

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2015-1-22
Karar Sayısı : 15-28/309-90
Karar Tarihi : 07.07.2015

(Önaraştırma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN, Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN,
Dr. Metin ARSLAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ, Kenan TÜRK

B. RAPORTÖRLER: Özgür BAL, Hakan EREK, M. Safa UYGUR

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Resen

D. HAKKINDA İNCELEME YAPILANLAR

- Adana Barosu
Adana Adliye Sarayı Kat:6 Seyhan/Adana
- Afyonkarahisar Barosu
İstiklal Mah. Adliye Sarayı C Blok K:3 Afyonkarahisar
- Ankara Barosu
Adliye Sarayı 5.Kat Sıhhiye/Ankara
- Antalya Barosu
Meltem Mah. 3822. Sok. Barohan Kat:2 Antalya
- Batman Barosu
Av. Zekeriya Aydın Cad. Yeni Hükümet Konağı B Blok Kat:1 No:206 Batman
- Diyarbakır Barosu
Elaziğ Cad. Diyarbakır Adalet Sarayı Kat:4/263 Yenişehir/Diyarbakır
- Erzurum Barosu
Yeni Yönetim Cad. 25200 Erzurum
- Gaziantep Barosu
İstasyon Cad. Ticaret Sarayı Kat:2 Şahinbey/Gaziantep
- Hatay Barosu
Hatay Adalet Sarayı Zemin Kat Antakya/Hatay
- Isparta Barosu
Fatih Mah. Yeni Adliye Sarayı Kat:3 Isparta
- İstanbul Barosu
Şahkulu Mah. Serdar-ı Ekrem Sok. No:7 Beyoğlu/İstanbul
- İzmir Barosu
1456 Sok. No: 14 Alsancak/İzmir
- Kırklareli Barosu
Kırklareli Adliye Sarayı 1.Kat Kırklareli
- Kocaeli Barosu
Ankara Karayolu No:111 Kocaeli Plaza K:5 (Perşembe pazarı Yanı) İzmit/Kocaeli
- Konya Barosu
Akabe Mah. Cemil Çiçek Cad. Yeni Adalet Sarayı No:175 A Blok Zemin Kat
42050 Karatay/Konya
- Malatya Barosu
Adliye Sarayı Malatya

- Niğde Barosu
Adliye Sarayı K:2 Niğde
- Ordu Barosu
Karşıyaka Mah. 940 Nolu Sok. No:41 Ordu
- Sakarya Barosu
Tığcılar Mah. Duyar Sok. No:26 Adapazarı/Sakarya
- Şanlıurfa Barosu
Yeni Adliye Sarayı Kat:3 Şanlıurfa
- Şırnak Barosu
Adliye Sarayı Şırnak
- Yalova Barosu
Fatih Cad. Asmaz Plaza Kat:5 No:20 Yalova

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Bazı il baroları tarafından yayımlanan tavsiye niteliğindeki avukatlık asgari ücret tarifelerinin 4054 sayılı Kanun'a aykırılık taşıyıp taşımadığının tespiti.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** İncelemeye konu olan yirmi iki il barosu¹ (BAROLAR) tarafından yayımlanan "Tavsiye Niteliğinde Avukatlık Asgari Ücret Tarifeleri"nin (TAAÜT) 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a (4054 sayılı Kanun) aykırılık taşıyıp taşımadığının tespiti.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** 28.01.2015 tarihinde çeşitli basın yayın organlarında İzmir Barosu Yönetim Kurulunun 06.01.2015 tarih, 13 sayılı kararı ile tavsiye niteliğinde bir fiyat tarifesi oluşturduğuna ilişkin yayımlanan çeşitli haberler üzerine 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin belirlenmesine yönelik yapılan incelemeler kapsamında hazırlanan 19.03.2015 tarih, 2015-1-22/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 26.03.2015 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Söz konusu karar uyarınca düzenlenen 20.05.2015 tarih ve 2015-1-22/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; incelemeye konu BAROLAR tarafından yayımlanan tavsiye niteliğinde avukatlık asgari ücret tarifelerinin, söz konusu BAROLAR tarafından takip edilmemesi ve konuya ilişkin herhangi bir yaptırım mekanizması bulunmaması da dikkate alınarak, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediği; bununla birlikte anılan Kanun'un ihlali niteliği taşıyabilecek ilgili tarifelerin tavsiye maksadını aşması, tarifelere uyulup uyulmadığının takip edilmesi, tarifelere uymayanlara yaptırımda bulunulması vb. uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde adı geçen teşebbüs birliklerine görüş bildirilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hukuki Çerçeve

