alınan duyumlardan sertifika programı için belirtilen bölgelerden müracaatların yanı sıra, o bölgeler dışından da kişilerin geçici olarak ikinci yerleşim yeri belgesi edindikleri ve sertifika programının tamamlanmasının ardından asıl yerleşim yerine ikametgâhlarını aldıracakları yönünde çok sayıda bilgiye ulaşıldığı, bu nedenle açılacak sertifika programının belirlenen ve planlanan amaca hizmet etmeyeceği ve aynı bölgelerde ve illerde rehber ihtiyacının devam edeceği düşüncesiyle sertifika programının ileri bir tarihe ertelenmesinin TUREB tarafından*

*uygun görüldüğü bu illerde ikamet etmemelerine rağmen sadece sertifika programı için geçici ikamet alarak müracaat edenlerin de olduğu duyumları alınmıştır.*

*Bu durumda olanların tespiti amacıyla o illerin Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlükleri ile yazışmalar yapılmış olup, prosedürün tamamlanmasını müteakip ertelenen Sertifika Programına ilişkin yeni sınav tarihleri belirlenerek tarafınıza bildirilecektir.” ifadelerine yer verilerek sınavı erteleme kararı bildirilmiştir. Bunun üzerine BAKANLIK tarafından 30.03.2015 tarihli ve 07.07.2015 tarihli yazılar ile sertifika programının yeniden düzenleneceği tarihin tespit edilerek ivedilikle bildirilmesi istenmiştir.*

- (14) Yukarıda yer verilen belgelerden görüleceği üzere, sertifika programlarına ilişkin yürütülen süreçler 6326 sayılı Kanun ve Meslek Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde BAKANLIK gözetim ve denetimi altında gerçekleştirilmiştir. TUREB, sertifika programının ilanını Meslek Yönetmeliği'nin 5. maddesine dayanarak hazırlamıştır. Anılan Yönetmelik maddesinde; *“Sertifika programları, seçme sınavının yapılacağı tarihten en az bir ay önce Birliğin resmi internet sitesinde ve gerekli görüldüğü hallerde diğer iletişim kanalları ile duyurulur. Duyuruda programa hangi yabancı dillerde ve en fazla kaç katılımcı kabul edileceği, programın en az kaç katılımcıyla yapılacağı, programın hangi il veya illerde yürütüleceği, ülkesel mi bölgesel mi olduğu, hangi bölge veya bölgeler ile hangi odaların yetki çevresindeki iller için katılımcı kabul edileceği, program ücretleri, başvuru süresi ve yeri ile gerekli görülen diğer hususlar belirtilir.”* denilmektedir. Görüleceği üzere sertifika programına hangi katılımcıların başvurabileceğini belirleme yetkisi Meslek Yönetmeliği'nin ilgili maddesi uyarınca TUREB'e verilmiştir.
- (15) Ayrıca, TUREB'den gelen bilgiler içerisinde rehber unvanının kazanılması için gerekli koşullar ve tamamlanması gereken süreçlere ilişkin bilgilere yer verilmiş olup; 6326 sayılı Kanun'un 3. maddesinde de yer verildiği üzere iki şekilde rehber olunmaktadır:
- “1-Üniversitelerin turist rehberliği bölümlerinin önlisans, lisans veya yüksek lisans programlarından mezun olmak suretiyle,*
- 2-Üniversitelerin turist rehberliği bölümü dışındaki diğer bölümlerinden en az lisans düzeyinde mezun olduktan sonra, birliklerin ve Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin ortak önerileri ve Bakanlığın onayıyla turizm sektörünün ihtiyaçları da dikkate alınarak belirlenen dillerde, gerektiği hallerde, belirlenen bölgelerde, yönetmelikle kurs ve sınavlara ilişkin belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlığın gözetimi ve denetimi altında birlikler tarafından düzenlenen ülkesel veya bölgesel turist rehberliği sertifika programını başarıyla tamamlamak suretiyle.”*
- (16) Yine anılan yazıda hâlihazırda YÖK'e bağlı kırk civarında ön lisans ve lisans düzeyinde eğitim veren turist rehberliği okulunun bulunduğu, bu okullardan her yıl 1300-1500 civarında kişinin mezun olduğu ve ÖSYM veya TUREB tarafından yapılan yabancı dil seviye belirleme sınavına katılarak başarılı olmaları ve TUREB tarafından düzenlenen yurt içi uygulama gezisini tamamlamaları halinde rehber olabildikleri belirtilmiştir. İlgili ifadelerden sadece TUREB tarafından açılan sertifika programıyla turist rehberliği unvanının elde edilmediği, turist rehberliği hizmeti açısından asıl kaynağın üniversitelerin turist rehberliği bölümleri mezunları kanalı ile karşılandığı anlaşılmaktadır.

