

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2011-4-36 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 11-33/717-223  
Karar Tarihi : 02.06.2011

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY,  
Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

**B. RAPORTÖRLER** : Esin AYGÜN, Recep GÜNDÜZ

**C. BAŞVURAN** : Sefir Turizm Eğitim Sanayi Ticaret Ltd. Şti.  
Döğol Cad. Erçelen Apt. No:49/3 Beşevler/Ankara

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILAN** : T.C Diyanet İşleri Başkanlığı  
Üniversiteler Mah. Dumlupınar Blv. No:147/A 06800  
Çankaya/Ankara

**E. DOSYA KONUSU:** T.C. Diyanet İşleri Başkanlığının (Diyanet) aldığı karar ve gerçekleştirdiği fiillerle hac ve umre seyahati acentelik hizmetlerinde rekabeti sınırlamak suretiyle ihlal gerçekleştirdiği iddiası.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikâyet dilekçesinde özetle;

- Diyanet'in umreci toplamak için tüm camilerdeki din görevlilerini çalıştırdığı, tüm cami ve ibadet yerlerini umreci toplama sahası olarak kullandığı, afiş ve broşürlerin asıldığı,
- Suudi Arabistan yasalarına göre devlet kurumlarının umre icra edemedikleri, bundan dolayı Diyanet'in vize anlaşmalarını Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği (TÜRSAB) üyesi Gintaş ve Kılıç Tur seyahat acenteleri üzerinden yaptığı, bu acenteleri umre konusunda diğer A grubu seyahat acentelerine getirdiği zorunluluklardan muaf tuttuğu, 2010 yılı içinde 150 bin vatandaşın bu iki acente üzerinden umre seyahati gerçekleştirdiği,
- Diyanet'in 2011 umre sezonu şartnamesinde seyahat acenteleri ile umre yapacaklar için ödenilen meblağın %50'sinin banka teminat mektubu olarak istendiği, ayrıca umreci başına seyahat sigortası zorunluluğu olduğu, ancak Diyanet ile çalışan Gintaş ve Kılıçtur'un bu yükümlülüklerden muaf olduğu,
- Seyahat acentelerinin götürecekleri her umreci için Diyanet'e 28 TL, TÜRSAB'a 10 Euro ve seyahat sigortası için en az 6 Euro ödemek zorunda oldukları, ancak Diyanet'in böyle bir zorunluluğunun bulunmadığı,
- Diyanet'in bu iki acente yoluyla diğer acentelerle haksız ve ölçüsüz rekabet ettiği, aynı zamanda sektörde regülasyon ve denetim yaptığı,
- Diyanet'in Suudi Arabistan hükümeti ile anlaşma yapmasının yasak olmasına rağmen Gintaş ve Kılıçtur üzerinden faaliyet gösterdiği, eğer buna mecbursa ayrımcılık yapmadan tüm yetkili acenteler arasından adilce seçim yapması gerektiği iddia edilmiştir.

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına son olarak 11.02.2011 tarih ve 1134 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 11.03.2011 tarih ve 2011-4-36/İİ-11-258-KT sayılı İlk İnceleme Raporu, 24.03.2011 tarih ve 11-17 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 24.05.2011 tarih ve 2011-4-36/ÖA-11-360.EA sayılı Önaraştırma Raporu 31.05.2011 tarih ve REK.0.08.00.00-110.02.02/248 sayılı Başkanlık önergesi ile 11-33 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da;

- Diyanet'in aldığı karar ve gerçekleştirdiği fiillerle hac ve umre seyahati acentelik hizmetlerinde rekabeti sınırladığı iddiasına yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı,

- Bununla birlikte, ilgili mevzuatın piyasadaki rekabeti olumsuz etkileyip etkilemediğinin incelenerek 4054 sayılı Kanun'un 27. maddesi (g) bendinde belirtilen "Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek" ile ilgili sürecin işletilmesinin ve Diyanet'e görüş bildirilmesinin yerinde olacağı

hususlarına yer verilmiştir.

