Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN KAPSAMINDA UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI

Sibel ÖZTÜRK

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2021

REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN KAPSAMINDA UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI

Sibel ÖZTÜRK

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2021

KABUL VE ONAY

Sibel ÖZTÜRK tarafından hazırlanan "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanan İdari Para Cezaları" başlıklı bu çalışma, 10.12.2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Sedat ÇAL (Başkan)

Dr. Öğr. Üyesi Özge OKAY TEKİNSOY (Danışman)

Dr. Öğr. Üyesi Şerife YILDIZ AKGÜL (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kâğıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan ***"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"*** kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- o Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. (1)
- o Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ….. ay ertelenmiştir. (2)
- o Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. (3)

10/12/2021

[İmza]

Sibel ÖZTÜRK

"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"

*(1) Madde 6. 1. Lisansüstü tezle ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez **danışmanının** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.*

*(2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez **danışmanının** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulunun** gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.*

*(3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, **tezin yapıldığı kurum** tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, **ilgili kurum ve kuruluşun önerisi** ile **enstitü** veya **fakültenin** uygun görüşü üzerine **üniversite yönetim kurulu** tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.*
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

****** Tez **danışmanının** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.***

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Dr. Öğr. Üyesi Özge OKAY TEKİNSOY** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Sibel ÖZTÜRK

ÖZET

ÖZTÜRK, Sibel. *Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanan İdari Para Cezaları*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2021.

Ekonomik düzen özü itibariyle bir rekabet arenası olup, çağdaş demokrasilerde devlet rekabete ilişkin hukuk kuralları öngörmek suretiyle mal ve hizmet piyasalarında faaliyette bulunan teşebbüslerin kâr amacıyla güçlerini kötüye kullanma eğilimlerini önlemekte, rakipler arasındaki rekabetin yok etme savaşına dönüşmesini engellemekte ve oyunun kuralarına uygun şekilde oynanmasını temin etmektedir. Hukuk kuralının belirleyici niteliği ise kurala aykırı davranışın yaptırıma bağlanmasıdır. Zira yaptırım, yasaya uygun davranılmasını sağlamanın temel aracıdır.

Türk rekabet hukukunun temelini teşkil eden 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un mal ve hizmet piyasalarında rekabet ortamını tesis etme ve koruma amacını gerçekleştirebilmesi de ancak caydırıcı nitelikte bununla birlikte adil ve orantılı bir yaptırım sisteminin varlığıyla mümkün olabilir. 4054 sayılı Kanun'da öngörülen maddi hükümlerin etkili şekilde uygulanabilmesini temin etmek amacıyla Kanun kapsamında ikili bir yaptırım sistemi benimsenerek özel hukuk karakterli yaptırımlar ile kamu hukuku karakterli yaptırımlara yer verilmiştir.

Kamu hukuku karakterli yaptırımlardan olan ve rekabet politikasının hayata geçirilmesinde en etkili araçlardan birini teşkil eden idari para cezaları, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un *"Kurulun Yetkileri"* başlıklı ikinci bölümünün 16 ve 17. maddelerinde *usule* ve *esasa* ilişkin hükümlerin ihlali halinde, *süreli* veya *anlık* olarak uygulanan idari para cezaları şeklinde düzenlenmiştir. Rekabet Kurulu tarafından yürütülen soruşturmalar neticesinde Kanun'u ihlal ettiği tespit edilen *teşebbüs* veya *teşebbüs birliklerine* ya da *bu birliklerin*

üyelerine ve belirli şartların varlığı halinde *teşebbüs veya teşebbüs birliğinin yöneticilerine* ya da *çalışanlarına* uygulanan ve yüksek meblağlara ulaşabilen idari para cezaları, caydırıcılığın temininde önemli bir role sahiptir.

Bu çalışmada, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenen idari para cezaları, taşıdığı idari yaptırım niteliğinden hareketle tabi olduğu temel ilkeler bağlamında, 4054 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatta yer alan düzenlemeler ile bu düzenlemelerden ve Rekabet Kurulu uygulamalarından kaynaklanan hukuka aykırılık tartışmaları temelinde, ilgili Kurul ve yargı kararlarına yer verilmek suretiyle ele alınmış ve tartışmalı hususlarda çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Rekabet Hukuku, İdari Yaptırımlar, İdari Para Cezaları.

ABSTRACT

ÖZTÜRK, Sibel. *Administrative Fines In The Scope of "Law On The Protection Of Competition"*, Master's Thesis, Ankara, 2021.

The economic order is inherently an arena of competition, and in modern democracies, the state prevents the tendency of enterprises operating in the goods and services markets to abuse their power for profit by envisioning the rules of law regarding competition, prevents competition between competitors from turning into a war of destruction and ensures that the game is played in accordance with the rules. The decisive nature of the rule of law is the sanctioning of unruly behavior. Because sanctions are the main means of ensuring that the law is acted in accordance with the law.

The law no. 4054 on the protection of competition, which forms the basis of Turkish competition law, can only be achieved with the existence of a fair and proportionate sanctions system that is a deterrent to establishing and maintaining a competitive environment in the goods and services markets. In order to ensure the effective implementation of the material provisions stipulated in Law No. 4054, a dual sanctions system was adopted within the scope of the Law and special legal character sanctions and public law sanctions were included.

Administrative fines, which are public law character sanctions and constitute one of the most effective tools in the implementation of competition policy, are in articles 16 and 17 of the second part of the Law on the Protection of Competition titled "Powers of the Board"; in case of violation of the provisions related to procedure and principle, it is regulated in the form of administrative fines applied periodically or instantaneously. As a result of investigations carried out by the Competition Board, administrative fines imposed on the enterprise or enterprise associations found to have violated the Law and the members of these associations and the managers or employees of the enterprise or enterprise association in the event of

certain conditions, which can reach large sums, have an important role in the provision of deterrence.

In this study, administrative fines issued in the Law on the Protection of Competition were addressed in the context of the basic principles that it is subject to based on the nature of administrative sanctions it carries, on the basis of the regulations contained in law no. 4054 and secondary legislation and the discussions of unlawfulness arising from these regulations and Competition Board practices, and the relevant Board and judicial decisions were discussed and solutions were tried to be presented in controversial matters.

Key Words

Competition Law, Administrative Sanctions, Administrative Fines.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI ii
ETİK BEYAN iii
ÖZET iv
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER iv

GİRİŞ 1
1. BÖLÜM: REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN'DA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARI 10
1.1. REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN'DA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ REJİMİ 10
1.1.1. İdari Para Cezalarının İdari İşlem Niteliği 10
1.1.2. Rekabet Kurulu'nun İdari Para Cezalarına İlişkin Kararlarının Yargısal Denetimi ... 20
1.1.3. Rekabet Kurulu'nun İdari Para Cezalarına İlişkin Kararları Bakımından Uygulanan Zamanaşımı Süreleri 24
1.2. KANUN HÜKÜMLERİ ÇERÇEVESİNDE REKABET İHLALLERİ KARŞILIĞINDA UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI 26
1.2.1. Genel Olarak 26
1.2.2. Usule İlişkin Hükümlerin İhlali Halinde, Anlık Olarak Uygulanan İdari Para Cezaları (m. 16 f. 1) 30
1.2.3. Esasa İlişkin Hükümlerin İhlali Halinde, Anlık Olarak Uygulanan İdari Para Cezaları (m. 16 f. 3, 4) 32
1.2.4. Usule İlişkin Hükümlerin İhlali Halinde, Süreli Olarak Uygulanan İdari Para Cezaları (m. 17 f. 1) 34
1.2.5. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezalarının Uygulanmasını Gerektiren Haller 36
1.2.5.1. Genel Olarak 36
1.2.5.2. Esasa İlişkin İhlaller Bakımından 36
1.2.5.2.1. Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar 36

1.2.5.2.1.1. Teşebbüsler Arası Anlaşmalar 38
1.2.5.2.1.2. Teşebbüsler Arası Uyumlu Eylemler 43
1.2.5.2.1.3.Teşebbüs Birliklerinin Karar ve Eylemleri 46
1.2.5.2.2. Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması 49
1.2.5.2.3. Hâkim Durum Yaratan ya da Mevcut Hâkim Durumu Güçlendiren, Bunun Sonucunda da Rekabeti Önemli Ölçüde Azaltan Birleşme veya Devralmalar 53
1.2.5.3. Usule İlişkin İhlaller Bakımından 58
1.2.5.3.1. Muafiyet ve Menfi Tespit Başvuruları ile Birleşme ve Devralmalar İçin İzin Başvurularında Yanlış ya da Yanıltıcı Bilgi veya Belge Verilmesi 58
1.2.5.3.2. İzne Tabi Birleşme ve Devralmaların Kurul İzni Olmaksızın Gerçekleştirilmesi 63
1.2.5.3.3. Kanun'un 14 ve 15. Maddelerinin Uygulanmasında Eksik, Yanlış ya da Yanıltıcı Bilgi veya Belge Verilmesi ya da Bilgi ve Belgenin Belirlenen Süre İçerisinde yahut Hiç Verilmemesi 65
1.2.5.3.4. Yerinde İncelemenin Engellenmesi ya da Zorlaştırılması 69
1.2.5.3.5. Nihai Karar veya Geçici Tedbir Kararı ile Getirilen Yükümlülüklere ya da Verilen Taahhütlere Uyulmaması 72
1.2.6. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları Bakımından Öngörülen Usul 73
1.2.6.1. Toplantı ve Karar Yeter Sayıları 82
1.2.6.2. Kararlarda Bulunması Gereken Hususlar 84

2. BÖLÜM: REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN'DA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARININ CEZA YÖNETMELİĞİ HÜKÜMLERİ ÇERÇEVESİNDE BELİRLENMESİ..... 86
2.1. DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER BAKIMINDAN REKABET KURULU'NUN YETKİSİ 86
2.2. CEZA YÖNETMELİĞİ VE YÖNETMELİK HÜKÜMLERİ ÇERÇEVESİNDE İDARİ PARA CEZALARININ BELİRLENMESİ 91
2.2.1. Rekabet Kurulu'nun Düzenleyici İşlemlerinden Biri Olarak Ceza Yönetmeliği 91
2.2.2. Yönetmelik Hükümleri Çerçevesinde İdari Para Cezalarının Belirlenmesi 93
2.2.2.1. Ceza Yönetmeliği Hükümleri 93

2.2.2.1.1. Kartel ve Yıllık Gayri Safi Gelir Kavramları ile İdari Para Cezasının Belirlenmesine İlişkin İlkeler 93
2.2.2.1.2. Temel Para Cezasının Belirlenmesi 97
2.2.2.1.3. Ağırlaştırıcı Unsurlar 101
2.2.2.1.3.1. Kurul'un Bağlı Yetkisinin Bulunduğu Ağırlaştırıcı Unsurlar 102
2.2.2.1.3.1.1. Tekerrür 102
2.2.2.1.3.1.2. Soruşturma Kararının Tebliğinin Ardından Kartele Devam Edilmesi 108
2.2.2.1.3.2. Kurul'un Takdir Yetkisinin Bulunduğu Ağırlaştırıcı Unsurlar 109
2.2.2.1.3.2.1. Verilen Taahhütlere Uyulmaması 109
2.2.2.1.3.2.2. İncelemeye Yardımcı Olunmaması 110
2.2.2.1.3.2.3. Diğer Teşebbüslerin İhlale Zorlanması 112
2.2.2.1.4. Hafifletici Unsurlar 113
2.2.2.1.4.1. Yasal Yükümlülüklerin Yerine Getirilmesinin Haricinde İncelemeye Yardımcı Olunması 114
2.2.2.1.4.2. İhlalde Kamu Otoritelerinin Teşviki veya Diğer Teşebbüslerin Zorlamasının Bulunması 116
2.2.2.1.4.3. Zarar Görenlere Gönüllü Olarak Tazminat Ödenmesi 118
2.2.2.1.4.4. Diğer İhlallere Son Verilmesi 119
2.2.2.1.4.5. İhlal Konusu Faaliyetlerin Yıllık Gayri Safi Gelirler İçerisindeki Payının Çok Düşük Olması 120
2.2.2.1.4.6. Başka Kartelde veya Diğer İhlallerde Aktif İşbirliği 122
2.2.3. Pişmanlık Yönetmeliği Hükümleri Çerçevesinde İdari Para Cezalarından Bağışıklık Tanınması veya İndirim Yapılması 123
2.2.4. Ceza Yönetmeliği'nin Geçici 1. Maddesi ve Geçmişe Yürüme Yasağı 128
SONUÇ 133
KAYNAKÇA 140

EK 1. ORİJİNALLİK RAPORU 158
EK 2. ETİK KURUL MUAFİYET FORMU 160

GİRİŞ

Türkiye'de 1980 yılında kabul edilen ve uygulamaya konulan, "24 Ocak Kararları" olarak da anılan ekonomik istikrar programı ile karma ekonomik modelden serbest piyasa ekonomisine geçişin ilk adımları atılmıştır.[1] Bugün de ülkede uygulanmakta olan ekonomik sistem, esas itibariyle serbest piyasa ekonomisidir.[2] Serbest piyasa ekonomisi, ekonomik hayatın işleyişinin büyük ölçüde piyasa koşullarına bırakıldığı ekonomik düzeni ifade etmektedir. Bu modelde, piyasa koşullarının belirleyicileri "arz ve talep" olup, üretim miktarı ve fiyatlar, arz ve talep sonucunda piyasa koşullarına uygun şekilde belirlenmekte,[3] sistem kendi dinamiklerine göre işlemektedir.[4]

Serbest piyasa sisteminin var olabilmesi, temelde özgürlükçü demokratik bir siyasi düzenin mevcudiyetini gerektirir. Bu bağlamda, ülkede yaşayan bireylere, "özel mülkiyet edinme" ve "miras" hakkının, "çalışma ve sözleşme" hürriyetinin, "teşebbüs kurma" serbestisinin tanınmış olması ile teşebbüslerin "rekabet edebilme" hak ve hürriyetlerinin bulunması, serbest piyasa sisteminin varlık koşullarını teşkil etmektedir. [5]

Serbest piyasa ekonomilerinin merkezi unsurunu ise "rekabet" kavramı oluşturmaktadır.[6] Serbest piyasa sisteminde dinamizmi sağlayan başlıca itici güç konumundaki rekabet[7], mal

---

[1] **ATEŞ**, M. (2019). *"Rekabet Hukukuna Giriş"*. Adalet Yayınevi, Ankara, s. 45. Türkiye'de 1990'lı yılların sonuna kadar uygulanan sistem, karma ekonomik düzenin örneklerinden birini teşkil etmektedir. Bu anlayış, liberal politikaların benimsenmeye başladığı 1950 yılına dek sürmüş ve 1960 yılından sonra planlı kalkınma politikaları uygulanmaya başlanmıştır. 1980'de kabul edilen ekonomik tedbirler ise serbest piyasa düzenine geçişin ilk adımlarını oluşturmuş ve bu geçiş, 1995 yılında Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki Gümrük Birliği süreci ile ivme kazanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: **ATEŞ** 2019, s. 169-185.