### I.3.2. BAKANLIK'ta Yapılan Görüşmeye İlişkin Tespitler

- (17) Önaraştırma kapsamında 05.08.2015 tarihinde BAKANLIK Araştırma ve Eğitim Genel Müdürlüğünde Genel Müdür Yardımcısı Mehmet AKYAPI ve Şube Müdürü Zeynep KÖSE ile bir görüşme yapılmıştır. Yapılan görüşmede aşağıdaki ifadeler kayda alınmıştır:

*“TUREB’in sınav ve sertifika programlarına ilişkin faaliyetleri bakanlığımızın gözetim ve denetiminde gerçekleştirilmektedir.*

*Son açılan ve daha sonra ertelenen Trabzon, Şanlıurfa, Adana, Gaziantep bölgelerinde Almanca, Fransızca, İngilizce, Arapça, Japonca, Rusça, Farsça, Yunanca, Romence, Sırpça, Slovakça, İsveççe, Çekçe, Danimarkaca, Korece ve Çince dillerini içeren sertifika programı bizim bilgimiz dâhilindedir. TUREB, bu sertifika programını 6326 Sayılı Kanuna dayanılarak 26 Aralık 2014 tarih ve 29217 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Meslek Yönetmeliği'nin “Sertifika Programı Seçme Sınavı Duyurusu başlıklı” 5. maddesinde yer alan “... programın hangi il veya illerde yürütüleceği, ülkesel mi bölgesel mi olduğu, hangi bölge veya bölgeler ile hangi odaların yetki çevresindeki iller için katılımcı kabul edileceği... belirtilir” hükmüne aykırı durumlar tespit edildiğinden erteleme kararı almış, bu durumu Bakanlığımıza bir yazı ile bildirmiştir. Bakanlık tarafından da yazıda belirtilen gerekçe 6326 sayılı Kanun ve Meslek Yönetmeliği çerçevesinde uygun olduğu, diğer taraftan, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından 07.07.2015 tarih ve 131699 sayılı yazıyla ertelenen sertifika programının yeniden düzenleneceği tarihin tespit edilerek ivedilikle bildirilmesini içeren yazı TUREB'e gönderilmiştir.”*

- (18) Söz konusu ifadelerden TUREB'in sınav açma ve sertifika programlarına ilişkin faaliyetlerinin BAKANLIK'ın gözetim ve denetiminde gerçekleştirildiği, TUREB tarafından açılan ve daha sonra çeşitli nedenlerle ertelenen sertifika programından BAKANLIK'ın bilgisi olduğu ve BAKANLIK tarafından da sertifika programının ertelenmesinin Meslek Yönetmeliği'ne uygun görüldüğü anlaşılmaktadır.

### I.4. Değerlendirme

#### I.4.1. Başvuru Konusu İddialara İlişkin Değerlendirme

- (19) TUREB 6326 sayılı Kanun çerçevesinde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak nitelendirilmektedir. Kavram, Anayasa'nın 135. maddesinde;

*“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir.”*

şeklinde tanımlanmaktadır. Öte yandan, rekabet hukukunda bu tür kuruluşlar “profesyonel meslek birlikleri” olarak da tasvir edilmektedir. Profesyonel meslek birliklerine ilişkin Rekabet Kurulu tarafınca alınan kararlara bakıldığında 27.5.2008 tarih ve 08-35/464-164 sayılı TÜRMOB kararında “TÜRMOB, tüzel kişiliğe sahip, kamu kurumu niteliğinde bir meslek örgütü olup rekabet hukuku bağlamında bir teşebbüs birliği olarak kabul edilmektedir” ifadelerine yer verildiği görülmektedir. Yine Kurulun 22.6.2006 tarih ve 06-45/572-156 sayılı kararında TÜRMOB'ın teşebbüs birliği olarak kabul edildiği görülmektedir.