## **I. TESPİTLER VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. İlgili Pazar**

#### **I.1.1. İlgili Ürün Pazarı**

Önaraştırmaya konu faaliyet alanları dikkate alınarak, dosya kapsamında ilgili ürün pazarı, "hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarı" olarak belirlenmiştir.

#### **I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar**

Önaraştırmaya konu faaliyetlerin ülke çapında gerçekleştiriliyor olması hususu dikkate alınarak dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak belirlenmiştir.

### **I.2. Yapılan Görüşmeler**

#### **I.2.1. Diyanet İşleri Başkanlığı Yetkilileri ile Yapılan Görüşme**

Görevli raportörlerin görüştüğü Diyanet yetkilisi, umre hizmetlerinin doğrudan Başkanlık bünyesinde yürütüldüğünü, bunun yasadan kaynaklanan bir gereklilik olduğunu ve bazı konularda Diyanet Vakfı ile işbirliği yapıldığını belirtmiştir. Vakıf eli ile yürütülen hizmetlerde de ihaleye çıkıldığını belirten yetkili, umre hizmetlerine yönelik olarak ise herhangi bir acente ile anlaşmalarının söz konusu olmadığını belirtmiştir. Yetkili, 1618 sayılı Seyahat Acenteleri Kanunu çerçevesinde belirlenen kriterleri haiz acentelerin umre düzenlemek üzere Başkanlık ile sözleşme imzaladıklarını; Başkanlığın acentelerle olan ilişkisinin denetim ve gözetime yönelik olduğunu; koşulları sağlayan acentelerle anlaşma yapıldığını; vizelerin alınmasına esas teşkil edecek listelerin onaylandığını; din görevlileri sağlandığını ve denetimlerin yapıldığını; acenteler arasında ayrımcılık yapılmasının mümkün olmadığını dile getirmiştir.

Yetkili, Başkanlığın fiyat politikaları hakkında, hac hizmetlerine yönelik olarak tavan ücretin bakanlıklar arası Hac ve Umre Kurulu'nca, umre için ise fiyatın serbest pazar koşullarına göre belirlendiğini; Başkanlığın umre hizmetlerine yönelik fiyatlarını kurulan Komisyon

bünyesinde giderler doğrultusunda tespit ettiğini; Başkanlık bünyesinde belirlenen bu fiyatın umre hizmetleri konusunda acenteler bakımından da bir ölçek teşkil ettiğini ve fiyatların çok yükselmemesi yönünde etki gösterdiğini; Başkanlık tarafından sunulan hizmetin kamusal nitelik arz ettiğini; camilerde yapılan duyuruların ayrımcılık amacı olmaksızın hac ve umre dönemlerinin hizmetten yararlanacaklara duyurulmasından ibaret olduğunu ifade etmiştir.