[2] 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un Genel Gerekçesi. (TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi, https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=39841&pkanunnumarasi=4054).

[3] **ÖZKAN**, A. F. (2009). *"Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti"*. Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 4, S. 75-94, s. 83.

[4] **ATEŞ** 2019, s. 43.

[5] **ATEŞ** 2019 s. 43.

[6] **ERKAN**, H. (1999). *"Türk Toplumunda Kültür ve Rekabet"*. Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, s. 36. (https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn86.pdf).

[7] **TÜRK**, H. S. (1985). *"Sosyal Piyasa Ekonomisinde Rekabetin Düzenlenmesi"*. Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2, S. 119-129, Ankara, s.123.

ve hizmet piyasalarındaki teşebbüsler[8] arasında kar, satış miktarı ve pazar payı gibi hedeflere ulaşmak amacıyla gerçekleştirilen ve beraberinde, üretimde ve kaynakların paylaşılmasında etkinlik ile teknolojide gelişme getirmek suretiyle toplum refahının artmasına katkıda bulunan iktisadi bir yarışı ifade eder.[9]

Bu iktisadi yarış ancak yarışmacıların aynı kural ve yükümlülüklere tabi olduğu yarışa girişte ve süreç içerisinde yarışmacılara ayrıcalık tanınmadığı ve ayrımcılık yapılmadığı, temel hak ve özgürlüklerin eşit olarak korunduğu ve yarışın kurallarını ihlal edenlere yaptırım uygulandığı ortamda adil olabilir.[10] Piyasalarda böyle bir yarış ortamını tesis edebilmek bakımından bu ortamı zedeleyebilecek nitelikteki davranışları belirleyen, bu yarış ortamının korunması ile sürdürülmesini sağlamaya yönelik yaptırımlar ihtiva eden ve söz konusu yaptırımların uygulanma usullerini gösteren hukuk kurallarının tümü, rekabet hukukunu oluşturmaktadır.[11]

Rekabet arenasında yapılan sert menfaat mücadelesinde bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, özellikle fırsat eşitliği ve girişim özgürlüğünün sağlanmasına hizmet eden rekabet hukuku[12] esasen mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında iktisadi etkinliği sağlayan rekabeti korumak suretiyle toplumsal refahı teminat altına alma amacını taşımaktadır.[13] Bununla birlikte, rekabet hukukunun ilk planda odaklandığı iktisadi etkinlik ve toplumsal refah hedefi, dolaylı olarak piyasa oyuncularının bireysel haklarının korunması ile kamu ve özel sektör kaynaklı gücün yayılmasını da beraberinde getirmektedir.[14] Bu

---

[8] 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde tanımlandığı üzere teşebbüs, *"piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimleri"* ifade etmektedir.

[9] **ASLAN**, İ. Y. (2020). *"Rekabet Hukuku Dersleri".* Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 8.

[10] **TÜRKKAN,** E. (2018). *"Siyasette Adil Rekabetin Koşulları Çalıştayı Açılış Konuşması".* Rekabet Forumu – Hukuk- Ekonomi- Politika, Rekabet Derneği, Sayı: 121, s. 2-3. (https://www.rekabetdernegi.org/dosyalar/OAD1613163314.pdf).

[11] **ATEŞ** 2019, s. 61.

[12] **AKINCI**, M. (2001). "*Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu"*. Rekabet Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 2001/5, S. 2-16, s. 2-5.

[13] **GÜRKAYNAK**, G. (2003). "*Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin 'Hukuk ve İktisat' Perspektifinden 'Amaç' Tartışması"* Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, s. 100.

[14] **GÜNDÜZ**, H. (2010). *"Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Rekabet Hukuku Uygulamasına Etkileri".* Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 0250, İlk Baskı, s. 1.

itibarla, rekabet mevzuatı ve özellikle rekabet kanunları "iktisadi özgürlüklerin anayasası" olarak görülmektedir.[15]

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın, *"Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi"* başlıklı 167. maddesinin birinci fıkrasında devlete, "para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma" *ve* "piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme" görev ve sorumluluğu yüklenmiştir.[16] Devletin ekonomik alandaki müdahalelerinin kaynağını ve temel çerçevesini teşkil eden[17] Anayasa m. 167 hükmü ile, devlete açıkça ekonomik kamu düzenini sağlamak amacıyla piyasaların işleyişine ilişkin gerekli müdahalelerde bulunma imkânı tanınmıştır.[18]

Anayasa'nın 167. maddesi ile devlete yüklenen görev ve sorumluluk başta olmak üzere, Türkiye'de serbest piyasa ekonomisinin benimsenmesiyle ekonomide ortaya çıkan fiili durumun gerektirmesi ve Avrupa Birliği'yle ortaklık ilişkisi ve müzakere sürecinden kaynaklanan yükümlülükler, ülkemizde rekabet alanına ilişkin hukuki düzenleme yapılmasının temellerini oluşturmuştur.[19]

Bu doğrultuda, Türkiye'de iktisadi etkinliğe dayalı rekabetçi piyasa düzeninin tesis edilmesi, korunması ve geliştirilmesi ile tüketici refahının ve toplumsal refahın artmasını teminen hazırlanan[20] ve büyük ölçüde Avrupa Birliği Rekabet Hukuku kurallarına paralel temel

---

[15] **FIKENTSCHER**, W. (1980). "*İktisadi Kontrolün Üç Fonksiyonu"* (Tekelleri Önleme Hukuku). (Çev: Tuğrul ANSAY, Mustafa ÜNAL), Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3, S: 711-732, s. 714.

[16] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *"Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu".* Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013, Ankara, s. 15. (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_RekabetHukukuvePolitikaları.pdf).

[17] **TAN**, T. (1984). *"Ekonomik Kamu Hukuku".* Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 210, Ankara, s. 132.

[18] **AKINCI** 2001, s. 4.

[19] **SANLI**, K. C. (2000). *"Rekabetin Korunması Hakkında Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği*". Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, s. 19-21.

[20] Rekabet Kurumu. (2021). "*Yıllık Rapor 2020".* Mart, Ankara, s. 14. (https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/rk-yillik-rapor-2020-20210402165321118-pdf).

hükümler içeren[21] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 13 Aralık 1994 tarih ve 22140 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 20. maddesi uyarınca, mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile 4054 sayılı Kanun'un uygulanmasını gözetmek ve bu Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bulunan *Rekabet Kurumu* teşkil edilmiştir. [22]

Anayasal sistem bakımından, yapısal olarak idare içerisinde yer alan Rekabet Kurumu[23], rekabet düzeninin sağlanması ve korunması görevini yerine getirebilmek için geniş bir düzenleme, denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmış olup[24] özel bir idari kolluk türü olan ekonomik idari kolluk görevini yerine getirmektedir.[25]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un ikinci kısmının *"Yasaklanan Faaliyetler"* başlıklı birinci bölümünde, rekabet hukukunun temel hükümleri düzenlenmiştir.[26] Bu bölümde yer alan 4. madde ile rekabeti kısıtlayıcı, engelleyici ya da bozucu nitelikteki teşebbüsler arası anlaşmalar ve uyumlu eylemler ile teşebbüs birliği kararları, 6. madde ile hâkim durumun kötüye kullanılması hali yasaklanmaktadır. Anılan Kanun'un 7. maddesi bir piyasada hâkim durum yaratmaya ya da mevcut bir hâkim durumu güçlendirmeye yönelik olarak rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak teşebbüsler arası birleşme ya da devralma işlemlerini yasaklamaktadır.

---

[21] **DEMİRÖZ**, A. (2003). *"Yeni Ekonomide Rekabet Kuralları".* Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 0106, Ankara, s. 55.
[22] **GÜNDAY**, M. (2007). "*Rekabet Kurulu'nun İdari Para Cezalarına İlişkin Kararlarının Yargısal Denetimi ve Karşılaşılan Sorunlar"*. Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu V, S. 3-10, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, s. 3-4.
[23] **TEKİNSOY**, M. A. (2007). *"Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı- Tartışmalar, Sorunlar".* Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 65, Sayı: 2, S. 119-134, s. 122.
[24] **GÜNDAY** 2007, s. 3.
[25] **GÜNDAY** 2007, s. 4.
[26] **GÜNDÜZ**, H. (2018). "*Rekabet İhlallerine İlişkin Soruşturmalar ve Para Cezaları: Rekabet Kurulu'nun 20 Yılının Bilançosu"*. On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s. 97.

Yasaklayıcı hükümler, hukuk kurallarının tasnifi bakımından emredici hukuk kurallarından olup, bu yönüyle kişilere hareket serbestisi tanımamakta ve o kurala uygun şekilde davranma zorunluluğu getirmektedir. Bu zorunluluğa uyulmadığı takdirde ise hukuk sistemi tarafından öngörülen yaptırımlar devreye girmektedir.[27] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da öngörülen yasaklayıcı hükümlere aykırı eylem ve işlemler de bütün yasaklayıcı hükümlere aykırılık hallerinde olduğu gibi, hukuken yaptırımlara tabi tutulmaktadır.[28]

4054 sayılı Kanun'da, yasaklayıcı hükümlere aykırılık halleri bakımından *idari yaptırımlar* temel alınmakla birlikte, Kanun'un beşinci kısmında yasaklayıcı hükümlere aykırılık hallerinin özel hukuk alanındaki neticeleri dört madde halinde ayrıca düzenlenmiştir.[29] Bu bağlamda, maddi hükümlerin etkili şekilde uygulanabilmesini temin etmek amacıyla Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da ikili bir yaptırım sistemi benimsenerek[30] *özel hukuk* alanında öngörülen yaptırımlar ile *kamu hukuku* alanında öngörülen yaptırımlara yer verilmiştir.[31]

4054 sayılı Kanun'da rekabet ihlallerine ilişkin olarak özel hukuk alanında öngörülen yaptırımlar, Kanun'un 4. maddesi hükmüne aykırı olan her türlü *anlaşma ve kararların geçersizliği* ile maddi hükümlerin ihlali sebebiyle ortaya çıkan *zararların tazmini*dir. Kamu hukuku alanında öngörülen yaptırımlar ise *teşebbüslerin belli şekilde davranmalarını gerektiren idari kararlar* ile *idari para cezaları*dır.[32]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da öngörülen idari para cezaları yalnızca Kanun'un esasa ilişkin 4., 6. ve 7. maddeleri hükümlerinde düzenlenen rekabet ihlallerine ilişkin olmayıp, bunun yanı sıra Kanun'da teşebbüslerin belirli bir şekilde davranmalarını

---

[27]**AKSOY**, M. N. (2004). "*Rekabetin Korunması Hakkında Kanuna Aykırılığın Özel Hukuk Alanında Sonuçları".* Rekabet Kurumu Yayın No: 0144, Ankara, s. 3.
[28] **SANLI** 2000, s. 384.
[29] **SANLI** 2000, s. 384-385.
[30] **SANLI**, K. C. (2003). *"Türk Rekabet Hukukunda Haksız Fiil Sorumluluğu".* Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I, Rekabet Kurumu Yayınları, S. 197-262, Ankara, s. 206.
[31] **GÜNDÜZ,** H. (2014). *"Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları".* Rekabet Kurumu Yayın No: 308, Ankara, s. 5.
[32] **AKSOY** 2004, s. 4.

gerektiren kararların yerine getirilmemesi veya Kanun'un usule ilişkin belirli hükümlerinin ihlali durumunda uygulanacak idari para cezalarına da yer verilmiştir. Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun'da düzenlenen idari para cezaları Kanun'un *"Kurulun Yetkileri"* başlıklı ikinci bölümünün, 16 ve 17. maddelerinde "*usule"* ve "*esasa"* ilişkin hükümlerin ihlali halinde uygulanan "*süreli"* veya "*ani"* nitelikteki idari para cezaları olmak üzere düzenlenmiştir.[33]

İdari para cezaları Rekabet Kurumu'nun piyasalardaki rekabet ortamının sağlanması, korunması ve geliştirilmesi amacına ulaşabilmesinin en etkili araçlarından birini oluşturmaktadır.[34] Zira yürütülen soruşturmalar neticesinde Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiği tespit edilen "teşebbüs" veya "teşebbüs birliklerine" ya da "bu birliklerin üyelerine" ve belirli şartların varlığı halinde "teşebbüs veya teşebbüs birliğinin yöneticilerine" ya da "çalışanlarına" uygulanan ve kimi zaman çok yüksek meblağlara ulaşabilen idari para cezaları, caydırıcılığın temin edilmesinde önemli bir role sahiptir.[35]

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin son fıkrasında bu maddeye göre verilecek idari para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartlarının ve işbirliğine ilişkin usul ve esasların Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede Kurul'ca çıkarılan "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" (Ceza Yönetmeliği) ile "Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik" (Pişmanlık Yönetmeliği) 15 Şubat 2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Her iki Yönetmelikte de hukuka aykırılığı doktrinde ve uygulamada tartışmalı olan hükümler mevcut olup, bu tartışmalar esasen hem Ceza Yönetmeliği'nin hem de Pişmanlık Yönetmeliği'nin, idari yaptırımlar bakımından da kabul edilen "suç ve cezalarda kanunilik"

---

[33] **GÖNEN**, K. E. (2003). *"Rekabet Hukukunda İdari Para Cezaları"*. Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 49.
[34] **ARI**, B. (2020). "*Karşılaştırmalı Hukukta Rekabet İhlallerine Verilen Cezalar".* Rekabet Kurumu Yayın No: 344, Ankara, s. 1.
[35] **GÜNDÜZ** 2018, s. 1.

ilkesini ihlal eder mahiyette ve anayasaya aykırı olarak idari para cezalarına ilişkin hükümler ihtiva ettiği noktasında toplanmaktadır.[36] Ceza Yönetmeliği'nin kimi hükümlerine yöneltilen hukuka aykırılık iddiaları bugüne dek pek çok defa dava konusu edilmiş ise de, ileri sürülen bu iddialar Danıştay tarafından istikrarlı şekilde reddedilmiştir.[37]

Yargı kararları incelendiğinde Ceza Yönetmeliği'ne ilişkin hukuka aykırılık tartışmalarında teşebbüslerce öne sürülen başlıca savları, Yönetmelik'te "kartel" tanımına yer verilmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'da öngörülmeyen yeni bir ihlal tanımının getirilmiş olması, temel para cezasının hesaplanmasında "karteller" ve "diğer ihlaller" şeklinde ayrım yapılarak bunlar bakımından asgari ceza sınırının getirilmiş olması ve Ceza Yönetmeliği'nde cezaya etki eden ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenler öngörülmesi ve bu suretle de *suçların ve cezaların kanuniliği ilkesinin ihlal edilmesi* oluşturmaktadır. Bununla birlikte, Ceza Yönetmeliği hükümlerinin yürürlüğe girmesinden önce başlatılan ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş soruşturmalar hakkında da uygulanacağını öngören Geçici 1. maddesinin *geçmişe yürüme yasağı ve lehe kanun ilkesini ihlal ettiği*, Ceza Yönetmeliği'nin hukuka aykırılığı tartışmalarında teşebbüsler tarafından ön plana çıkarılan bir diğer savı teşkil etmektedir.[38]

Keza teşebbüslerce Ceza Yönetmeliği'nin *normlar hiyerarşisine aykırılık* oluşturduğunun ileri sürüldüğü ancak Danıştay tarafından yapılan değerlendirmeler sonucunda bahse konu Yönetmelik düzenlemelerinde üst hukuk kurallarına aykırılık görülmediği sonucuna ulaşılan kararlar mevcuttur. Konuya ilişkin tartışma ve itirazlar sürmekte, Rekabet Kurulu'nun idari

---

[36] **KATOĞLU**, T. (2014). *"Ceza Hukukçusu Gözüyle Rekabet Hukuku Mevzuatında Yapılması Öngörülen Değişiklikler"*. Ankara Barosu Dergisi, 2014/3, s. 397.