- (20) 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde teşebbüs kavramı; *"piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler"* olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun'da geniş bir teşebbüs tanımı kabul edilmektedir. Bu tanım çerçevesinde, bağımsız olarak ekonomik bir faaliyet yürüten turist rehberlerinin teşebbüs niteliğini haiz olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle, turist rehberlerinin mesleklerini icra edebilmek için kaydolmak zorunda oldukları meslek odalarının, 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde *"teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler"* olarak tanımlanan teşebbüs birliği niteliğini haiz olduğu değerlendirilmektedir.
- (21) Bununla birlikte konuyla ilgili Rekabet Kurulu ve Danıştay kararları incelendiğinde, kamu kurumu niteliğindeki profesyonel meslek birliklerinin her türlü kararının 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs birliği kararı olmadığı sonucuna ulaşıldığı görülmektedir. Bu çerçevede Rekabet Kurulunun Türkiye Barolar Birliği, Türk Eczacıları Birliği (TEB) ve Danıştay'ın TEB kararları örnek gösterilebilir.
- (22) Rekabet Kurulunun 02.10.2001 tarih ve 01-46/475-119 sayılı TEB 6. Bölge Samsun Eczacı Odası kararında, TEB 6. Bölge Samsun Eczacı Odasının, yatarak tedavi gören hastaların reçetelerindeki ilaçlardan hastane eczanelerince karşılanamayanların Oda'nın belirleyeceği sıraya göre diğer eczaneler tarafından karşılanması yönündeki kararının, özel bir hukuki düzenleme ile Odaya tanınmış yetkiler kapsamında alınması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmediği sonucuna ulaşılmıştır.
- (23) Kurulun 13.11.2003 tarih ve 03-73/876(a)-374 sayılı Türkiye Barolar Birliği kararında, Birliğin avukatlık asgari ücret tarifesi belirleme yetkisinin 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 164. ve 168. maddeleri çerçevesinde açıkça Türkiye Barolar Birliğine verilmesi nedeniyle 4054 sayılı Kanun kapsamında işlem tesis edilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.
- (24) Benzer şekilde, Danıştay 13. Dairesinin 05.01.2010 tarih ve 2007/2748 E., 2010/8 K. sayılı; Ankara 12. İdare Mahkemesinin 19.11.2014 tarih ve 2014/978 E. sayılı kararlarında yasal düzenlemelerle verilen görevlerin yerine getirilmesine ilişkin hususların 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar verildiği görülmektedir.
- (25) Yukarıda konu hakkında yer verilen çeşitli Kurul kararları ve yargı kararı ele alındığında, profesyonel meslek birliklerinin genelde teşebbüs birliği olarak nitelendiği ancak kanuni düzenlemeden kaynaklanan uygulamalarına yönelik eylemlerinde herhangi bir işlem tesis edilmediği açıkça görülmektedir. Rekabet hukuku bağlamında da bir kararın 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs birliği kararı olup olmadığının değerlendirilmesinde teşebbüs birliğinin düzenlemelerle açıkça verilen yetkiler dışında ekonomik hayata ilişkin kararlar alıp almadığı hususu önem kazanmaktadır. Danıştay 13. Dairesinin 16.12.2014 tarih ve 2010/4769 E., 2014/4294 K. sayılı kararında:
- "... [Y]asayla kurulmuş olan oda veya birlik gibi kamu tüzel kişiliğine sahip olan teşebbüs birliklerinin, yasayla verilmiş herhangi bir yetkiye dayanmayan karar ve uygulamalarının ise 4054 sayılı Yasa kapsamında olacağına şüphe bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bir teşebbüs birliği, kuruluş yasasında ve ona bağlı olarak çıkarılmış mevzuatta kendisine açıkça verilmeyen bir yetkiyi kullanarak rekabeti sınırlayıcı bir karar almış ise, böyle bir durumda, söz konusu kararın rekabeti sınırlayıcı olan herhangi bir teşebbüs birliği kararından farkı olmayacaktır."* ifadesi ile söz konusu kararın iktisadi bir faaliyet olup olmadığının önemi vurgulanmıştır.