Önaraştırmanın ilerleyen aşamalarında görülen lüzum üzerine mezkûr yetkili ile ikinci bir görüşme daha yapılmıştır. Bu bağlamda raportörlerce Suudi Arabistan yasaları gereği devlet kurumlarının umre seferleri gerçekleştirmesini yasaklayan bir düzenlemenin olup olmadığı ve bu durumun Diyanet'in faaliyetlerini nasıl etkilediği sorulmuştur. Konuya ilişkin olarak yetkili, Suudi Arabistan Hac Bakanlığı bünyesinde kurulan Umre Müsteşarlığının umre hizmetleri bakımından sefer gerçekleştirecek acentelere Suudi Arabistan'da kurulan bir seyahat acentesi ile anlaşma yükümlülüğü getirdiğini, dolayısıyla bu düzenlemeler çerçevesinde Başkanlığın da, Türkiye Diyanet Vakfı ve Dini ve Sosyal Hizmet Vakfı'nın acenteleri (Gintaş Turizm ve Seyahat Acentesi (GİNTAŞ) ve VAKIF TUR Ulus. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti (Vakıftur)) aracılığıyla Suudi Arabistan'daki acentelerle anlaşma imzaladığını belirtmiştir. Bazı seyahat acentelerinin umre hizmetlerine ilişkin olarak Diyanet'in işlerini yükledikleri için ön plana çıktıkları iddiaları çerçevesinde umre hizmetlerine yönelik vizelerin alınmasına ilişkin olarak herhangi bir acenteden hizmet alınıp alınmadığı da yöneltilen sorulardandır. Bu bağlamda yetkili, Diyanet'in vize işlemleri konusunda herhangi bir seyahat acentesinden hizmet almasının söz konusu olmadığını, bununla birlikte Diyanet'in doğrudan tüzel kişiliği ile vize başvurusunda bulunması söz konusu olmadığı için vize başvurularını Başkanlık ile ilişkili olan vakıfların bünyesinde olan seyahat acenteleri üzerinden yaptıklarını belirtmiştir. Yetkiliye göre bu acenteler Başkanlık bünyesinde faaliyet gösterdikleri için mevcut uygulama herhangi bir ayrımcığa neden olmamaktadır. Bu çerçevede Yetkili, Kanun'da bu yönde verilen bir yetki olmasına rağmen, acentelerden bugüne kadar Başkanlığın böyle bir hizmet alımının söz konusu olmadığı gibi böyle bir hizmet almayı da düşünmediklerini, düşünülse bile böyle bir alımın ilgili düzenlemeler çerçevesinde ihale usul ve kurallarına göre yapılacağını açık olduğunu belirtmiştir.

Yetkiliye yöneltilen önemli bir başka soru ise Diyanet Vakfı ve Dini ve Sosyal Hizmetler Vakfı ve bu vakıflara bağlı olarak faaliyet gösteren seyahat acentelerine ilişkin olmuştur. Bu bağlamda Dini ve Sosyal Hizmetler Vakfı'nın internet sitesinde hac ve umre hizmetlerine ilişkin olarak *"başkanlığımız ve vakfımız adına bu sektörde bir acentemizin bulunmasının yararlı olacağı düşünülmekteydi. Bu amaçla İstanbul'da kurulu "KILIÇ TUR Ulus. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti."ne ait hisselerin % 96.7'sini devralmış ve unvanını VAKIF TUR Ulus. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti." olarak değiştirilmiştir.*" ifadesi bulunduğu ve benzer şekilde Diyanet Vakfı'nın internet sitesinde yer alan bilgilere göre Vakfın bağlı ortaklığı konumundaki Komaş A.Ş (Komaş)'nin iştiraklerinden olan Gintaş'ın da hac ve umre alanında faaliyet gösterdikleri tespiti hatırlatılmıştır. Bu tespitlerden hareketle yetkiliye Diyanet'in, Diyanet Vakfı ve Dini ve Sosyal Hizmetler Vakfı gibi vakıflarla organik ilişkisinin olup olmadığı ve söz konusu vakıfların hac ve umre hizmetleri pazarında faaliyet gösteren acenteleri veya iştiraklerinin olup olmadığı sorulmuştur.

Konuya ilişkin olarak anılan yetkili, Diyanet Vakfı ve Dini ve Sosyal Hizmetler Vakfı'nın, birbirleriyle kardeş olan ve Diyanet İşleri Başkanlığı ile ilişkili olan vakıflar olduğunu; Diyanet Vakfı'nın kuruluş senedi çerçevesinde Diyanet İşleri Başkanının aynı zamanda Diyanet Vakfı'nın mütevelli heyeti başkanı olduğunu; benzer şekilde Dini ve Sosyal Hizmetler Vakfı'nın yönetim kurulu başkanının da Diyanet İşleri Başkan Yardımcısı olduğunu; Gintaş'ın bu vakıflardan Diyanet Vakfı'na bağlı olup hac ve umre hizmetlerinde

genellikle bilet alımını gerçekleştirdiğini; Vakıf Tur'un ise Dini ve Sosyal Hizmetler Vakfının Kılıç Tur'un hisselerinin alınmasıyla kurulmuş olduğunu ve ilgili düzenlemeler çerçevesinde A grubu hüviyetindeki bir seyahat acentesi olduğunu belirtmiştir. Yetkilinin ifadelerine göre, gerek Gintaş ve gerekse Vakıf Tur, hac ve umre hizmetleri çerçevesinde Diyanet ile işbirliği halinde çalışmakta olup; Vakıf Tur'un bu hizmetlerden farklı olarak kendisinin de hac ve umreye yönelik faaliyetleri vardır ve raportörlere verilen rakamlar söz konusu seyahat acentelerinin bu yöndeki faaliyetlerinde herhangi bir ayrımcılık söz konusu olmadığını göstermektedir.