[37] **UYGUR**, M. S. (2018). *"Rekabet Kurulu ve Yargı Kararlarında Ceza Yönetmeliğinin Rolü: 2013-2016 Dönemi Kararları Kapsamında Bir İnceleme"*. Rekabet Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 2, s. 8.

[38] Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarih, 2010/3202 E. ve 2013/2707 K. sayılı kararı, https://www.rekabet.gov.tr/Safahat?safahatId=40309d73-7b35-4458-a8c7-79a802d9a975, Danıştay 13. Daire 22.10.2015 tarih, 2011/2535 E. ve 2015/3577 K. sayılı kararı, https://www.rekabet.gov.tr/Safahat?safahatId=fed2b6fb-042f-40a8-ad9b-bc60337d9f7c, Danıştay 13. Daire, 25.02.2016 tarih, 2011/2223 E. ve 2016/473 K. sayılı kararı, https://www.rekabet.gov.tr/Safahat?safahatId=ff5017ae-ce94-4534-bc2e-6fc80fb020c8. (Çalışmada bundan sonra yer verilen ve aksi belirtilmeyen Danıştay kararlarına, Rekabet Kurumu'nun resmî internet sitesindeki Kararlar-Dava Arama https://www.rekabet.gov.tr/tr/Davalar kısmından ulaşılmıştır.)

para cezası kararlarına karşı açılan davalarda Ceza Yönetmeliği'nin kimi hükümlerinin hukuka aykırılığı öne sürülmektedir. [39]

Tezimizin konusunu teşkil eden ve yüksek meblağlara ulaşabilmekle kişilerin ve topluluklarının Anayasa'da güvenceye alınan çalışma hakkı ve sözleşme özgürlüğü ile özel teşebbüsler kurma özgürlüğüyle yakından ilişkili olan Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında uygulanan idari para cezaları bakımından cezalandırma süreçlerinin şeffaf, tutarlı ve nesnel hale getirilmesi[40], bu cezaların etkili bir yargısal denetime tabi tutulması[41] ve idari cezalar alanında da geçerli olan temel ceza hukuku güvencelerine riayet edilmesi elzemdir. Bu bağlamda, çalışmamızda esasen Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında düzenlenen idari para cezalarının uygulanmasına ilişkin olarak ortaya çıkan sorunlar ile hukuka aykırılık tartışmalarına odaklanılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenen idari para cezalarının idari yaptırım niteliğinden hareketle tabi olduğu temel ilkeler ve rekabete ilişkin düzenlemelerde bu ilkeler bakımından tartışmalı hususlara yer verilmiştir. Devamla 4054 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde rekabet ihlallerine ilişkin idari para cezaları, idari para cezalarının uygulanmasını gerektiren haller ve Kanun'da idari para cezalarının verilmesinde izlenecek usul bağlamında ele alınmıştır.

Bu kapsamda çalışmada öncelikle idari para cezalarının idari işlem niteliği, Rekabet Kurulu'nun idari para cezalarına ilişkin kararlarının yargısal denetimi ve Kurul'un idari para cezalarına ilişkin kararları bakımından uygulanan zamanaşımı süreleri incelenmiştir. Rekabet ihlallerine ilişkin idari para cezaları *usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde, anlık olarak uygulanan idari para cezaları* (m. 16 f. 1), *esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde, anlık olarak uygulanan idari para cezaları* (m. 16 f. 3, 4) ve *usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde süreli olarak uygulanan idari para cezaları* (m. 17 f. 1) şeklinde ayrıma tabi tutularak

---

[39] Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarih, 2010/2490 E. ve 2013/2706 K. sayılı kararı, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2549 E. ve 2015/4607 K. sayılı kararı.
[40] **ARI** 2020, s. 3.
[41] **GÜNDAY** 2007, s. 4.

ele alınmış ve Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenen idari para cezalarının uygulanmasını gerektiren haller, esasa ilişkin ihlaller ve usule ilişkin ihlaller ayrımı temelinde incelenmiştir.

Bu çerçevede çalışmanın ilk bölümünde, esasa ilişkin idari para cezalarının uygulanmasını gerektiren halleri teşkil eden *rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar, hâkim durumun kötüye kullanılması* ve *hâkim durum yaratan ya da mevcut hâkim durumu güçlendiren, bunun sonucunda da rekabeti önemli ölçüde azaltan birleşme veya devralmalar*, ilgili Rekabet Kurulu kararları ve yargı kararları ışığında incelenmiştir. Usule ilişkin idari para cezalarının uygulanmasını gerektiren sebeplerden *muafiyet ve menfi tespit başvuruları ile birleşme ve devralmalar için izin başvurularında yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi, izne tabi birleşme ve devralmaların Kurul izni olmaksızın gerçekleştirilmesi, Kanun'un 14 ve 15. maddelerinin uygulanmasında eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi ya da bilgi ve belgenin belirlenen süre içerisinde yahut hiç verilmemesi, yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması* ve *nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilen yükümlülüklere ya da verilen taahhütlere uyulmaması* halleri yine ilgili Rekabet Kurulu ve yargı kararlarına yer verilmek ve bu haller bakımından tartışmalı hususlara değinilmek suretiyle ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, 4054 sayılı Kanun'da düzenlenen idari para cezalarının, üzerinde halen yoğun şekilde hukuka aykırılık tartışmalarının devam ettiği *Ceza Yönetmeliği* hükümleri çerçevesinde belirlenmesi hususu, anılan Yönetmelik ile getirilen düzenlemelerin idari yaptırımların tâbi oldukları ilkelere uygunluğu tartışılmak ve konuya ilişkin Rekabet Kurulu ve yargı kararlarına yer verilmek suretiyle incelenmiş olup, sözü edilen hukuka aykırılık tartışmaları bakımından çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kartel ve yıllık gayri safi gelir kavramları, idari para cezasının belirlenmesine ilişkin ilkeler, temel para cezasının belirlenmesi, ağırlaştırıcı unsurlar ve hafifletici unsurlar ve son olarak Ceza Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesi, kapsamlı olarak değerlendirme konusu yapılmıştır.

1. BÖLÜM

REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN'DA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARI

1.1. REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN'DA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ REJİMİ

1.1.1. İdari Para Cezalarının İdari İşlem Niteliği

Hukuk kuralının ihlal edilmesine karşılık hukuk düzenince öngörülen ve zorlama içeren tepkiyi ifade eden yaptırım kavramı, hukuk kuralının emir ve yasaklarına uyulmasını temin etme aracıdır.[42] Yaptırımların tamamı, hukuk düzenini bozan davranışların cezalandırılması iradesinden kaynaklanmaktadır.[43]

Hukukta çeşitli yaptırım türleri mevcut olup, hapis cezaları, para cezaları, cebri icra, geçersizlik, tazminat ödetme, iptal etme, geri alma, mülkiyete geçici veya sürekli olarak el koyma, bir faaliyete geçici veya sürekli olarak son verme, yasaklama, askıya alma, bunların başlıcalarını teşkil etmektedir.[44] Her geçen gün gelişen ve farklılaşan toplumsal ilişkiler, beraberinde hukuk kurallarının düzenlediği alanların da genişleyip karmaşıklaşmasını getirmekte, hukuk kurallarını ihlal edenler bakımından uygulanacak yaptırımlar da korudukları düzenin amacına göre farklılık göstermekte ve çeşitlenmektedir.[45]

Milli güvenliğin korunması, kolluk faaliyetleri, kamu hizmetleri, teşvik faaliyetleri, özyönetim faaliyetleri ve planlama faaliyetleri ile görevli idare, üstlenmiş olduğu bu

---

[42] **ULUSOY**, A. D. (2013). "*İdari Yaptırımlar".* On iki Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, s. 5.
[43] **TAN**, T. (2004). *"İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler*". Hukuk Kurultayı, 6-10 Ocak 2004, Ankara Barosu Yayınları, İnsan Hakları 2, Ankara, s. 98.
[44] **ULUSOY** 2013, s. 5.
[45] **ÖZLÜER**, I. Ö. (2015). *"İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu"*. Ankara Barosu Dergisi, 2015/1, s. 128.

görevleri etkili şekilde yerine getirerek kamu yararını gerçekleştirmek için özel kişilere göre üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış olup, bu kapsamda idareye yaptırım uygulama yetkisi tanınmıştır.[46] Zira, idarenin idari düzeni koruyabilmesi, gerektiğinde sahip olduğu yaptırım uygulama yetkisini kullanması ile mümkündür.[47]

İdari yaptırım, Anayasa Mahkemesi'nin 1996 tarihli kararında[48] ifadesini bulduğu üzere *"idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalar*" olarak tanımlanmaktadır. Keza Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre, "*idarenin kamu düzeninin korunması ve yükümlülüklerin yerine getirilmesinin sağlanması amacına yönelik bir ceza müeyyidesi"* olan idari yaptırımlar, idare organları tarafından ve idari usullere göre verilip uygulanmakta olup, idari işlem niteliğini haizdir.[49] Bu bağlamda, idari yaptırımların belirleyici özelliği, bir yargı organı tarafından ceza hukuku ve ceza usul hukuku kuralları uygulanarak değil, bizzat idare organları tarafından[50] kamu gücü kullanılarak verilen tek yanlı idari işlemler olmasıdır.[51]

Hukukumuzda idari yaptırımlar, esasen 30 Mart 2005 tarihinde kabul edilen ve 1 Haziran 2005'te yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu[52]'nda düzenlenmekte olup, anılan Kanun'un 2. maddesinde kabahat, kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımlanmıştır. Kabahatler Kanunu'nun *"Genel kanun niteliği"* başlıklı 3. maddesinde, bu Kanun'un, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin

---

[46] **GÜNDAY**, M. (2013). *"İdare Hukuku".* 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 16-23.
[47] **OĞURLU**, Y. (1999). "*İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı*". Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: III, Sayı: 1, S: 143-194, s. 151.
[48] Anayasa Mahkemesi, 23.10.1996 tarih, 1996/48 E. ve 1996/41 K. sayılı kararı. (https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1996/41?EsasNo=1996%2F48). (Çalışmada, bundan sonra yer verilen ve aksi belirtilmeyen Anayasa Mahkemesi kararlarına, T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/ adresinden ulaşılmıştır.)
[49] Uyuşmazlık Mahkemesi, 02.04.1990 tarihli, 1990/6 E. ve 1990/6 K. sayılı kararı. (T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Uploads/1990.6.pdf.)
[50] **DONAY**, S. (1971). *"İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Üzerine Düşünceler"*. İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 37, Sayı: 1-4, S. 411-427, s. 425.
[51] **TAN** 2004, s. 99.
[52] 31.03.2005 tarihli, 25772 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete. (https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050331.htm).

hükümleri haricindeki diğer genel hükümlerinin idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin ise diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Anılan düzenleme ile kabahat olarak nitelendirilen eylemlere ilişkin olarak Kabahatler Kanunu'nun genel kanun niteliği açıklanmıştır.

Kabahatler Kanunu'nun 16. maddesi uyarınca ise idari yaptırımlar *idari para cezaları* ve *idari tedbirler* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu kapsamda, idari para cezaları, idari yaptırımların bir türünü teşkil etmekte olup, kabahatler karşılığında uygulanacak temel yaptırım türünü oluşturmaktadır.[53]

İdari yaptırımlar içerisinde önemli bir grubu oluşturan idari para cezaları[54], Anayasa Mahkemesi'nin 2001 tarihli bir kararında[55] *"toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleşen malî nitelikli yaptırımlar"* şeklinde ifade edilmiştir. Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinde idari para cezalarının maktu veya nispi olabileceği ve kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebileceği hükme bağlanmış olup, bu son halde idari para cezasının miktarının tespitinde, işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte dikkate alınacağı öngörülmüştür.

İdari yaptırımların başat kimliği onların birer "idari işlem" olmasıdır. Bu nedenle, idari yaptırımların hukuki rejimi belirlenirken bu yaptırımların idari işlem kimlikleri dikkate alınmalıdır.[56] İdarenin görevlerini yerine getirirken kullandığı hukuki araçlar olan idari işlemlerin[57] başta gelen özelliği, idarenin tek yanlı irade açıklamaları ile oluşturulmasıdır.[58]

---

[53] **KANGAL**, Z. T. (2011). *"Kabahatler Hukuku".* On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s. 183.
[54] **TAN** 2004, s. 100.
[55] Anayasa Mahkemesi, 23.05.2001 tarih, 2001/232 E. ve 2001/ 89 K. sayılı kararı.
[56] **TAN**, T. (2005). *"İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler".* Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük' e Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 310.
[57] **ULUSOY**, A. D. (2020). "*Yeni Türk İdare Hukuku"*. Yetkin Yayınları, 3. Baskı, Ankara, s. 275.
[58] **ULUSOY** 2020, s. 381.

İdarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuk aleminde değişiklik yaratması ve kişilerin hukuki durumları üzerinde etkide bulunması, idari işlemlerin icraîlik özelliğini ifade etmektedir. Bu özelliğin temelinde ise idari işlemlerin hukuka uygunluğu karinesi yer almaktadır.[59] İdari işlemler, hukuk devleti ilkesi gereğince yargısal denetime tabi olup[60], yargı kararları ile aksi saptanıncaya dek hukuka uygun kabul edilmektedir.[61]

Keza 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin a bendinde, idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, menfaatleri ihlâl edilenler tarafından dava açılabileceği hükme bağlanmakla, idari işlemlerin unsurları belirtilmiş bulunmaktadır. Bu hükümden hareketle idari işlemlerin unsurları, *yetki, şekil, sebep, konu* ve *maksat* şeklinde beşli bir ayrıma tabi tutulmakta[62] ve idari yaptırım kararları da birer idari işlem olarak idari işlemlerin unsurlarını taşımaktadır. İdari yaptırımların bir türünü teşkil eden ve "bağımsız idari kurum" niteliğindeki[63] Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu tarafından, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da öngörülen özel idari usul takip edilmek suretiyle verilen idari para cezalarına ilişkin karar, idari bir işlemdir.[64]

Anayasa Mahkemesi'nin 1997 tarihli bir kararında[65] gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için çağdaş yönetimlerde idareye geniş ve değişik alanlarda yaptırım yetkileri tanındığı

---

[59] **ULUSOY** 2020, s. 276.
[60] **GÜNDAY** 2013, s. 126.
[61] **YILDIRIM**, T., **YASİN**, M., **KAMAN**, N., **ÖZDEMİR**, H. E., **ÜSTÜN**, G., **OKAY TEKİNSOY**, Ö. (2018). "*İdare Hukuku"*. Editör: Prof. Dr. Turan YILDIRIM, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 324.
[62] **ZABUNOĞLU**, Y. K. (2012). *"İdare Hukuku- I"*. Cilt 1, Ankara, s. 318. Doktrinde GÖZLER/KAPLAN, usulü şekil unsurunun bir parçası olarak ele almamakta; şekil ve usulü iki ayrı unsur olarak incelemektedir. Yazarlara göre, idari işlemin şekil unsuru, onun özünü oluşturan iradenin maddi aleme yansırken büründüğü biçim olup, usul unsuru ise idari işlemin hangi yollar izlenmek suretiyle alındığına ilişkindir. **GÖZLER**, K., **KAPLAN**, G. (2015). *"İdare Hukuku Dersleri".*17. Baskı, Ekin Yayınları, s. 304.
[63] **ULUSOY**, A. D. (1999). *"Bağımsız İdari Kurumlar".* Danıştay Dergisi, Yıl: 29, Sayı: 100, Ankara, s. 9.
[64] **GÜNDAY** 2007, s. 5.
[65] Anayasa Mahkemesi, 23.10.1997 tarih, 1997/19 E. ve 1997/66 K. sayılı kararı.

belirtilerek, idari para cezalarının idari işlem niteliğine ilişkin olarak şu tespitlere yer verilmiştir:

> "*İdarî para cezaları, idarî makamların kararlarıyla oluşmaktadır. İtiraz halinde yargının vereceği karar, onun bu niteliğini değiştirmemektedir. Sonuçları belli ölçüde genel para cezalarına benzese de tümüyle idarî işleme dayanan bir yaptırımdır. Yargı organlarının müdahalesi olmadan doğrudan idarece kararlaştırılmakta ve uygulanmaktadır."*

Rekabet Kurulu tarafından 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında verilen idari para cezası kararı, bir idari işlem olarak idari işlemin unsurlarını haiz olmalıdır. Bu çerçevede, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da öngörülen idari para cezaları bakımından kişi yönünden yetkili organ olan Rekabet Kurulu'nun hangi hallerde idari para cezası uygulayabileceği Kanun ile belirlenmiş olup, Kanun'da rekabet ihlali olarak belirlenen eylem ve işlemlerden birinin gerçekleştirilmesi idari işlemin sebep unsurunu, rekabet ihlali karşılığında verilen idari para cezası ise idari işlemin konu unsurunu oluşturmaktadır.[66] Kanun'da idari para cezalarının uygulanmasında takip edilecek usuller ayrıntılı olarak düzenlenmiş olduğundan söz konusu özel idari usul idari işlemin şekil unsurunu teşkil etmekte olup, idari para cezalarının uygulanmasından maksat, kamu düzeninin görünümlerinden birini oluşturan ekonomik kamu düzeninin korunmasıdır. [67]

Bununla birlikte, idari yaptırım türü olan idari para cezalarında caydırma ve bastırma yani cezalandırma amacı ön planda olduğundan, bu idari cezalara suç ve cezalara ilişkin temel anayasal güvencelerin uygulanması gerekmektedir.[68] Nitekim Anayasa Mahkemesi 2012 tarihli kararında, Anayasa'nın "Suç ve cezalara ilişkin esaslar" kenar başlıklı 38. maddesi[69]

---

[66] **GÜNDAY** 2007, s. 5.
[67] **AKINCI** 2001, s. 5.
[68] **ULUSOY** 2013, s. 26.
[69] Anayasa m. 38 f. 1; "*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılamaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez." f. 2; "Suç ve ceza zamanaşımı ile ceza mahkumiyetinin sonuçları konusunda da yukarıdaki fıkra uygulanır." f. 3; "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur." f. 4; "Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz." f. 5; "Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen*

bakımından; "*idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından idari para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir"* değerlendirmesini yapmıştır.[70]

Keza Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, yerleşik içtihadında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin adil yargılanma hakkına ilişkin 6. maddesinde yer alan "cezai alanda yöneltilen suçlama" kavramını maddi ölçüte göre yorumlamaktadır.[71] Buna göre Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, idare tarafından verilen cezaların da belli kriterleri taşıması durumunda cezai nitelikte görüleceğini ve anılan sözleşmede öngörülen hukuki güvencelerin, bu cezalar bakımından da geçerli olacağını belirtmektedir.[72] Bu itibarla, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne göre cezalandırma amacı taşıyan ve muhatabı üzerinde çok ağır etkiler doğuran idari yaptırımlar, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. ve 13. maddelerindeki adil yargılanmaya ilişkin hukuki güvencelerden yararlanacaktır. Buna göre, idari cezalara idare hukukunun ilke ve kurallarının yanında "çekirdek" denilebilecek en temel ceza hukuku ilke ve kurallarının da uygulanması, evrensel bir hukuk ilkesi olarak kabul görmektedir.[73]

İdari makamlar tarafından, idari işlem niteliğindeki işlemlerle ve idari usuller uygulanmak suretiyle verilen[74] ve idari yaptırımların bir türünü teşkil eden idari cezalar bakımından, uygulanması zorunlu olan temel ceza hukuku güvenceleri; "*savunma hakkına mutlak olarak riayet edilmesi", "suç ve cezaların kanuniliği ilkesi", "suç ve cezaların geçmişe yürümezliği", "lehe kanun uygulaması", "şüpheden sanık yararlanır ilkesi", "masumiyet*

---

*yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz."**(Ek fıkra: 3/10/2001-4709/15 md.) "**Kanuna aykırı olarak elde edilmiş bulgular, delil olarak kabul edilemez." f. 7; "Ceza sorumluluğu şahsidir." **(Ek fıkra: 3/10/2001-4709/15 md.)** "Hiç kimse, yalnızca sözleşmeden doğan bir yükümlülüğü yerine getirememesinden dolayı özgürlüğünden alıkonulamaz." **(Ek fıkra: 3/10/2001-4709/15 md; Mülga fıkra: 7/5/2004-5170/5 md.) (Değişik onuncu fıkra: 7/5/2004-5170/5 md.)** "Ölüm cezası ve genel müsadere cezası verilemez." f. 11; "İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz. Silahlı Kuvvetlerin iç düzeni bakımından bu hükme kanunla istisnalar getirilebilir." **(Değişik son fıkra: 7/5/2004-5170/5 md.)** "Uluslararası Ceza Divanına taraf olmanın gerektirdiği yükümlülükler hariç olmak üzere vatandaş, suç sebebiyle yabancı bir ülkeye verilemez."*

[70] Anayasa Mahkemesi, 29.11.2012 tarih, 2012/106 E. ve 2012/190 K. sayılı kararı.

[71] **GÜNDÜZ** 2010, s. 42.

[72] **ULUSOY** 2013, s. 37.

[73] **ULUSOY** 2013, s. 41-49.

[74] **ULUSOY** 2013, s. 46.

karinesi", "mükerrer cezalandırma yasağı (non bis in idem)", "cezalandırmada şahsilik ilkesi", "cezalarda orantılılık ve belirlilik ilkesi" şeklindedir.[75] Bununla birlikte, *"yaptırım kararlarının gerekçeli olması"* ve *"yaptırıma karşı yargı yolunun açık olması"*, idari cezalar alanında uyulması gereken ve idare edilenlere güvence sağlayan diğer ilkeleri teşkil etmektedir.[76]

Belirtilen bu ilkelerden "kanunilik", 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemeye göre hangi fiillerin kabahat oluşturduğu kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilecek; buna karşın kabahat karşılığı uygulanan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilecektir.

Bu itibarla, ceza hukukunda mutlak surette uygulanan suç ve cezaların kanuniliği ilkesinin, kabahatler hukukunda daha esnek bir yaklaşımla ele alındığı görülmekte[77]; kabahat oluşturan fiillerin, kanun tarafından kapsam ve koşulları itibariyle belirlenen çerçeve içerisinde, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle belirlenmesine cevaz verilmektedir. Ancak, kabahat karşılığı olan idari yaptırımların türü, süresi ve miktarı hususunda belirleme yalnızca kanunla yapılabilecektir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da, rekabet ihlalleri karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörüldüğünden, bu ihlaller kabahat teşkil etmekte ve Kabahatler Kanunu kapsamında bulunmaktadır. Danıştay 13. Daire, 2013 tarihli bir kararında[78], bu hususa ilişkin olarak;

> *"5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesinde, bu Kanun'un; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin*

---

[75] Ayrıntılı bilgi için *Bkz.* **ULUSOY** 2013, s. 48-130.
[76] **TAN** 2004, s. 101.
[77] **ARI** 2020, s. 15.
[78] Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarih, 2010/2490 E. ve 2013/2706 K. sayılı kararı.

> *hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, diğer genel hükümlerinin, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı kurala bağlanmış olup; 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca verilecek idari para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine tabi olduğu, bu nedenle Rekabet Kurumu tarafından idari para cezaları alanında yapılacak düzenlemelerde, belirtilen Kanun'un genel hükümlerinde yer alan düzenlemelerin dikkate alınması gerekmektedir"*

belirlemelerini yapmıştır. Bu itibarla, kabahatler alanına hâkim olan ilkeler, kabahat niteliği taşıyan rekabet ihlalleri bakımından da geçerlidir.

Öte yandan Rekabet Kurulu kararları ile yargı kararları incelendiğinde, çalışmamızın konusunu teşkil eden Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenen idari para cezaları bakımından, kabahatlerin tabi olduğu temel ilkelere ilişkin olarak yapılan tartışmaların güncelliğini koruduğu görülmektedir. *Kanunilik ilkesi* başta olmak üzere, *suç ve cezaların geçmişe yürümezliği ilkesi* ile *lehe kanun uygulaması*, *şüpheden sanık yararlanır ilkesi*, *masumiyet karinesi* ve mükerrer cezalandırma yasağını ifade eden *non bis in idem ilkesi* bakımından 4054 sayılı Kanun ve ikincil düzenlemelerde hukuka aykırılığı tartışmalı hükümler bulunmaktadır.

Kanunilik ilkesine ilişkin olarak yapılan tartışmalar özellikle rekabet ihlalleri bakımından öngörülen idari para cezalarının "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik"[79] (Ceza Yönetmeliği) çerçevesinde belirlenmesi hususunda yoğunlaşmaktadır. Zira anılan Yönetmelik kapsamında, para cezasının belirlenmesine ilişkin ilkeler ile temel para cezasının hesaplanması ve artırılmasına ilişkin esaslar, ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar öngörülmüş; Kanun'da açıkça yer almayan "kartel" tanımı getirilmiş ve temel para

---

[79] 15 Şubat 2009 tarihli, 27142 sayılı Resmî Gazete. (https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090215-3.htm).

cezasının tespitine esas olacak başlangıç oranının belirlenmesinde "karteller" ve "diğer ihlaller" şeklinde bir ayrıma yer verilmiş ve bunlara asgari ceza sınırı getirilmiştir.

Keza Kurul'ca çıkarılan "Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik" (Pişmanlık Yönetmeliği) kapsamında, para cezasının verilmeyeceği ve cezalarda indirim yapılabileceği haller yer almakta olup; bu Yönetmelik bakımından da kanunilik ilkesine ve bu itibarla anayasaya aykırılık iddiaları dile getirilmektedir. [80]

Suç ve cezaların geçmişe yürümezliği ilkesi ile *lehe kanun uygulaması* hususunda, Ceza Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesine ilişkin olarak tartışma bulunmaktadır. Zira anılan düzenlemeye göre, Ceza Yönetmeliği, yürürlüğe girmesinden önce başlatılan ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar bakımından da uygulanacak olup burada Ceza Yönetmeliği'nin, cezaların belirlenmesi, ağırlaştırılması, sorumluluğun belirlenmesi hususundaki hükümlerinin, yürürlük tarihinden önce işlenmiş olan fiillere uygulanmasının yolunun açıldığı ve üstelik de bunun yönetmelik hükümleri ile yapıldığının altı çizilmekte ve geçmişe uygulama yasağının ihlal edildiği yönünde görüşler ileri sürülmektedir.[81]

Rekabet ihlalleri bakımından uyulması zorunlu olan temel ilkelere aykırılık konusu, *masumiyet karinesi ve şüpheden sanık yararlanır ilkesi* bakımından ise 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin üçüncü fıkrası ile getirilen "uyumlu eylem karinesi" bağlamında tartışılmaktadır. Zira anılan düzenlemeye göre, teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığı ispatlanamasa dahi, piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi hali, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil etmektedir. Bu düzenlemeye ilişkin olarak tartışma, Anayasa'nın

---

[80] **KATOĞLU** 2014, s. 397.
[81] **KATOĞLU** 2014, s. 410, **ARI** 2020, 18.

38. maddesinin *"suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz"* şeklindeki dördüncü fıkrası hükmüne aykırılık hususunda yoğunlaşmaktadır.[82]

Son olarak, mükerrer cezalandırma yasağını ifade eden *non bis in idem* ilkesi bakımından tartışma; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da, karşılığında ayrı bir idari para cezası uygulanacağı öngörülen kimi hallerin, aynı zamanda Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesi kapsamında cezayı ağırlaştırıcı unsur olarak öngörülmüş olması dolayısıyla bunun aynı davranışa iki kez ceza vermek anlamına geleceği hususunda toplanmaktadır.[83] Sözü edilen tartışmaların ayrıntıları ile bu konularda verilen yargı kararlarına, çalışmanın ilgili bölümlerinde yer verilmiştir.