- (6) Avukatlık mesleği 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda bir kamu hizmeti ve serbest meslek olarak tanımlanmaktadır. Anılan Kanun'un 9. maddesinde ilgili baro tarafından verilen ruhsatname ile avukatlığa kabulün gerçekleşebileceği, bu andan itibaren adayın avukat unvanını kullanabileceği düzenlenmektedir. Bu kapsamda, her avukatın bölgesi içerisinde sürekli olarak avukatlık edeceği yerin barosuna kaydolması gerekmektedir.
- (7) Baroların kuruluş ve görevleri söz konusu Kanun'un 76 vd. maddelerinde düzenlenmektedir. Buna göre, "*Barolar; avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek*

¹ Adana, Afyonkarahisar, Ankara, Antalya, Batman, Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, Hatay, Isparta, İstanbul, İzmir, Kırklareli, Kocaeli, Konya, Malatya, Niğde, Ordu, Sakarya, Şanlıurfa, Şırnak, Yalova Baroları.

mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlâkını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmalarını yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır.” Bunun yanı sıra söz konusu Kanun’da Barolara, açıkça, tavsiye veya asgari ücret belirlenmesine ilişkin yetki tanınmadığı görülmektedir. Öte yandan, Kanun’un 168. maddesinde baro yönetim kurullarına avukatlık ücretinin asgari hadlerini gösteren birer tarife hazırlayarak Türkiye Barolar Birliği’ne gönderme yetkisi tanınmaktadır. Baro yönetim kurullarınca gönderilen tarife önerileri göz önüne alınarak Türkiye Barolar Birliğince Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi (AAÜT) hazırlanmakta ve onaylanmaktadır.

I.2. BAROLAR Tarafından Yayımlanan Tarifelere İlişkin Tespitler

- (8) Önaraştırma sürecinde BAROLAR’dan edinilen bilgi yazılarından, inceleme konusu il barolarından Isparta, Afyonkarahisar ve Erzurum Baroları tarafından son beş yıl içerisinde herhangi bir ücret listesi yayımlanmadığı, baroya kayıtlı avukat sayısının en az olduğu Niğde ilinde ise, 2011 yılından sonra herhangi bir ücret tarifesi yayımlanmadığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, BAROLAR’ın belirlemiş oldukları ücret tarifeleri incelendiğinde, tarifelerde yer alan fiyatların Türkiye Barolar Birliği tarafından saptanan avukatlık asgari ücret tarifelerinden bir hayli farklılaştığı görülmektedir. Bu çerçevede, AAÜT ile baroların belirlediği ücretler arasındaki büyük farklılık göze çarpmaktadır.
- (9) Yine bazı il barolarından alınan bilgilerden, TAAÜT’lerin belirlenmesinde diğer baroların TAAÜT listeleri, asgari ücret tarifesi artış oranları, enflasyon oranları, gösterilen emek ve çaba, ilin özel koşulları, yargılama zamanları gibi hususların etkili olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, BAROLAR tarafından sunulan bilgi ve belgelere göre, avukatlık mesleği mensuplarınca TAAÜT’e uyulmamasının da herhangi bir yaptırımını bulunmamaktadır.

I.3. Değerlendirme

- (10) 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, kanunda geniş bir teşebbüs tanımı kabul edilmektedir. Bu tanım çerçevesinde, bağımsız olarak ekonomik bir faaliyet yürüten avukatların teşebbüs niteliğini haiz olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenle, avukatların mesleklerini icra edebilmek için kaydolmak zorunda oldukları il barolarının, anılan 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. Öte yandan rekabet hukuku literatüründe bu tür kuruluşlar “profesyonel meslek birlikleri” olarak da tasvir edilmekle² beraber, konuyla ilgili Kurulumuz ve Danıştay kararları incelendiğinde, kamu kurumu niteliğindeki profesyonel meslek birliklerinin her türlü kararının 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamında bir teşebbüs birliği kararı olmadığı sonucuna ulaşıldığı görülmektedir.
- (11) Konu hakkında verilen çeşitli yargı³ ve Kurulumuz kararlarında⁴, kanuni bir düzenlemeden kaynaklanan uygulamalara yönelik işlem tesis edilmediği görülmektedir. Öte yandan, rekabet hukuku bağlamında bir kararın teşebbüs birliği kararı olup olmadığının değerlendirilmesinde teşebbüs birliğinin düzenlemelerle açıkça verilen