### **1.2.2. Gintaş Turizm ve Seyahat Acentesi ile Yapılan Görüşme**

Önaraştırma çerçevesinde, raportörlerin görüştüğü Gintaş Acente Müdürü, Gintaş'ın Komaş bünyesinde faaliyet gösteren ve hisselerinin %99'u bu şirkete ait olan bir firma olduğunu; Komaş'ın da Diyanet Vakfı'nın bağlı ortaklığı konumunda bulunduğunu belirtmiştir. Gintaş olarak hac konusunda bilet kesmek de dâhil olmak üzere herhangi bir faaliyetleri bulunmadığını belirten yetkili, faaliyetlerinin sadece umre konusunda Diyanet adına uçak biletlerini kesmek ile sınırlı olduğunu, bunun haricinde hac ve umre organizasyonuna yönelik seyahat acenteliği namına bir faaliyetleri bulunmadığını; bununla birlikte, Gintaş'ın yönetiminin Komaş vasıtası ile Diyanet Vakfı'nın elinde olduğundan, Diyanet Vakfı'nın Gintaş'ın faaliyet konusuna uygun şekilde Gintaş adını kullanarak anlaşmalar imzalamış olabileceğini, bu nedenle kendilerinin de acente gibi görünebileceklerini belirtmiştir.

Yetkili, ayrıca, geçmişte özellikle umre talebi bu düzeyde yüksek olmadığı için kendilerinin faaliyet göstermelerinin söz konusu olmadığını; ancak özellikle 2000 yılından sonra umreye yönelik talebin çok fazla artması nedeniyle bu alanda çalışmaya ve Diyanet adına bilet kesmeye başladıklarını da ifade etmiştir.

### **1.3. Değerlendirme**

#### **1.3.1. Teşebbüs Niteliğine İlişkin Değerlendirme**

4054 sayılı Kanun'un 2. maddesinde, *"Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukuki işlem ve davranışları, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemleri Kanun kapsamına girer"* denilerek Kanun'un kapsamı belirlenmiştir. Buna göre, şikâyet konularının 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilebilmesi için öncelikle, Diyanet'in şikâyet konusu faaliyetleri gerçekleştirirken teşebbüs niteliğini haiz olması gerekmektedir. "Teşebbüs" kavramı ise, Kanun'un 3. maddesinde *"piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler"* şeklinde tanımlanmıştır.

Kurulun 13.05.2009 tarih ve 09-22/455-113 sayılı Kararında, Diyanet'in Hac ve Umre İle İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ile hac ve umre seyahatlerini düzenlemekle görevlendirildiği, söz konusu Kararın, hac ve umre seyahatlerinin Başkanlık veya Başkanlık gözetiminde A grubu seyahat acenteleri tarafından gerçekleştirilmesini hükme bağlarken, aynı zamanda Diyanet'e ilgili piyasalarda bakanlıklar arası Hac ve Umre Kurulu ile birlikte bir takım idari görevler de yüklediği belirtilmiştir. Mezkûr kararda ayrıca, Bakanlar Kurulu Kararı'na dayanarak Başkanlığın her yıl hac ve umre seyahati düzenleyecek firmaların taşınması gerekli koşulları belirlemede olduğu ve bu koşulları sağlayan seyahat acenteleri gibi umre taleplerini toplayarak kendi

Başkanlık vasıtası ile gidecek hacı adayları için gerekli organizasyonu gerçekleştirdiği, Başkanlığın kendi organizasyonu ile gerçekleştireceği hac veya umre organizasyonları hizmetlerinin sunumunda, maliyetlerle beraber %5 oranında ihtiyat akçesini de içeren bir fiyat uyguladığı tespit edilmiştir.