Hukuki niteliği itibariyle birer idari işlem olan, Rekabet Kurulu'nun idari para cezası uygulanmasına ilişkin kararları, idari işlemlerin *tek yanlılık, icraîlik, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma* ve *yargısal denetime tabi olma* özelliklerini taşımaktadır.[84] Nitekim Rekabet Kurulu'nun idari para cezası verilmesine ilişkin kararları, ilgililerin rıza ve muvafakatine bağlı olmaksızın, idarenin iradesini tek yanlı olarak açıklamasıyla oluşmakta[85] ve Kurul tarafından tek yanlı olarak açıklanmakla ilgililerin hukuki durumlarında etki doğurur hale gelmektedir.[86]

Bu kararlar hukuka uygun olduğu varsayıldığından, Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması kararların uygulanmasını ve idari para cezalarının takip ve tahsilini durdurmamaktadır. Keza Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu hükmüne yer verilmiş olup, idari yaptırım kararları da birer idari işlem olarak yargı denetimine tabi bulunmaktadır.[87]

---

[82] **GÜNDAY** 2007, s.10.
[83] **ARI**, M. H., **AYGÜN**, E. (2009). "*Rekabet Kurulu'nun Ceza Yönetmeliği: Yeni Bir Dönemin Ayak Sesleri".* Rekabet Dergisi, 10(4): 7-71, s. 43., **GÜNDÜZ**, 2014, s. 88.
[84] **GÜNDÜZ** 2014, s. 28.
[85] **GÜNDÜZ** 2014, s. 28.
[86] **ULUSOY** 2020, s. 276.
[87] **KANGAL** 2011, s. 286-287.

1.1.2. Rekabet Kurulu'nun İdari Para Cezalarına İlişkin Kararlarının Yargısal Denetimi

Toplum içindeki kişilerin ve topluluklarının davranışlarını düzenlemeye yönelen idari kolluk[88], hak ve özgürlükler alanında faaliyet göstermekte olup; kolluk işlem ve kararları, kişilerin ve topluluklarının hak ve özgürlüklerini sınırlayabilmektedir. Rekabet Kurumu'nun karar organı niteliğindeki Rekabet Kurulu'nun; *muafiyet veya menfi tespit taleplerinin kabulü veya reddine ilişkin kararları, birleşme veya devralmalara izin verilmesine dair kararları, ihlale son verme kararları ile idari para cezası verilmesine ilişkin kararları*, kişilerin ve topluluklarının Anayasa'da güvenceye alınan çalışma hakkı ve sözleşme özgürlüğü ile özel teşebbüsler kurma özgürlüğüyle yakın ilişki içerisindedir. Bu bakımdan, Rekabet Kurulu kararlarının etkili bir yargısal denetime tabi olması, hukuk devleti ilkesi açısından özel bir öneme sahip bulunmaktadır. [89]

Rekabet Kurulu'nun idari para cezası verilmesine ilişkin kararı, bir nihai karar olarak Kurul'un diğer tüm nihai kararları gibi yargısal denetime tabidir.[90] Yargısal denetim neticesinde, Kurul'un idari para cezası verilmesine ilişkin kararının 4054 sayılı Kanun'da öngörülen usuller takip edilmeden verildiği saptandığında şekil unsuruna aykırılık, Kanun'da ihlal olarak belirlenmiş eylemlerden biri işlenmeden verildiği tespit edildiğinde ise sebep unsuruna aykırılık söz konusu olacak ve Kurul kararının iptali gerekecektir. Bununla birlikte, Kanun'da Kurul'a idari para cezasının belirlenmesi hususunda geniş bir takdir yetkisi tanındığı görülmektedir. Ancak Kurul'un bu yetkisini keyfi olarak kullanması mümkün değildir. Kurul, idari para cezasının belirlenmesi hususunda cezanın takdirinde dikkate alınması gereken unsurlara ilişkin olarak öngörülen hukuki düzenlemeleri göz önünde bulundurarak ihlal teşkil eden davranışın ağırlığı ile ölçülü ve orantılı bir ceza vermek durumundadır. Bu hususlar dikkate alınmaksızın ölçüsüz olarak belirlenecek bir idari para

---

[88] **GÖZÜBÜYÜK**, A. Ş., **TAN**, T. (2013). *"İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar",* Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Ankara, 663.
[89] **GÜNDAY** 2007, s. 4.
[90] **GÜNAY**, C. İ. (2014). *"Rekabet Hukuku Dersleri"*. Yetkin Yayınları, Ankara, s. 183-184.

cezası, konu unsuru yönünden hukuka aykırılık teşkil edecek ve Kurul kararının iptalini gerektirecektir.[91]

Nitekim idare hukukunda ölçülülük ilkesi, idarenin işlem ve eylemleri ile bunlarla ulaşılmak istenen amaç arasında denge bulunmasını ifade etmekte olup[92], bu anlamda ölçülülük ilkesi sözü edilen araç- amaç ilişkisinde, *elverişlilik, gereklilik* ve *oranlılık* alt kavramlarını kapsayan bir ilke olarak tanımlanmaktadır.[93] Ölçülülük ilkesi, idari yargı mercilerinin hukuka uygunluk denetiminde başvurduğu önemli bir kriter niteliğinde bulunmakta[94] ve özellikle idari yaptırımlar alanında yoğun olarak uygulanmaktadır.[95]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 55. maddesinin birinci fıkrası, 2012 yılında yapılan değişiklikten önce "*Kurulun nihai kararlarına, tedbir kararlarına ve idarî para cezalarına ilişkin kararlarına karşı iptal davaları ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür"* şeklinde iken, 05.07.2012 yürürlük tarihli 6352 sayılı Kanun'un 63. maddesi ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 55. maddesinin birinci fıkrası şu şekilde değiştirilmiştir: *"İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır."* 6352 sayılı Kanun'un 4054 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik ile ilgili madde gerekçesinde[96];

> *"Mevcut düzenlemelere göre üst kurullar tarafından alınan tüm kararlara karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılmaktadır. Bu ise Danıştay'ın hem ilgili dairesinin hem de İdari Dava Daireleri Kurulunun iş yükünü önemli*

---

[91] **GÜNDAY** 2007, s. 5-6.
[92] **OĞURLU**, Y. (2001). *"AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak "Ölçülülük İlkesi".* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tufan Yüce Armağanı, İzmir, S. 485-522.
[93] **YILDIRIM**, **YASİN**, **KAMAN**, **ÖZDEMİR**, **ÜSTÜN**, **OKAY TEKİNSOY** 2018, s. 505.
[94] **GÜNDÜZ**, F. E. (2004). *"İdari Yaptırımlar".* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İdare Hukuku Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s. 43. (https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp).
[95] **OĞURLU** 2001, s. 498.
[96] 6352 sayılı Kanun'un 47. Maddesinin Gerekçesi. (TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi, https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=100560&pkanunnumarasi=6352).

ölçüde artırmaktadır. Getirilen düzenlemeyle üst kurullar tarafından tesis edilen bireysel işlemlere karşı açılan davaların genel görevli ve yetkili idare mahkemelerinde görülmesi öngörülmektedir. Yine kurullar tarafından uygulanan idari yaptırım kararlarına karşı açılan davaların da idare mahkemelerinde görülmesine yönelik düzenleme yapılmaktadır. Buna karşın üst kurullar tarafından gerçekleştirilen ve ülke çapında uygulanan düzenleyici işlemlerine karşı açılan davalar Danıştay'da görülmeye devam edilecektir"

açıklamalarına yer verilmiştir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 55. maddesinin ikinci fıkrasında Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulmasının, kararların uygulanmasını ve idarî para cezalarının takip ve tahsilini durdurmayacağı hüküm altına alınmıştır. Belirtilmelidir ki 4054 sayılı Kanun'un 55. maddesinde 01.08.2003 tarih ve 4971 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce *"para cezaları Kurul'un kararı kesinleşmeden tahsil edilemez"* şeklinde bir düzenleme mevcuttu. 4054 sayılı Kanun'un 55. maddesinin ikinci fıkrasının gerekçesinde ise anılan düzenleme ile idare hukuku prensiplerinden ayrılma yolunun tercih edildiği fakat böylelikle yargıya başvurulması halinde tarafların zarara uğramasının önlenmiş olduğu ifade edilmekte idi.

2003 tarihli değişiklikten önce 4054 sayılı Kanun'un 55. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *"para cezaları Kurulun kararı kesinleşmeden tahsil edilemez"* şeklindeki bu düzenleme, 2003 tarihinde Kanun'da yapılan değişiklikle *"para cezaları, Kurulun nihaî kararının ilgilisine tebliğ edildiği tarihten itibaren bir ay içinde ödenir"* halini almıştır. Belirtilen hükümde ise 17.9.2004 tarihli ve 5234 sayılı Kanun'un 29. maddesiyle değişiklik yapılarak *"bir ay"* ibaresi *"üç ay"* olarak değiştirilmiştir. 2008 yılında yapılan son değişikliklerle beraber, Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulmasının kararların uygulanmasını ve

idarî para cezalarının takip ve tahsilini durdurmayacağı öngörülmekle, "idari işlemlerin icraîliği" ilkesi paralelinde bir yaklaşım benimsenmiştir.[97]

Yine 23.1.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da yapılan değişiklik neticesinde 4054 sayılı Kanun'un "*Bu Kanuna Göre Verilen Para Cezalarının Niteliği ve Uygulanması"* başlıklı 18. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Kaldırılan hüküm;

> *"bu Kanun'da düzenlenen her türlü para cezası idari nitelikte para cezasıdır. Para cezası veya süreli para cezası bu Kanuna aykırı hareket eden tarafların her birine ayrı ayrı uygulanır. Süreli para cezası verilmesine ilişkin karara karşı yargı yoluna başvurulması halinde, süreli para cezası konusunda yürütmeyi durdurma kararı verildiği takdirde yargıya başvurma tarihinden itibaren süreli para cezası uygulanmaz"*

şeklinde idi.

Dolayısıyla mahkemenin bu cezalara ilişkin olarak yürütmeyi durdurma kararı vermesi halinde cezanın mahkemeye başvuru anından sonra işlemeyeceği, ancak başvuru anına kadar geçen süre için ceza verileceği belirtilmiş idi. 4054 sayılı Kanun'un 18. maddesi yürürlükten kaldırılmış olmakla, idari para cezalarına ilişkin genel kanun niteliğini haiz olan Kabahatler Kanunu hükümleri, konuya ilişkin olarak uygulama alanı bulacak ve buna göre idari para cezalarının ödenme süresi, indirim ve taksitlendirme hususlarında Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanacaktır.[98]

Öte yandan 5728 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik neticesinde Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 18. maddesinin yürürlükten kaldırılmasıyla, yargı mercilerine başvurmak suretiyle yürütmeyi durdurma kararının alınması halinde, süreli idari para cezası

---

[97] **YAĞCI**, M. O. (2017). "*Rekabet Kurulu'nun İnceleme ve Araştırma Usulü ve Kurul Kararlarının Yargısal Denetimi"*. Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, s. 283. (https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp).
[98] **ASLAN** 2020, s. 304.

uygulamasının yargıya başvurma tarihinden itibaren mi yoksa yürütmeyi durdurma kararının verildiği tarihten itibaren mi duracağına ilişkin kanunda açık bir düzenleme yer almadığı görülmektedir. Konunun bu sebeple genel idare hukuku ilkeleri çerçevesinde değerlendirmesi gerekmektedir. İdare hukukunda yürütmeyi durdurma kararından maksat, dava konusu işlemin yapıldığı andan önceki durumun geri getirilmesidir. Dolayısıyla Kanun'un 17. maddesinde düzenlenen idari para cezalarının yürütülmesi durdurulduğunda, idari para cezası verildiği tarihten itibaren nihai karara kadar "hiç verilmemiş" sayılacaktır.[99]

1.1.3. Rekabet Kurulu'nun İdari Para Cezalarına İlişkin Kararları Bakımından Uygulanan Zamanaşımı Süreleri

Rekabet Kurulu'nun para cezası verme yetkisine ilişkin zamanaşımı süreleri, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un *"Para Cezaları ve Süreli Para Cezalarında Zamanaşımı"* başlıklı 19. maddesinde düzenlenmekte iken; bu hüküm, 08.2.2008 tarihli, 26781 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5728 sayılı *"Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"* un 578. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan değişiklik neticesinde rekabet ihlallerindeki zamanaşımı süresi, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda yer alan konuya ilişkin düzenlemelere tabi hale gelmiştir.[100]

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun, Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu'nun mülga 19. maddesi yerine uygulanacak, *"Soruşturma Zamanaşımı"* başlıklı 20. maddesine göre;

> "*(1) Soruşturma zamanaşımının dolması halinde kabahatten dolayı kişi hakkında idarî para cezasına karar verilemez. (2) (Değişik: 6/12/2006-5560/33 md.) Soruşturma zamanaşımı süresi; a) Yüz bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde beş, b) Elli bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde dört, c) Elli bin Türk*

[99] **ASLAN** 2020, s. 304.
[100] Danıştay 13. Daire, 01.11.2011 tarih, 2008 / 13699 E. ve 2011 / 4828 K. sayılı kararı.

Lirasından az idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde üç, yıldır. (3) ***Nispî idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıldır.*** *(4) Zamanaşımı süresi, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlar. (5) Kabahati oluşturan fiilin aynı zamanda suç oluşturması halinde suça ilişkin dava zamanaşımı hükümleri uygulanır."*

Burada 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un mülga 19. maddesinde nispi para cezaları bakımından beş yıl olarak belirlenmiş zamanaşımı süresi, Kabahatler Kanunu'nun uygulanmaya başlanmasıyla sekiz yıla çıkmıştır.[101] Rekabet ihlalleri bakımından soruşturma zamanaşımına ilişkin Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesi hükmünde öngörülen, fiile uygun zamanaşımı süresinin geçmesi halinde, Rekabet Kurulu'nun soruşturmaya başlaması mümkün bulunmamaktadır.[102]

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 21. maddesi, *"Yerine Getirme Zamanaşımı"* başlığını taşımaktadır. Rekabet ihlallerindeki zamanaşımı süresi, Kabahatler Kanunu hükümlerine tabi olduğundan, Kabahatler Kanunu'nun 21. maddesi, rekabet hukukunda uygulama alanı bulacaktır.[103] Kabahatler Kanunu'nun anılan hükmüne göre;

"(1) Yerine getirme zamanaşımının dolması halinde idarî para cezasına veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar artık yerine getirilemez. (2) Yerine getirme zamanaşımı süresi; a) Ellibin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde yedi, b) Yirmibin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde beş, c) Onbin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde dört, d) Onbin Türk Lirasından az idarî para cezasına karar verilmesi halinde üç, yıldır. (3) Mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin zamanaşımı süresi on yıldır. (4) (Değişik: 23/7/2010-

---

[101]**BABALIK**, H. H. (2007). "*Kabahatler Kanununun Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Bakımından Değerlendirilmesi*". Rekabet Derneği, Rekabet Forumu Hukuk-Ekonomi-Politika, Sayı: 30, s. 6. (https://www.rekabetdernegi.org/). (Çalışmada yer verilen Rekabet forumlarına, belirtilen web sayfasındaki arşiv kısmından ulaşılmıştır.)
[102] **ASLAN** 2020, s. 305.
[103] **ASLAN** 2020, s. 307.