- (26) Bu noktada yukarıda altıncı paragrafta yer verilen, 07.06.2012 tarihli ve 6326 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan Meslek Yönetmeliği'nin 4. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında yer alan hükümler uyarınca TUREB'in turist rehberliği sertifika programlarının düzenlenmesi ile ilgili yetkilendirildiği ve bu kapsamda gerçekleştirdiği eylemlerinin düzenleyici bir işlem olduğu; bununla birlikte tüm sürecin BAKANLIK tarafından turizm sektörünün ihtiyaçları gözetilerek alınan kararlar doğrultusunda yürütüldüğü görülmektedir. Bu çerçevede 4054 sayılı Kanun çerçevesinde başvuruya konu iddialar hakkında TUREB'e yönelik herhangi bir işleminin tesis edilemeyeceği düşünülmektedir.
- (27) Yukarıda yer verilen tüm bilgi, belge ve değerlendirmeler ele alındığında; TUREB'in turist rehberliği sınavı/sertifika programı ile ilgili faaliyetlerini tamamen 6326 sayılı Kanun'dan aldığı yetkiyle gerçekleştirmesi ve anılan faaliyetlerin düzenleyici bir işlem niteliğinde olması nedeniyle, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde başvuruya konu iddialar hakkında TUREB'e yönelik herhangi bir işlem tesis edilmemesinin yerinde olacağı, bununla birlikte TUREB'in sertifika programını düzenlemekten kasıtlı olarak imtina etmediği, sertifika programlarının ve bu kapsamda sınav açılmasına ilişkin sürecin BAKANLIK onayı ve denetimi altında yürütüldüğü sonucuna ulaşılmıştır.

#### **I.4.2. TURSAB'ın Görüş Gönderilmesi Talebine İlişkin Değerlendirme**

- (28) Yapılan başvuruya ek olarak TURSAB tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 11.06.2015 tarih ve 2803 sayı ile intikal eden başka bir yazıda; 6326 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin 4. alt bendi, 6. maddesinin birinci fıkrası ve ikinci fıkrasının ilk cümlesi, 6. maddesinin dördüncü fıkrası ve 13. maddesinin beşinci fıkrası ile Meslek Yönetmeliği'nin 36., 37. ve 38. maddeleri hakkında görüş bildirilerek, söz konusu yasa ve yönetmelik maddeleri için ilgili sürecin TBMM ve Başbakanlık nezdinde başlatılması talebinde bulunmaktadır. Söz konusu 6326 sayılı Kanun ve Meslek Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine bakıldığında, belirtilen maddelerin önaraştırma konusu ile ilgili olmadığı ve genel olarak BAKANLIK tarafından belirlenen taban fiyat ücretleri ve turist rehberliği sözleşmesi yapma zorunluluğuna ilişkin düzenlemelerden oluştuğu tespit edilmiştir. 6326 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine bakıldığında:
- 5. maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin 4. alt bendinde; *"turist rehberliği sözleşmesi yapmadan veya taban ücretin altında çalışılması"*,
  - 6. maddenin birinci fıkrasında; *"taban ücret tarifesi, birlikler ile Türkiye Seyahat Acentaları Birliğinin görüşleri alınarak Bakanlık tarafından net ücret üzerinden belirlenir ve her yıl 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranından az olmamak kaydıyla artırılarak en geç aralık ayında, izleyen takvim yılının başından itibaren yürürlüğe girmek üzere Bakanlık tarafından ilan edilir"*,
  - 6. maddenin ikinci fıkrasının ilk cümlesinde; *"turist rehberleri, taban ücret tarifesinde belirlenen ücretin altında turist rehberliği hizmeti sunamazlar"*,
  - 6. maddenin dördüncü fıkrasında; *"tur için yazılı sözleşme yapmayan veya taban ücretin altında ücret ile çalışan turist rehberi, ilgili birlik tarafından her bir fiil için ayrı olmak, birlik bütçesine gelir kaydedilmek ve üç günlük taban ücretinden az olmamak üzere turun toplam süresine karşılık gelen taban ücret kadar idari para cezasıyla cezalandırılır."*