Kararda, bu bağlamda, Diyanet'in ilgili Bakanlar Kurulu Kararı ile kendisine verilen idari görevleri yerine getirirken teşebbüs sayılamayacağı, bununla birlikte, hacı adaylarının hac ve umreye götürülmesine yönelik sunulan hizmetin özel seyahat acenteleri tarafından sunulan hizmet ile benzer nitelik taşınması, bu seyahat acentelerine ilgili ürün pazarlarında ikame/rakip olması ve maliyetlerin yanı sıra az da olsa bir ihtiyat akçesi de içeren bir fiyatlandırma politikası takip etmesi itibarıyla Başkanlık tarafından sunulan hac ve umre seyahat organizasyonu hizmetlerinin iktisadi faaliyet olarak nitelendirilebileceği değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede, Karar'da, Rekabet Hukuku kapsamında finansman yönteminden ve hukuki statüsünden bağımsız olarak ekonomik faaliyette bulunan tüm birimlerin teşebbüs olarak kabul edilebileceği de göz önünde bulundurularak, iktisadi niteliği haiz bir faaliyeti gerçekleştiren Diyanet'in, hac ve umre seyahatleri organizasyonu bakımından 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs olarak kabul edilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Dosya mevcudu bilgilere göre, Kurul Kararı'nın alındığı tarihten bu yana ortaya çıkan en önemli değişiklik, 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 01.07.2010 tarihli ve 6002 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiş olmasıdır. Bununla birlikte söz konusu düzenleme ilgili hizmetlerin verilmesi bakımından Diyanet'in konumunu değiştirmemiştir. Bu çerçevede Diyanet'in hac ve umreye yönelik olarak verdiği hizmetin ekonomik niteliğe haiz olması ve hac ve umre yapacakların ödeyecekleri ücret miktarının ve bu hizmete ilişkin esasların Başkanlık bünyesinde oluşturulan Komisyon tarafından belirlenmesi itibarıyla Diyanet'in 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs olarak kabul edilebileceği anlaşılmıştır.

2010 yılında 145.123 kişi Diyanet organizasyonu ile umre seyahati gerçekleştirmiştir. Söz konusu sayı ile Diyanet'in pazar payı %52 olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan, Bakanlar Kurulu Kararı'nın hac ve umre seferlerinin düzenlenmesinin esaslarını belirleyen 4. maddesi<sup>1</sup> açık biçimde her ilde hacca gideceklerin %40'ını aşmamak üzere A tipi özel seyahat acentelerine kontenjan ayrılacağını düzenlemektedir. Bu durumda hac organizasyonları hizmetlerine yönelik ilgili ürün pazarında Diyanet'in en az %60'lık pazar payı mevcuttur.

### **1.3.2. Şikâyet Konusu İddialara İlişkin Değerlendirme**

Şikâyet dilekçesinde yer alan iddialardan ilki, Diyanet'in umreci toplamak için tüm camilerdeki din görevlilerini çalıştırdığı, tüm cami ve ibadet yerlerini umreci toplama sahası olarak kullandığı, afiş ve broşürlerin asıldığı ile ilgilidir. Esasen söz konusu iddia, Diyanet'in kamusal birtakım avantajlarını kullanarak camilerde kendisinin düzenlediği hac ve umre faaliyetlerinin reklamını yapmasına yöneliktir. Diyanet yetkilisi tarafından yapılan açıklamalarda, camilerde yapılan duyuruların ayrımcılık amacı olmaksızın hac ve umre dönemlerinin hizmetten yararlanacaklara duyurulmasından ibaret olduğu belirtilmiştir. Bu

<sup>1</sup> İlgili maddede "Hacca gitmek isteyenler Başkanlığa müracaat ederler. Hac için Suudi Arabistan makamlarınca kota uygulanması halinde Kurul, hacı adaylarının hangi usulle belirleneceğine karar verir. Kurul, her ilde hacca gideceklerin % 40'ını aşmamak üzere "A" grubu seyahat acentelerine kontenjan verir ve bu kontenjanın dağılımına dair esasları belirler." hükmü yer almaktadır.