6009/37 md.) ***Zamanaşımı süresi, kararın kesinleşmesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren işlemeye başlar.*** *(5) Kanun hükmü gereği olarak idarî yaptırımın yerine getirilmesine başlanamaması veya yerine getirilememesi halinde zamanaşımı işlemez."*

Bu itibarla, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenen idari para cezalarının infazına ilişkin zamanaşımı süresi bakımından uygulanacak olan Kabahatler Kanunu'nun anılan 21. maddesinde, doğrudan ve cezanın ağırlığına uygun olarak artan oranda belirleme yapıldığı görülmektedir.[104]

1.2. KANUN HÜKÜMLERİ ÇERÇEVESİNDE REKABET İHLALLERİ KARŞILIĞINDA UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI

1.2.1. Genel Olarak

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un, mal ve hizmet piyasalarında rekabet ortamını tesis etme ve koruma amacını[105] gerçekleştirebilmesi caydırıcı nitelikte[106] bununla birlikte, adil[107] ve orantılı[108] bir yaptırım sisteminin varlığıyla mümkün olabilir. Rekabet düzenine aykırılık neticesinde, yetkili makam olan Rekabet Kurulu tarafından[109] ihlalin tekrarının önlenmesi ve benzer bir ihlalin gerçekleştirilmesi olasılığının bertaraf edilebilmesi

---

[104] **BABALIK** 2007, s. 6.
[105]4054 sayılı Kanun, m. 1.
[106]**ASLAN** 2020, s. 283.
[107]**ÜNAL**, İ. (2010). "*Rekabet Kurulu'nun Uyumlu Eylem Nedeniyle İdarî Yaptırım Kararı ve Yargısal Denetimi".* Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 85. (https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp).
[108] **KATOĞLU** 2014, s. 397.
[109]**KAYA**, A. (2015). *"Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları, Kabahatler Kanunu Işığında"*. Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, s. 28.

maksadıyla[110] çeşitli yaptırımlar uygulanmakta ve bunların başında da idari para cezaları gelmektedir.[111]

23.01.2008 tarihli ve 5728 sayılı Kanun'un[112] 472. maddesi ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un idari para cezalarına ilişkin hükümlerinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Anılan değişiklikler ile (i) Kurul'a, Kanun'un maddi hükümlerini ihlal eden teşebbüslerin yöneticilerinin yanı sıra çalışanlarına da idari para cezası uygulama yetkisi verilmiş, (ii) Kurum'la aktif işbirliğinde bulunanlara idari para cezalarından bağışıklık yahut indirim yapılması hususu açıkça hükme bağlanmış, (iii) usule ilişkin ihlallerde maktu para cezalarının yerine nispi para cezalarının uygulanacağı öngörülmüş ve (iv) 4054 sayılı Kanun'u ihlal edenlere verilecek idari para cezalarının tespitinde dikkate alınacak hususların, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartlarının, işbirliğine ilişkin usul ve esasların, Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği hükme bağlanmıştır. 4054 sayılı Kanun'un idari para cezalarına ilişkin hükümlerinde öngörülen söz konusu bu değişiklikler, rekabet hukuku uygulamaları bakımından bir dönüm noktası teşkil etmiştir.[113]

Kamu hukuku alanındaki yaptırımlardan olan ve rekabet politikasının hayata geçirilmesi ile caydırıcılığın temin edilmesinde en etkili araçlardan birini teşkil eden idari para cezaları[114] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. ve 17. maddelerinde

---

[110]**ARI**, H. (2009). *"Rekabet Hukukunda Etkin Yaptırım Politikası: Themis, Kılıç ve Terazi".* Rekabet Hukuku Yaptırım Politikasında Yeni Dönem: Ceza ve Pişmanlık Yönetmelikleri Konferansı, Editör: Kerem Cem Sanlı, 14 Mayıs 2009, On İki Levha Yayıncılık, S. 5-29, s. 11. Yazar, *rekabet hukuku bakımından yaptırımın temel amacının caydırıcılık olduğunu ve caydırıcılığın da genel ve özel caydırıcılık olmak üzere ikiye ayrıldığını belirtmektedir. Genel caydırıcılıktan maksat, rekabet kurallarını başkalarının ihlal etmesinin önlenmesi, özel caydırıcılık ise ihlal edenin ihlali tekrar gerçekleştirmesinin önlenmesidir. bkz.* **ARI** 2009, s. 11.

[111]**GÜRKAYNAK**, G., **ÜREY**, Y., **ÇAĞLAYAN**, P. (2007). *"AB ve Türk Hukukunda Para Cezalarına İlişkin Ağırlaştırıcı ve Hafifletici Nedenler".* Rekabet Forumu Hukuk –Ekonomi– Politika, Rekabet Derneği, Sayı: 37, Tarih: 23 Kasım 2007, Ankara, S. 12-20, s. 12. (https://www.rekabetdernegi.org/).

[112] Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 08.02.2008 tarihli, 26781 sayılı Resmî Gazete, (https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080208-1.htm).

[113] **ARI**/**AYGÜN** 2009, s. 8.

[114] **ARI** 2020, s. 1.

düzenlenmektedir. 4054 sayılı Kanun'da düzenlenen idari para cezalarını "*konu"* ve "*nitelik"* itibariyle ikili bir ayrıma tabi tutarak incelemek mümkündür.[115]

Bu ayrım çerçevesinde, konuları itibariyle idari para cezaları; (i) *esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde uygulanan idari para cezaları* ve (ii) *usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde uygulanan idari para cezaları* olmak üzere iki kategoride ele alınmaktadır. Esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde uygulanan idari para cezaları 4054 sayılı Kanun'un, 16. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında hükme bağlanmış olup, usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde uygulanan idari para cezaları, Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrası ile 17. maddesinde düzenlenmiştir.

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında hükme bağlanan ve *esasa ilişkin ihlaller* karşılığında uygulanması öngörülen idari para cezaları, rekabeti sınırlayıcı anlaşma, karar ve uyumlu eylemlerin gerçekleştirilmesi (m. 4), hâkim durumun kötüye kullanılması (m. 6), hâkim durum yaratan ya da mevcut hâkim durumlarını güçlendirmeye yönelik bir birleşme veya devralmanın gerçekleştirilmesi (m. 7) hallerinde teşebbüslere, teşebbüs birliklerine veya bu birliklerin üyelerine uygulanan cezalardır.

Esasa ilişkin ihlaller karşılığında uygulanması öngörülen idari para cezalarına ilişkin bir diğer hüküm ise 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan hükme göre, teşebbüs veya teşebbüs birliklerine, üçüncü fıkrada öngörülmüş olan ve esasa ilişkin ihlaller karşılığında uygulanan idari para cezalarının verilmesi halinde; ihlalde belirleyici etkisi tespit edilen teşebbüs veya teşebbüs birliği yöneticilerine ya da çalışanlarına idari para cezası verilir.

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen ve *usule ilişkin ihlaller* karşılığında uygulanması öngörülen idari para cezaları, Rekabet Kurumu'na yapılan muafiyet ve menfi tespit başvurularıyla, birleşme ve devralmalar için öngörülen izin başvurularında yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi (m. 16 f. 1-a), izne tabi

---

[115] **SANLI** 2000, s. 385.

birleşme ve devralmaların Rekabet Kurulu'nun izni bulunmaksızın gerçekleştirilmesi (m. 16 f. 1-b), Kurum nezdinde işlemde olan dosyalara ilişkin olarak, teşebbüslerden bilgi isteme halinde veya teşebbüslerde yapılan yerinde incelemeler sırasında eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi ya da bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde ya da hiç verilmemesi (m. 16 f. 1-c) ve yerinde incelemenin engellenmesi veya zorlaştırılması(m. 16 f. 1-d), hallerinde teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişilerle, teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerine uygulanan cezalardır.

4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinde düzenlenen ve 16. maddenin birinci fıkrasında belirtilen cezalar saklı kalmak kaydıyla yine *usule ilişkin ihlaller* karşılığında uygulanması öngörülen idari para cezaları, teşebbüs ve teşebbüs birliklerine; nihai karar veya geçici tedbir kararı ile Kurul tarafından getirilen yükümlülüklere ya da teşebbüslerce verilen taahhütlere uyulmaması (m. 17 f. 1-a), teşebbüs bünyesinde yapılan yerinde incelemenin engellenmesi veya zorlaştırılması (m. 17 f. 1-b) ve Kanun'un 14 ve 15. maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde verilmemesi (m. 17 f. 1-c) durumlarında verilen cezalardır.

Konuları bakımından yapılan bu ayrımdan sonra, nitelikleri itibariyle idari para cezalarını *(i) anlık* olarak uygulanan idari para cezaları ve *(ii) süreli* olarak uygulanan idari para cezaları olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Anlık olarak uygulanan idari para cezalarında temel amacı caydırma ve cezalandırma teşkil etmekte olup, bu cezalar belirli bir davranışın ortaya çıkmasıyla uygulanmakta ve uygulanmakla sona ermektedir.[116] 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarında hükme bağlanan idari para cezaları bu niteliktedir. Zira bu hükümlerde, Kanun'da gösterilen sebeplerin gerçekleşmesi halinde, ihlali gerçekleştirenlere, Kanun'da gösterilen şekilde belirlenen oranlarda idari para cezası verileceği öngörülmüştür.

Buna karşın, süreli olarak uygulanan idari para cezaları teşebbüslerin belirli şekilde davranmalarını gerektiren kararların yerine getirilmemesi veya Kanun'un belirli

[116] **SANLI** 2000, s. 386.

maddelerinin ihlali halinde günlük olarak uygulanan, karara uyulmayan ve ihlale devam edilen her gün için uygulanmaya devam olunan para cezalarıdır.[117] 4054 sayılı Kanun'un *"Nispi İdari Para Cezası"* başlıklı 17. maddesinde düzenlenen idari para cezaları, bu niteliktedir. Zira, Kanun'un 17. maddesinde öngörülen hallerde, 16. maddenin birinci fıkrasında düzenlenen ve usule ilişkin ihlaller bakımından anlık olarak uygulanan idari para cezaları saklı kalmak üzere ihlalin devam ettiği her gün için idari para cezası verilmektedir.

Bu açıklamalar doğrultusunda, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında düzenlenen ve Kanun'un 16. ve 17. maddelerinde hükme bağlanmış olan idari para cezaları şöyle belirtilebilir: (i) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasında hükme bağlanan para cezaları, usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde ve anlık olarak uygulanmakta, (ii) Kanun'un 16. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında yer alan idari para cezaları, esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde, anlık olarak uygulanmakta, (iii) Kanun'un 17. maddesinde düzenlenen idari para cezaları ise usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde, süreli olarak uygulanmaktadır.

1.2.2. Usule İlişkin Hükümlerin İhlali Halinde, Anlık Olarak Uygulanan İdari Para Cezaları (m. 16 f. 1)

Usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde ve anlık uygulanan idari para cezalarını düzenleyen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasına göre; Rekabet Kurulu, teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişiler ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerine;

> *"a) Muafiyet ve menfi tespit başvuruları ile birleşme ve devralmalar için izin başvurularında yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi, b) İzne tabi birleşme ve devralmaların Kurul izni olmaksızın gerçekleştirilmesi, c) Bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya*

[117] **GÖNEN** 2003, s. 64.

belge verilmesi ya da bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde ya da hiç verilmemesi, d) Yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması"

hallerinden a, b, ve c bentlerinde sayılanlar için, karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesabı mümkün olmaz ise karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul'ca tespit edilen yıllık gayri safi gelirlerinin binde biri oranında, d bendinde belirtilen yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması durumunda, aynı yöntemle tespit edilecek gayri safi gelirlerinin binde beşi oranında idari para cezası verir.

4054 sayılı Kanun'da bu esasa göre belirlenecek olan cezanın on bin Türk Lirasından az olamayacağı öngörülmekle birlikte, bu miktar Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin yedinci fıkrası gereğince, yeniden değerleme oranı dikkate alınarak Kurul tarafından her sene sonunda yayımlanan tebliğlerle artırılmaktadır.[118] Nitekim bu hususta çıkarılan *"4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 16ncı Maddesinin Birinci Fıkrasında Öngörülen İdari Para Cezası Alt Sınırının 31/12/2021 Tarihine Kadar Geçerli Olmak Üzere Artırılmasına İlişkin Tebliğ",* 18 Aralık 2020 tarihli ve 31338 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanmış olup, bu Tebliğ'e göre 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiş olan idari para cezası alt sınırı, Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'nde tespit edilen 2020 yılı için yeniden değerleme oranı olan %9,11 artış esas alınarak, 1/1/2021 tarihinden 31/12/2021 tarihine kadar geçerli olmak üzere 34.809 TL olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrasında, yerinde incelemenin mahkeme kararıyla gerçekleştirilmiş olmasının, yerinde incelemenin engellenmesi ve zorlaştırılmasına ilişkin olarak bu Kanun'da düzenlenen idari para cezasının uygulanmasını engellemeyeceği hükme bağlanmıştır.

---

[118] **GÜNDÜZ** 2014 s. 9.

1.2.3. Esasa İlişkin Hükümlerin İhlali Halinde, Anlık Olarak Uygulanan İdari Para Cezaları (m. 16 f. 3, 4)

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında hükme bağlanmış olan idari para cezaları, esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde, anlık olarak uygulanan idari para cezalarıdır. Buna göre Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası;

> *"bu Kanun'un 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 safî gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir"*

hükmünü haiz olup aynı maddenin dördüncü fıkrasında, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin ihlalde belirleyici etkisi saptanan yöneticilerine ya da çalışanlarına da teşebbüs veya teşebbüs birliğine verilen cezanın yüzde beşine kadar idarî para cezası verileceği öngörülmüştür.

Esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde verilecek idari para cezasının miktarını belirlemek hususunda takdir yasal sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla, Rekabet Kurulu'na aittir.[119] Kurul'un bu takdir yetkisini kullanırken dikkate alacağı hususlar, 4054 sayılı Kanun' un 16. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, *"ihlalin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlalin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları"* dikkate alarak takdir yetkisini kullanır.

---

[119] **ASLAN** 2020, s. 288.