hükümleri yer almaktadır.

(29) Meslek Yönetmeliği'nin;

- 36. maddesinde; *“taban ücret tarifesi, birlikler ile TÜRSAB’ın görüşleri alınarak Bakanlık tarafından net ücret üzerinden belirlenir ve her yıl 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranından az olmamak kaydıyla artırılarak en geç Aralık ayında, izleyen takvim yılının başından itibaren yürürlüğe girmek üzere Bakanlık tarafından ilan edilir. Taban ücretleri tur, paket tur, gece turu ve transfer olarak günlük ve aylık taban ücreti üzerinden belirlenir”*,
- 37. maddesinde; *“turist rehberleri, taban ücret tarifesinde belirlenen ücretin altında turist rehberliği hizmeti sunamaz...”*,
- 38. maddesinde; *“turist rehberlerinin tur için belirlenen ücreti ihtiva eden yazılı turist rehberliği sözleşmesi yapmaları zorunludur. Sözleşme seyahat acentası ile turist rehberi arasında veya doğrudan turist rehberi ile turist/turistler arasında hizmet vermeye başlamadan önce yapılır. Haklı nedenlerin bulunduğu hallerde ve geçerli mazeretleri sona erdiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde yazılı olarak düzenlenmek kaydıyla e-posta, faks, telefon mesajı ve benzeri yollarla sözleşme yapılabilir”*

ifadeleri yer almaktadır.

(30) Rekabet Kurumu tarafından 18.03.2015 tarihinde yayımlanan “Rekabet Politikası Perspektifinden Ülkemiz Mevzuatının Taranması” başlıklı 2015 Rekabet Raporunda çeşitli kanun ve yönetmelik hükümleri incelenmiş, inceleme sonucunda bazı düzenlemelerde piyasada oluşacak fiyata etki edebilecek birtakım hükümler tespit edilmiş ve bu tespitler kamuoyuyla paylaşılmıştır. Anılan raporda söz konusu tespitler, 6326 sayılı Kanun’a yönelik olarak;

*“Düzenlemenin 6. ve geçici 3. maddesinde piyasada oluşacak fiyata etki edecek hükümler getirilmektedir. Düzenlemenin genelinde teşebbüs birliklerine faaliyette buldukları pazara ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmektedir.”*

Meslek Yönetmeliği’ne yönelik olarak;

*“30. madde ile rehberlerin seyahat acenteliği faaliyetinde bulunmaları yasaklanmaktadır. 35. madde ile taban fiyat uygulaması düzenlenmektedir. 33. madde ile reklam ve tanıtım düzenlenmiş olup seyahat acenteliğine benzer reklam ve haksız rekabet yasaklanmaktadır.”*

ifadeleri ile yer almaktadır. Bu doğrultuda ilgili mevzuatta değişikliklerin gündeme gelmesi ve ilgili düzenlemelerin taslak ya da olası metinlerinde mevcut ya da sonradan eklenen, rekabeti sınırlama ihtimali bulunan hükümlerin bulunması halinde, ilgili kurumlara görüş bildirilebilecektir. Bu aşamada söz konusu düzenlemelerin ilgili maddelerine ilişkin görüş bildirilmek suretiyle TBMM ve Başbakanlık nezdinde herhangi bir girişimde bulunulmasının gerekmediği sonucuna varılmıştır.



**J. SONUÇ**

- (31) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.