kapsamda söz konusu iddianın 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

Şikâyetçi tarafından öne sürülen diğer iddialar temel olarak Diyanet'in Gintaş ve Kılıçtur seyahat acenteleri lehine olmak üzere diğer acentelere ayrımcılık yaptığına ilişkindir. Bu kapsamda söz konusu iddialar; Diyanet'in vize anlaşmalarını Gintaş ve Kılıç Tur seyahat acenteleri üzerinden yaptığı, bu acenteleri umre konusunda diğer A grubu seyahat acentelerine getirdiği zorunluluklardan muaf tuttuğu, ayrıca bu acentelerin banka teminat mektubu, umreci başına seyahat sigortası gibi yükümlülüklerden de muaf olduğu şeklindedir. Söz konusu iddialar kapsamında yapılan görüşmelerde, Diyanet'in söz konusu acentelerle olan ilişkilerinin ne olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda Diyanet ve Gintaş ile yapılan görüşmelerde, Gintaş'ın hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarında faaliyetinin bulunmadığı anlaşılmıştır. Diyanet Vakfı tarafından gönderilen yazıda da bu durum teyit edilmiştir. Nitekim Diyanet'ten alınan ve 2009, 2010 ve 2011 yıllarında umre turu düzenleyen acenteleri ve umreci sayılarını gösterir tablolar incelendiğinde de Gintaş'ın adının yer almadığı görülmüştür. Gintaş yetkilileri tarafından faaliyetlerinin sadece umre konusunda Diyanet adına uçak biletlerini kesmek ile sınırlı olduğu ifade edilmiştir<sup>2</sup>. Bu kapsamda umre hizmetlerine yönelik olarak Gintaş lehine bir ayrımcılık yapıldığı iddiasının gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Konuya Kılıçtur (Vakıftur) açısından bakıldığında ise tablonun biraz daha farklı olduğu görülmektedir. Zira anılan teşebbüs, Gintaş'tan farklı olarak hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarında faaliyet göstermektedir. Bu nedenle şirketin gerek Diyanet ile olan ilişkisi, gerekse şikâyet konusu iddiaların temelini oluşturan ayrımcılığa tabi olup olmadığı konusunun ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Öncelikle Vakıftur'un Diyanet ile olan ilişkisi ortaya konulmalıdır. Diyanet ile yapılan görüşmede, Vakıftur'un Dini ve Sosyal Hizmetler Vakfının Kılıç Tur'un hisselerinin alınmasıyla kurulmuş olduğu ve ilgili düzenlemeler çerçevesinde A grubu hüviyetindeki bir seyahat acentesi olduğu belirtilmiştir. Dosya mevcudu bilgilere göre, Diyanet'in Vakıftur ile ilişkisi vize alımına yönelik olup, Suudi Arabistan mevzuatı gereği aranan koşullar çerçevesinde, Diyanet vize alımlarında ancak Vakıftur belgelerini kullanabilmektedir.

Bu aktarılan bilgi ve belgeler çerçevesinde, Diyanet'in hac ve umre faaliyetlerini ilgili mevzuat dâhilinde kendi organizasyonu şeklinde gerçekleştirdiği, bununla birlikte mali konularda Diyanet Vakfı ile işbirliği içerisinde bulunduğu<sup>3</sup>; bilet kesimi ve vize anlaşmalarının imzalanması konularının ise Diyanet ve Dini ve Sosyal Hizmetler Vakfı bünyesinde yer alan acenteler üzerinden yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Diyanet'in kendi hizmetlerini verirken acenteler ile ilişki içerisinde olduğu tek konu bilet kesimi ve vize anlaşması imzalanmasıdır. Şikâyet dilekçesinde Diyanet'in Suudi Arabistan hükümeti ile anlaşma yapmasının yasak olmasına rağmen Gintaş ve Kılıçtur üzerinden faaliyet gösterdiği, eğer buna mecbursa ayrımcılık yapmadan tüm yetkili acenteler arasından adilce seçim yapması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak belirtildiği üzere Diyanet