4054 sayılı Kanun'da, esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde uygulanan idari para cezasına karar verilirken, Rekabet Kurulu'nca dikkate alınacak unsurlar bakımından Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin ikinci fıkrasına atıf yapıldığı görülmektedir. Kabahatler Kanunu'nun anılan hükmü gereğince idarî para cezasının miktarı belirlenirken *"işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu"* birlikte göz önünde bulundurulmaktadır. Bu itibarla, işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile kusurun ağırlığı da Kanun'un 16. maddesinin yedinci fıkrasında sayılan diğer unsurların yanı sıra, Kurul'ca belirlenen para cezası miktarında göz önünde bulundurulması gereken hususlardandır.[120]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin altıncı fıkrasında, Kanun'a aykırılığın ortaya çıkarılması amacıyla Kurum ile aktif işbirliği yapan teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri veya bunların yöneticileri ve çalışanlarına; işbirliğinin niteliği, etkinliği ve zamanlaması dikkate alınmak ve gerekçesi açık bir şekilde gösterilmek suretiyle üçüncü ve dördüncü fıkralarda öngörülen cezaların verilmeyebileceği veya bu fıkralara göre verilecek cezalarda indirim yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin yedinci fıkrasında ise bu madde uyarınca verilecek idari para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, işbirliği durumunda para cezasından bağışıklık veya indirim koşullarının ve işbirliğine ilişkin usul ve esasların, Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği öngörülmüştür.

Bu itibarla, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un idari para cezalarına ilişkin 16. ve Kurul'un görev ve yetkilerine ilişkin 27. maddelerine dayanılarak hazırlanan ve amacı 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 4. ve 6. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyeleri ile bunların yönetici ve çalışanlarına, aynı Kanun'un 16. maddesi gereğince verilecek para cezasının tespitine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olan *"Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para*

---

[120] **ASLAN** 2020, s. 289-290.

Cezalarına İlişkin Yönetmelik" (Ceza Yönetmeliği) 15 Şubat 2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bununla birlikte, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinde yasaklanmış olan kartellerin ortaya çıkarılması amacıyla Rekabet Kurumu ile aktif işbirliği yapan teşebbüsler ile teşebbüs yöneticileri ve çalışanlarına, aynı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen para cezalarının verilmemesine veya verilecek cezalarda indirim yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla *"Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik"* (Pişmanlık Yönetmeliği) yine 15 Şubat 2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanmak suretiyle yürürlük kazanmıştır. Çalışmamız kapsamında, Ceza ve Pişmanlık Yönetmeliği hükümlerine, Kanun'da düzenlenen idari para cezalarının belirlenmesine ilişkin ikinci bölümde yer verilecektir.

1.2.4. Usule İlişkin Hükümlerin İhlali Halinde, Süreli Olarak Uygulanan İdari Para Cezaları (m. 17 f. 1)

Usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde ve süreli uygulanan idari para cezalarını düzenleyen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasına göre Rekabet Kurulu, teşebbüs ve teşebbüs birliklerine, 16. maddenin birinci fıkrasında belirtilen cezalar saklı kalmak kaydıyla;

> "*a) Nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilen yükümlülüklere ya da verilen taahhütlere uyulmaması, b) Yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması, c) Kanun'un 14 ve 15 inci maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde verilmemesi"*

hâlinde her gün için, ilgili teşebbüsler ile teşebbüs birlikleri ve/veya bu birliklerin üyelerinin karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan, bunun hesaplanması mümkün olmadığı takdirde karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin on binde beşi oranında idari para cezası verir.

4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinin ikinci fıkrasında, *nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilen yükümlülüklere ya da verilen taahhütlere uyulmaması* ve *Kanun'un 14 ve 15. maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde verilmemesi* hallerinde verilecek idari para cezalarının, bu yükümlülüklere uyulması için belirlenen sürenin dolmasından itibaren verilebileceği hükme bağlanmış; nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilen yükümlülükler bakımından herhangi bir süre belirlenmemiş ise idari para cezasının, kararın tebliğini takip eden günden itibaren verilebileceği düzenlenmiştir. Yerinde incelemenin engellenmesi veya zorlaştırılması halinde ise idari para cezasının, fiilin gerçekleştiği günü takip eden günden itibaren verilebileceği öngörülmüştür.

Kanun'un 17. maddesinde yer alan düzenleme ile amaçlanan, esasen teşebbüslerce Rekabet Kurulu tarafından alınan kararlara ve tedbirlere bir an evvel uyulmasını temin etmektir. Bunu sağlamak için karar veya tedbire uyulmaksızın geçirilen her gün için teşebbüslere belirli bir para cezası uygulanmaktadır.[121] Zira karar veya tedbire uyulmadan geçen her gün için belli bir para cezasının uygulanması etkili bir zorlayıcı güçtür.

Nitekim Kanun'un 17. maddesinin gerekçesinde yer verilen açıklamalar ile bu hususun altı çizilmiş olup, madde gerekçesine göre; *"Kurul'un aldığı kararları ve tedbirleri uygulamaya koyabilmesi için 16. maddede düzenlenenlerden başka bir zorlayıcı güce ihtiyacı vardır. Bu öyle bir zorlama olmalıdır ki teşebbüs, bir an önce bu karara ve tedbire uymakta yarar görsün. Bunu sağlayacak en iyi yöntem, karara ya da tedbire uyulmadan geçen her gün için belirli bir para cezası uygulamaktır. Bununla teşebbüslerin kararlara bir an önce uymaları teşvik edilmiş olacaktır."* [122]

---

[121] Rekabet Kurumu. (2019). *"Rekabet Terimleri Sözlüğü"*. Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı, s. 137.
[122] 4054 Sayılı Kanun'un 17. Maddesinin Gerekçesi. (TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi, https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=39841&pkanunnumarasi=4054).

1.2.5. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezalarının Uygulanmasını Gerektiren Haller

1.2.5.1. Genel Olarak

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da öngörülen idari para cezaları bakımından, idari para cezası vermeye yetkili organ olan Rekabet Kurulu'nun, hangi hallerde idari para cezası uygulayabileceği Kanun ile belirlenmiştir. Bu çerçevede Rekabet Kurulu, esasa ilişkin hükümlerin ihlali niteliğindeki; mal veya hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyen, bozan veya kısıtlayan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları (m. 4) ile hâkim durumun kötüye kullanılması (m. 6) ve hâkim durum yaratan ya da mevcut hâkim durumu güçlendiren, bunun sonucunda da rekabeti önemli ölçüde azaltan birleşme veya devralmalar (m. 7) söz konusu olduğunda idari para cezası uygulamaya yetkilidir.

Bununla birlikte, Kurul'un usule ilişkin hükümlerin ihlali niteliğindeki (i) muafiyet ve menfi tespit başvuruları ile birleşme ve devralmalar için izin başvurularında Kurul'a yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi, (ii) izne tabi birleşme ve devralmaların Kurul izni bulunmaksızın gerçekleştirilmesi, (iii) bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi ya da bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde ya da hiç verilmemesi, (iv) yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması ile (v) nihai karar veya geçici tedbir kararıyla getirilen yükümlülüklere ve verilen taahhütlere uyulmaması hallerinde de idari para cezası uygulama yetkisi bulunmaktadır.

1.2.5.2. Esasa İlişkin İhlaller Bakımından

1.2.5.2.1. Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar

Aynı piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler arasında rekabetin yarattığı belirsizliği ortadan kaldırmak amacıyla yapılan rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar, 4054

sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında yasaklanan çok taraflı davranışları oluşturmaktadır. [123]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin ilk fıkrası *"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"* şeklindedir. Anılan Kanun'da, bu hallere örnek teşkil etmek üzere kimi davranış tipleri gösterilmiş ve tüm bu anlaşma, karar ve eylemlerin hukuka aykırı ve yasak olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu kapsamda, özellikle mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatlarının tespit edilmesi, mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi, her türlü piyasa kaynak veya unsurlarının paylaşılması, mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının piyasa dışında belirlenmesi, rakip teşebbüs faaliyetlerinin zorlaştırılması, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin piyasa dışına çıkartılması, piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi, münhasır bayilik hariç eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartlar uygulanması, anlaşmanın niteliği veya ticari teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmetle beraber diğer bir mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması gibi haller, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi kapsamında hukuka aykırı ve yasaktır.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi kapsamında yasaklanan, yalnızca "teşebbüsler arasındaki rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan anlaşma, karar ve uyumlu eylemler" olmayıp, rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacı taşımasa dahi, "rekabeti sınırlayıcı etki doğuran" ya da "henüz bu etkiyi doğurmamış olmakla beraber ileride doğurması muhtemel olan anlaşma, karar ve uyumlu eylemler" de Kanun'un 4. maddesi kapsamında yasaklanmaktadır.

---

[123]**ATEŞ** 2019, s. 325.

1.2.5.2.1.1. Teşebbüsler Arası Anlaşmalar

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da "anlaşma" kavramına ilişkin olarak bir tanımlama yapılmamakla birlikte Kanun'un 4. maddesinin gerekçesinde belirtildiği üzere, maddenin amacı bakımından anlaşma, Borçlar Hukukunda öngörülen geçerlilik koşullarına uygun şekilde yapılmamış olsa dahi tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü uzlaşma ya da uyuşmayı ifade etmekte[124]; bu itibarla, anlaşmanın yazılı ya da sözlü veya zımni olmasının önemi bulunmamaktadır.[125] Keza, Rekabet Kurulu'na göre rekabet hukuku bakımından anlaşma kavramının hukuki bir yaptırımının bulunması da aranmamaktadır.[126]

Rekabet hukuku kapsamında anlaşma olarak nitelendirilebilecek bir ihlalden bahsedebilmek için, teşebbüslerin ortak bir amaç veya sonuca yönelik niyetlerinin örtüştüğü ve bu amaca yönelik bağlılığın bilinçli olduğunu göstermek gerekmekte, bu çerçevede ihlalin taraflarını ve kapsamını ortaya koyabilecek nitelikte delillere gereksinim bulunmaktadır. Sözü edilen nitelikte delillerin var olmaması veya ihlalin ortaya konulmasında yetersiz kalması halinde ise teşebbüslerin toplantı, telefon ve benzeri yollarla iletişim kurduğuna işaret eden veya teşebbüslerin ilgili pazarda rekabet etmediklerini ortaya koyan yapısal ve davranışsal deliller aranır.[127]

Rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar, taraflarına göre yatay veya dikey anlaşmalar şeklinde olabilmektedir.[128] Bu kapsamda, piyasadaki iktisadi faaliyetin aynı seviyesinde yapılan anlaşmalar yatay anlaşmaları, piyasanın üretim veya dağıtım zincirinin farklı seviyelerinde

---

[124] 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinin Gerekçesi. (TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi, https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=39841&pkanunnumarasi=4054).
[125]**ASLAN** 2020, s. 52.
[126] Rekabet Kurulu'nun 16.05.2002 tarihli, 02-29/339-139 sayılı kararı. (https://www.rekabet.gov.tr/Karar?kararId=a5f7ff23-0ffa-48c7-963a-14eec4da5825. Çalışmada bundan sonra yer verilen ve aksi belirtilmeyen Rekabet Kurulu kararlarına, Rekabet Kurumu'nun resmî internet sitesindeki Rekabet Kurumu, Kararlar- Kurul Kararı Arama, https://www.rekabet.gov.tr/tr/Kararlar kısmından ulaşılmıştır.)
[127] Rekabet Kurulu'nun 08.08.2018 tarihli, 18-27/451-220 sayılı kararı.
[128]**ATEŞ** 2019, s. 302.

faaliyet gösteren teşebbüsler arasında yapılan anlaşmalar ise dikey anlaşmaları ifade etmektedir. [129]

Rekabet Kurulu tarafından, Türkiye'de faaliyette bulunan on iki bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetlerine ilişkin olarak anlaşma ve veya uyumlu eylem içerisinde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediğinin tespitine yönelik olarak 2013 yılında verilen karar[130] *(On İki Banka kararı),* teşebbüsler arası anlaşmalar konusu bakımından önem arz etmektedir. Kurul bu kararında, bankacılık sektöründe faaliyet gösteren on iki teşebbüs arasında fiyat tespiti amacını taşıyan bir uzlaşma kurulduğunu, bu uzlaşmanın ortak planının uygulanmasının, kredi, mevduat ve kredi kartı hizmetleri kapsamındaki pek çok ürüne yönelik faiz oranlarının ve ücretlerin tespitinde koordinasyon içerisinde hareket etmek üzere icra edilen bir dizi mutabakat ile hayata geçirildiğini; yapılan mutabakatların taraf sayısı değişkenlik göstermekle beraber, bahse konu on iki bankanın önemli bir bölümünün, söz konusu mutabakatların çoğunluğuna düzenli olarak iştirak ettiğini belirterek söz konusu ihlal karşılığında bu on iki bankaya, yüksek meblağlarda idari para cezası yaptırımı uygulanmasına karar vermiştir.

Teşebbüslerce Kurul'un On İki Banka kararına karşı, kararın iptali talebiyle açılan davalar Yerel Mahkeme aşamasında reddedilmiş[131], kararların teşebbüslerce temyizi üzerine

---

[129] Rekabet Kurumu. "*Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz".* Kabul Tarihi: 29.03.2018, Karar Sayısı: 18-09/179-RM(1), s. 3, (https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/kilavuzlar/dikeykilavuz2018-20180330155908926.pdf).

[130] Rekabet Kurulu'nun 08.03.2013 tarihli, 13-13/198-100 sayılı kararı.

[131] Ankara 2. İdare Mahkemesi, 21.11.2014 tarih, 2014/74 E. ve 2014/1315 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 21.11.2014 tarih, 2014/110 E. ve 2014/1314 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2013/1257 E. ve 2014/1394 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2014/128 E. ve 2014/1397 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2014/136 E. ve 2014/1396 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2014/137 E. ve 2014/1393 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2014/276 E. ve 2014/1395 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 25.12.2014 tarih, 2014/119 E. ve 2014/1580 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 25.12.2014 tarih, 2014/232 E. ve 2014/1581 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 23.01.2015 tarih, 2014/593 E. ve 2015/80 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 30.01.2015 tarih, 2014/313 E. ve 2015/128 K. sayılı kararı, Ankara 2. İdare Mahkemesi, 20.02.2015 tarih, 2014/2000 E. ve 2015/258 K. sayılı kararı. (Rekabet Kurumu, Kararlar-Mahkeme Kararı Arama, https://www.rekabet.gov.tr/tr/Safahatlar. Çalışmada bundan sonra yer verilen ve aksi belirtilmeyen ilk derece mahkemesi kararlarına, Rekabet Kurumu'nun resmî internet sitesindeki Kararlar-Mahkeme Kararı Arama kısmından ulaşılmıştır.)