² Bkz. 04.03.2010 tarih, 10-21/280-104 sayılı; 26.05.2011 tarih, 11-32/676-212 sayılı Rekabet Kurulu kararları.

³ Danıştay 13. Dairesinin 05.01.2010 tarih ve E:2007/2748, K:2010/8 sayılı; Ankara 12. İdare Mahkemesinin 19.11.2014 tarih, 2014/978 E. sayılı; Danıştay 13. Dairesinin 16.12.2014 tarih ve E:2010/4769, K:2014/4294 sayılı kararları.

⁴ Kurulumuzun 02.10.2001 tarih, 01-46/475-119 sayılı; 30.10.2003 tarih, 03-70/851-369 sayılı; 13.11.2003 tarih, 03-73/876(a)-374 sayılı kararları.

yetkiler dışında ekonomik hayata ilişkin kararlar alıp almadığı hususu önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, il barolarının TAAÜT yayımlamasına ilişkin yönetim kurulu kararlarının ilgili kanunlarda yer alan açık yetkilere dayanmadığı görüldüğünden, söz konusu kararlar 4054 sayılı Kanun kapsamındadır.

- (12) 4054 sayılı Kanun'un "*Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar*" başlığını taşıyan 4. maddesinde mal ve hizmet piyasalarında 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 yasaklanmaktadır. Bu yönde aynı maddenin (a) bendinde, "*mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi*" örnek olarak sayılmaktadır.
- (13) Genel olarak, tavsiye fiyat uygulamalarının amacı itibarıyla rekabet hukukuna aykırı uygulamalardan olmadığı kabul edilmektedir. Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz'un 215. paragrafında tavsiye fiyat uygulamalarının riskleri arasında belirlenen tavsiye fiyatların satıcılar arasında referans işlevi görmesi ve işbirliğini kolaylaştırması gösterilmektedir. Yine anılan Kılavuz'un 217. paragrafında, özellikle dar oligopol pazarlarda tavsiye fiyatın yayımlanması veya kullanılması uygulamasının tercih edilen fiyat seviyesinde bilgi değişimini ve daha düşük fiyatların uygulanma olasılığını azaltarak sağlayıcılar arasında işbirliğini kolaylaştırabileceği ifade edilmektedir.
- (14) Dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler incelendiğinde; basın organlarında yer alan haberlerde, İzmir Barosu Başkanı tarafından, "*Bu tarife baroların meslek içi rekabet ve mesleğin ifasına standart getirmek bakımından belirledikleri tavsiye niteliğinde tarifedir. Tüm avukatlar aynı geliri elde edemiyor olabilir. Ama mesleğin nitelikli bir şekilde ifa edilebilmesi için gerekli olduğunu düşündüğümüz, tavsiye niteliğindeki bu tarifeyi uygulamak biraz zor*" ifadelerinin kullanıldığı görülmektedir.
- (15) Öte yandan, Hatay Barosu yönetim kurulu tarafından 31.10.2014 tarih, 2014/458 sayı ile alınan "*Hatay Barosu Avukatları Arasında Ücret Dayanışmasının Temini İçin Asgari Ücret Tarifesi*"nin yayımlandığı internet adresindeki ilanda, Yönetim Kurulu Adına Baro Başkanı imzasıyla, "*Hatay Barosu Yönetim Kurulunun 31.10.2014 gün ve 2014/458 sayısı ile almış olduğu TAVSİYE NİTELİĞİNDEKİ bu karara bütün meslektaşlarımızın titizlikle uymalarını önemle rica ederiz.*" ifadelerinin yer aldığı görülmektedir.
- (16) Diğer taraftan, bilgi isteme yazısına cevaben Kurumumuza sunulan Batman Barosu Başkanlığının 25.12.2014 tarih ve 2014/153 sayılı kararında, "*1136 Sayılı Avukatlık Kanunu'na göre hukuki yardımlarda istenecek ücretin belirlenebilmesi, avukatlar arasında birliktelik sağlanması ve 01.01.2015 ile 31.12.2015 tarihleri arasında geçerli olmak üzere ekteki çizelgede belirtilen Asgari Ücret Tarifesinin kabulü ile baro web sayfasında yayınlanmasında mevcudun oy birliği ile karar verildi.*" denilmektedir.
- (17) Benzer şekilde Ordu Barosu tarafından Kurumumuz kayıtlarına intikal ettirilen cevabi yazıda özetle; Barolar Birliği tarafından yayımlanan AAÜT'nin avukatlık meslek emeğini tam manasıyla karşılamadığı, avukatlık mesleği mensuplarının TAAÜT'nin yayımlanması konusunda yoğun talep ve yakınmalarının bulunduğu ifade edilmektedir.
- (18) Konuyla ilgili olarak raportörlerce Türkiye Barolar Birliği Genel Sekreteri ile yapılan görüşmede, Barolarca yayımlanan bu listelerin etkili olmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Yine yapılan görüşmede, avukatlık mesleğine girişin önünde herhangi bir engel olmadığı, her yıl önemli sayıda avukatın mesleğe atıldığı, mesleğe yeni girenler de dahil olmak üzere bütün avukatların her seviyede müvekkilini temsil hakkı olduğu, Baroların tavsiye fiyat uygulamalarının bağlayıcılık taşımadığı ve bu nedenlerle avukatlar arasında çok ciddi bir fiyat rekabetinin olduğu belirtilmektedir.
- (19) Öte yandan, önaraştırma sürecinde BAROLAR tarafından yayımlanan TAAÜT'lerin avukatlar arasında yaygın bir kullanım alanı bulduğuna, işbirliğini kolaylaştırdığına veya