<sup>2</sup> Bununla birlikte Gintaş'ın da vize başvurusunda bulunma veya Suudi Arabistan'daki acentelerle anlaşma imzalama konularında Diyanet ile işbirliği içinde olabildiği anlaşılmaktadır. Nitekim Gintaş yetkilisi, Gintaş'ın yönetiminin Komaş vasıtası ile Diyanet Vakfı'nın elinde olduğundan Diyanet Vakfı'nın Gintaş'ın faaliyet konusuna uygun şekilde Gintaş adını kullanarak anlaşmalar imzalamış olabileceklerini bu nedenle kendilerinin de acente gibi görünebileceklerini belirtmiştir. Diyanet yetkilisi tarafından yapılan açıklamada Türkiye Diyanet Vakfı ve Dini ve Sosyal Hizmet Vakıflarının acenteleri (GİNTAŞ ve VAKIF TUR) aracılığıyla Suudi Arabistan'daki acentelerle anlaşma imzalandığı belirtilmiştir. Diyanet Vakfı tarafından gönderilen yazıda da bu durum doğrulanmaktadır. Bununla birlikte Gintaş'ın rolünün Vakıf Tur'a oranla çok daha düşük olduğu, esasen bu anlaşmaların Vakıf Tur üzerinden yapıldığı görülmektedir.

<sup>3</sup> Diyanet Vakfı tarafından gönderilen yazıda hac ve umre hesabının tutulması, malzeme temini, personel görevlendirilmesi gibi hizmetlerde Diyanet'e destek olduğu ifade edilmiştir.

faaliyetlerini bu acenteler üzerinden yürütmemekte, sadece ilgili mevzuat gereği aranan koşulları ilişkili olduğu vakıflar bünyesinde yer alan acenteler aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Bu noktadan hareketle söz konusu eylemin ayrımcılık olarak nitelendirilemeyeceği değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, Vakıftur'un A Grubu Seyahat Acentesi olarak bağımsız bir şekilde hac ve umreye yönelik seyahat acenteliği hizmetleri pazarında faaliyet gösterdiği dikkate alınarak, firmanın yürüttüğü hizmetlere ilişkin olarak farklı uygulamalara tabi tutulup tutulmadığı ayrıca araştırılmıştır. Bu kapsamda Vakıftur tarafından gönderilen bilgilerin incelenmesi sonucunda, Vakıftur'un da diğer acenteler gibi banka teminat mektubu aldığı, sigorta yaptırdığı ve Turse-Tursav Servis Sigorta Acenteliği Ltd. Şti. ile sigortalamaya ilişkin gerekli sözleşmeleri imzaladığı görülmüştür. TÜRSAB tarafından Diyanet'e gönderilen 29.05.2010 tarihli yazıda Vakıftur'un 2010 Umre Dönemi kapsamında umre seferi düzenleyeceği ve seyahate götüreceği yolculara ait isim listelerini, gerekli teminatları ve sigorta bedellerini Birliğe teslim ettiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede Vakıftur'un da diğer acentelerin tabi olduğu koşullara tabi olduğu, lehine yapılan bir ayrımcılığın bulunmadığı anlaşılmıştır. 2009 ve 2010 yıllarına ilişkin olarak götürdüğü umreci sayıları da bu durumu doğrulamaktadır. Aşağıda anılan teşebbüsün 2009 ve 2010 yıllarına ilişkin pazar payı verileri bulunmaktadır:

Tablo-1: Kılıç Tur (VakıfTur)'un Pazar Payları

	<i>Toplam Umreci Sayısı</i>	<i>Kılıç Tur Umreci Sayısı</i>	<i>Kılıç Tur Pazar Payı</i>
2009	180.931	...	...
2010	278.554	...	...

Şikâyet dilekçesinde yer alan iddialardan bir diğeri, seyahat acentelerinin götürecekleri her umreci için Diyanet'e 28 TL, TÜRSAB'a 10 Euro ve seyahat sigortası için en az 6 Euro ödemek zorunda oldukları, ancak Diyanet'in böyle bir zorunluluğunun bulunmadığına yöneliktir. Bu hususta acentelere yüklenen yükümlülük 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'dan kaynaklanmaktadır. Diyanet'in böyle bir düzenlemeye tabi olmaması bizzatıhi hizmeti veren ve verilen hizmetleri denetleyen konumunda olmasının sonucudur. Dolayısıyla söz konusu durum yasal düzenlemeler neticesinde ortaya çıkmıştır.

Şikâyet dilekçesinde son olarak, Diyanet'in yukarıda yer verilen iki acente yoluyla diğer acentelerle haksız ve ölçsüz rekabet ettiği, aynı zamanda sektörde regülasyon ve denetim yaptığı ifade edilmektedir.

Söz konusu iddia değerlendirilirken Diyanet'in pazar payı dikkate alınmalıdır:

Tablo 2: Diyanet'in umre seyahatleri pazarında pazar payı.

	<i>Diyanet Vasıtasıyla</i>	<i>A Grubu Seyahat Acentesi Vasıtasıyla</i>	<i>Toplam</i>	<i>Diyanet Pazar Payı (%)</i>	<i>Acente Pazar Payı (%)</i>
2006	18.841	103.331	122.172	15,42	84,58
2007	40.679	116.030	156.709	25,96	74,04
2008	79.209	106.999	186.208	42,54	57,46
2009	95.570	85.361	180.931	52,82	47,18
2010	145.123	133.431	278.554	52,10	47,90

Esasen, Diyanet sektörde giderek artan boyutlara ulaşan talebi karşılayarak önemli bir oyuncu haline gelmiştir. Her ne kadar bu konumunu şikâyet dilekçesinde belirtildiği gibi Gintaş ve Vakıftur ile olan ilişkisine borçlu olmasa da sektöre yönelik düzenlemelerin bu konunun elde edilmesinde ve güçlendirilmesinde rolü olduğu açıktır. Zira ilgili mevzuat dâhilinde acentelere getirilen pek çok yükümlülük bulunmasına rağmen Diyanet bu unsurlardan bağışık olarak faaliyet göstermektedir. Teminat yatırmasına, sigorta şirketleri ile anlaşmasına gerek yoktur. Kaldı ki bu zorunluluklara tabi olan acentelerin denetimini yapmakta, vize almalarını sağlamakta, din görevlilerini belirlemektedir. Dolayısıyla sektör, hâkim konuma sahip bir firmanın denetimi ve gözetimi altındadır denilebilir.

Bundan başka, hac ve umre faaliyetleri arasında bir ayırım yapıldığında umre faaliyetlerinin ilgili mevzuat dâhilinde daha rekabetçi bir yapıya sahip olmasının önünde bir engel görülmemektedir. Zira hac faaliyetlerinin aksine umre faaliyetleri bakımından Diyanet'e ayrılmış olan bir kota bulunmamaktadır. Bununla birlikte acenteler ve Diyanet'in farklı hükümlere tabi oluşu umre faaliyetleri bakımından da geçerlidir. Bu nedenle umre hizmetlerinde de Diyanet'in belirleyiciliği dikkat çekmektedir. Bu çerçevede Diyanet'in pazarda hem düzenleyici/denetleyici konumunda olması hem de önemli bir pazar payına sahip teşebbüs olmasının yarattığı etkilere yönelik olarak Diyanet'e görüş bildirilmesinin yerinde olacağı kanaat ve sonucuna ulaşılmıştır.

## **J. SONUÇ**

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

- 1- Dosya konusu iddialara yönelik olarak T.C. Diyanet İşleri Başkanlığı hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına,
- 2- Bununla birlikte, konuya ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 30 (f) maddesi uyarınca T.C. Diyanet İşleri Başkanlığına görüş bildirilmesi hususunda Başkanlığın görevlendirilmesine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.