uygulanması zorunlu fiyatlara dönüştüğüne ilişkin herhangi bir bulguya ulaşılmamıştır. Yapılan incelemeler kapsamında özellikle İstanbul, İzmir, Ankara gibi avukat sayısının fazla olduğu büyük şehirlerde bu durumun daha az olası olduğu, buna karşın, kayıtlı avukat sayısının nispeten az olduğu ve avukatların hangi fiyat düzeylerinde iş yaptığının daha kolay gözlemlenebileceği görece küçük illerdeki baroların TAAÜT uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'u ihlal etme riskinin bulunduğu anlaşılmaktadır.

- (20) Önaraştırma sürecinde yapılan incelemelerde, TAAÜT'lerin uygulanmasının incelemeye konu BAROLAR tarafından takip edilmediği, buna ilişkin herhangi bir tespit ve yaptırım mekanizması bulunmadığı, dosyada yer alan Türkiye Barolar Birliği Genel Sekreterinin ifadeleri ile avukatlık hizmetleri piyasasında gerek yeni girişler gerekse de piyasanın atomistik yapısı nedeniyle hâlihazırda önemli bir fiyat rekabetinin bulunduğu görüldüğünden, BAROLAR tarafından TAAÜT yayımlanmasının 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder düzeye ulaşmadığı sonucuna varılmaktadır.
- (21) Diğer taraftan yukarıda yer verildiği üzere bazı il barolarının yönetim kurulu kararları, internet sitesi açıklamaları ile Kurumumuz kayıtlarına intikal ettirilen cevabi yazılarından görülen avukatlık mesleği mensupları arasında fiyatlara ilişkin birliktelik sağlanması ve bahse konu tavsiye ücret kararlarına titizlikle uyulmasının talep edilmesi gibi 4054 sayılı Kanun'u ihlal edebilecek nitelikte olan uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde görüş bildirilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

- (22) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;
1. 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmamasına,
 2. Bununla birlikte adı geçen teşebbüs birliklerine, aynı Kanun'un ihlali niteliği taşıyabilecek ilgili tarifelerin tavsiye maksadını aşması, tarifelere uyulup uyulmadığının takip edilmesi, tarifelere uymayanlara yaptırımda bulunulması vb. uygulamalardan kaçınılması gerektiği yönünde görüş bildirilmesini teminen Başkanlığın görevlendirilmesine
- OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.