Danıştay 13. Daire, bu ret kararlarını onamıştır.[132] Bunun üzerine teşebbüslerce kararın düzeltilmesi istenilmiş olup, teşebbüslerin karar düzeltme talepleri kabul edilmiş ancak bu kez Yerel Mahkeme kararında ısrar ederek bozmaya uymamıştır. Ardından Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 2021 yılında[133] teşebbüsler lehine, ısrar kararının bozulması ile yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın Ankara 2. İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun bu kararında "anlaşma" kavramına ilişkin olarak önemli tespitlere yer verilmiştir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun, belirtilen kararında;

> *"farklı teşebbüsler arasında farklı pazarlara ilişkin olarak ikili veya çok taraflı anlaşmalar veya uyumlu eylemler ile gerçekleştirilen ihlâllerin, tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde gerçekleştirildiğinin ortaya konulamadığı ya da çerçeve anlaşmanın bazı unsurlarına katılan bir teşebbüsün söz konusu çerçeve anlaşmayı bildiğinin veya bilebilecek durumda olduğunun ortaya konulamadığı durumlarda; her bir teşebbüsün ihlâlin tamamından değil, sadece dâhil olduğu kısmından sorumlu tutulması gerekmektedir"*

denilmek suretiyle,

> *"dava konusu Kurul kararında ortak planı gösterdiği belirtilen ilk dört belgeden hareketle, yedi piyasa yapıcı bankanın mevduat ve kredi hizmetlerine yönelik fiyat tespitinde bulundukları kanaatine ulaşılmış; ilerleyen tarihlerde ihlâle beş*

---

[132] Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2447 E. ve 2015/4606 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2888 E. ve 2015/4609 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2549 E. ve 2015/4607 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2624 E. ve 2015/4608 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/3590 E. ve 2015/4614 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/4548 E. ve 2015/4616 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2895 E. ve 2015/4611 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2445 E. ve 2015/4605 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/3038 E. ve 2015/4613 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2889 E. ve 2015/4610 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2974 E. ve 2015/4612 K. sayılı karar, Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/3655 E. ve 2015/4615 K. sayılı karar.

[133] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 31.05.2021 tarih, 2019/2391 E. ve 2021/1106 K. sayılı kararı.

bankanın daha katıldığı ve ortak planın kredi kartı hizmetlerini de içerecek şekilde genişletildiği kabul edilmiş; ayrıca, kamu bankalarının kamu mevduatı hizmetine yönelik eylemleri de tüm bankaların katıldığı uzlaşmanın bir parçası olarak değerlendirilmiştir"

ifadelerine yer verilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu devamla, davalı idare tarafından mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak gerçekleştirilen çeşitli ihlâllerin devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı[134] kapsamında tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan doğrultusunda gerçekleştirildiğinin ortaya konulamadığını; Kurul kararında ortak planı somut bir şekilde ortaya koyduğu kabul edilen ilk dört belgenin mevduata ilişkin bir uzlaşıyı ispatlamanın ötesine geçemediğini belirtmiştir. Buna sebep olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca;

"mevduata ilişkin uzlaşmanın ilk defa Belge 2 ile ortaya konulduğu, daha eski tarihli Belge 1 'in ise konut kredisi faizlerine ilişkin olarak yalnızca iki banka arasındaki bir bilgi değişimini göstermekte olduğu, bu belgeden, daha sonraki bir tarihte gerçekleştiği anlaşılan mevduata ilişkin bir uzlaşıya kredi hizmetinin de dâhil olduğu sonucunun çıkarılamayacağı; ayrıca mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak farklı teşebbüsler arasında gerçekleştirilen çeşitli ihlallerin belirli bir koordinasyon içerisinde gerçekleştirildiğinin veya en azından söz konusu ihlâller arasındaki irtibatın ortaya konulamadığı"

hususları gösterilmiştir. Bununla birlikte, anılan kararda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından Rekabet Kurulu kararına ilişkin olarak;

---

[134] Devam eden tek bir ihlal yaklaşımı, ortak bir plan çerçevesinde aynı ekonomik amaca yönelen ve zamana yayılmış olan çeşitli davranışların tek bir ihlal olarak değerlendirilmesini ifade etmekte olup, ilk olarak Avrupa Birliği Komisyonu'nun 1986 tarihli *Polypropylene* kararı ile benimsenmiş ve bu tarihten itibaren de kartel soruşturmaları bakımından önemli bir yere sahip olmuştur. *Bkz.* Danıştay 13. Daire, 21.05.2019 tarihli, 2016/4614 E. ve 2019/1786 K. sayılı kararı.

> *"yalnızca bir veya iki hizmete yönelik olarak hakkında delil elde edilen (özellikle ihlale sonradan katıldığı değerlendirilen beş teşebbüsün) teşebbüslerin mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerini kapsayan genel bir çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunun ortaya konulamadığı görülmektedir"*

tespiti yapılmıştır. Bu itibarla, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca, soruşturmaya taraf olan on iki bankanın tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ortaya konulamadığı sonucuna varılarak ilgili bankalar hakkında ihlâle dâhil oldukları her bir hizmet yönünden ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekirken, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmemiş ve davacı teşebbüslerin temyiz istemlerinin kabulüne karar verilmiştir.

Dolayısıyla Danıştay kararlarında da ifadesini bulduğu üzere, çeşitli seviyedeki anlaşma ve uyumlu eylemlerin çatısını teşkil eden tek bir çerçeve anlaşma veya ortak planın, kapsam ve sınırlarının doğru olarak belirlenmesi ve buna iştirak eden teşebbüslerin tespit edilmesi önem arz etmekte; farklı teşebbüsler arasında ikili veya çok taraflı olarak gerçekleştirilen ihlallerin tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dahilinde gerçekleştirildiğinin ise Rekabet Kurulu tarafından ortaya konulması gerekmektedir. Bununla birlikte, teşebbüsün ihlalin her aşamasına katılmış olması gerekmese de ihlale katıldığı pazar veya ürün nedeniyle diğer teşebbüslerin farklı pazar veya ürünlere ilişkin davranışlarından da sorumlu tutulabilmesi, çerçeve anlaşma ya da ortak plandan haberdar olduğunun veya en azından bu durumu bilebilecek durumda olduğunun Kurul tarafından ortaya konulmasını gerektirmektedir. Bu yapılamadığı takdirde, Danıştay'a göre teşebbüsler ihlalin tamamından değil, yalnızca dahil olduğu kısımdan sorumlu tutulmalıdır.[135]

---

[135] Danıştay 13. Daire, 21.05.2019 tarih, 2016/4614 E. ve 2019/1786 K. sayılı kararı. Danıştay 13. Daire, 21.05.2019 tarih, 2016/3587 E. ve 2019/1778 K. sayılı kararı.

Nitekim Danıştay 13. Daire, Rekabet Kurulu tarafından,

> *"Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın tamamının mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dahilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ve ihlale katılan teşebbüslerin söz konusu çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunun yeterli seviyede (makul şüphenin ötesinde) bir ispat standardı ile ortaya konulamadığını"*

belirterek, Rekabet Kurulu'nun On İki Banka kararında yer alan tespitlerin gerekli deliller ile desteklenmediği, dolayısıyla idare tarafından eksik incelemeye dayalı olarak işlem tesis edildiği sonucuna varmış ve Kurul kararında hukuka uygunluk görmemiştir.[136]

1.2.5.2.1.2. Teşebbüsler Arası Uyumlu Eylemler

Uyumlu eylem, teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığının ispat edilemediği hallerde, piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, ekonomik ve rasyonel gerekçelerle açıklanması mümkün olmayacak şekilde rekabetin kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi ve bu çerçevede özellikle piyasaların fiilen paylaşılması, fiyatın piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler tarafından birbirine yakın aralıklarla artırılması gibi durumlarda söz konusu olan teşebbüsler arasındaki işbirliği olarak ifade edilmektedir.[137]

Teşebbüsler arasında uyumlu eylemin varlığının kabulü için (i) birden fazla teşebbüs var olmalı (ii) bu teşebbüsler arasında kendi bağımsız davranışları yerine geçen ortak bir işbirliği söz konusu olmalı (iii) bu işbirliği, doğrudan ya da dolaylı bir ilişkinin sonucu olmalı ve (iv)

---

[136] Danıştay 13. Daire, 21.05.2019 tarih, 2016/3587 E. ve 2019/1778 K. sayılı kararı.
[137] **SANLI** 2000, s. 79.

amaç, gelecekteki piyasa davranışlarına etkide bulunma ve özellikle piyasadaki rekabet sürecinin belirsizliğini bertaraf etmek olmalıdır. [138]

Uyumlu eylemlerin varlığının ispatındaki güçlükler sebebiyle, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin üçüncü fıkrası ile hukukumuza uyumlu eylemler bakımından aksinin ispatı mümkün olan bir adi karine getirilmiştir.[139] Buna göre teşebbüsler arasında bir anlaşmanın varlığı ispatlanamasa dahi, piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi hali, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil etmektedir.

Uyumlu eylem karinesinin kabulüne ilişkin olarak madde gerekçesinde, rekabeti sınırlayıcı anlaşmaların varlığının ispatının güç hatta kimi zaman imkânsız olması nedeniyle, uyumlu eylem içinde olmadıklarının ispatının teşebbüslere geçirilmesi suretiyle Kanun'un işlemez hale gelmesinin önüne geçilmesinin amaçlandığı ifade edilmektedir.[140] Buna göre Rekabet Kurulu fiilen rekabetin sınırlandığını tespit ettiğinde, ilgili teşebbüsler rekabeti sınırlamadıklarını ekonomik ve rasyonel gerekçelerle ispatlayamadıkları takdirde bundan sorumlu olacaklardır.[141]

Doktrinde bir görüşe göre, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin üçüncü fıkrası ile getirilen "uyumlu eylem karinesi", Anayasa'nın 38. maddesine aykırılık oluşturmaktadır. Zira bu görüşe göre, Anayasa m. 38 f. 4 hükmü *"suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz"* şeklinde olup, söz konusu ilke, idari yaptırımlar bakımından da mutlak surette geçerli olmalıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin içtihatları da aynı yönde olup, bu çerçevede, suçlu olduğu idare tarafından kanıtlanmadığı sürece kimse suçlu sayılmamalı ve

---

[138] **ASLAN** 2020, s. 56.
[139] **SANLI** 2000, s. 80.
[140] 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinin Gerekçesi. (TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi, https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=39841&pkanunnumarasi=4054).
[141] **BADUR**, E. (2001). "*Türk Rekabet Hukukunda Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşmalar (Uyumlu Eylem ve Kararlar)".* Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No: 6, Ankara, s. 70.

hakkında idari yaptırım uygulanmamalıdır.[142] Bununla birlikte, yalnızca pazardaki verilere bakılarak teşebbüslerin sürekli ceza tehdidi altında bırakılmalarının ve teşebbüslerin rekabet ihlali gerçekleştirmediklerini ispatlamak mecburiyetinde olmalarının Anayasal düzeyde korunan masumiyet karinesi ile genel ve evrensel hukuk ilkeleri bakımından sakıncalar arz ettiği ifade edilmektedir.[143]

Bir diğer görüşe göre ise rekabet hukukunun amacı, doğrudan doğruya kişileri korumaktan ziyade rekabet düzenini korumak[144] olduğundan ve genellikle gizli olarak yapılan uyumlu eylem anlaşmalarının ispatlanmasındaki güçlükler göz önüne alındığında getirilen düzenleme yerinde olup[145], amaca uygun şekilde yorumlandığı takdirde Anayasa'ya aykırı yönü bulunmamaktadır. Zira bu görüş uyarınca, uyumlu eylem karinesinin işlerlik kazanabilmesi; yalnızca paralel davranışa dayanılarak değil, teşebbüsler arasında bağlantı olduğunu gösteren fiillerin neler olduğunun ve bu fiiller sonucunda piyasada rekabet ihlali olduğunu gösteren verilerin Rekabet Kurulu'nca ortaya konulmasına bağlıdır. Ancak bu halde ekonomik ve rasyonel gerekçelerle uyumlu eylem içerisinde olmadıklarını ispat yükü teşebbüslere geçmekte olduğundan, bu görüşe göre karine Anayasa'ya aykırı değildir. [146]

Bu hususta, Danıştay kararlarında ifadesini bulduğu üzere;

> *"pazarın yapısı nedeniyle teşebbüslerin paralel davranışlarda bulunması durumunda bu paralel davranışların gizli bir anlaşma veya uyumlu eylem sonucu olup olmadığının tespitinde, davranışın makul, mantıklı bir nedeninin olup olmadığı, diğer teşebbüslerle uyumlu bir şekilde gerçekleştirilen davranışın teşebbüsün çıkarına olup olmadığı, teşebbüsler arasında bir bağlantının olup*

---

[142] **GÜNDAY** 2007, s. 10.
[143] **GÜRKAYNAK**, G., **YILDIRIM**, K. K., **ÖZGÖKÇEN**, M. H., **AYDIN**, A. B. (2011). *"Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylemlerin İspatı Odaklı İspat Tartışmaları".* Rekabet Dergisi, 12(4): 75-125, s. 94.
[144] **UYANIK**, P. (2003). *"Rekabet Hukuku Açısından Delil".* Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 0120, Ankara, s. 5.
[145] **BADUR** 2001, s. 69-70.
[146] **ÖZ**, G. (2000). *"AB Rekabet Hukukunda Son Gelişmeler ve Türk Rekabet Hukuku'na Muhtemel Yansımaları".* Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, Soru ve Cevaplar Kısmı, (https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/etkinlik-yayinlari/7-pdf).

olmadığı, teşebbüsler arasında doğrudan ya da dolaylı iletişimi sağlayan yöntemlerin kullanılıp kullanılmadığı, bilgi alışverişi gibi kolaylaştırıcı eylemlerin olup olmadığı gibi hususların dikkate alınması gerekmektedir."[147]

Dolayısıyla Danıştay'a göre de uyumlu eylemin varlığının kabulü için Rekabet Kurulu, hem teşebbüslerin aralarında uyum olduğunu gösteren fiilleri hem de bu fiiller sonucunda piyasada rekabet ihlali olduğunu gösteren verileri ortaya koymalıdır.

Bu bağlamda, kanaatimizce kimi durumlarda uyumlu eylem karinesinin varlığı rekabet düzeninden elde edilmesi umulan faydalar bakımından gerekli ise de bu karinenin işletilebilmesi için sadece paralel davranış ile yetinilmemeli, teşebbüsler arasındaki bağlantıyı gösteren deliller ortaya konulmalı, ihlal ile ihlale yol açtığı belirtilen eylemler arasındaki nedensellik bağı sağlam olarak kurulmalı ve ilgili sektöre ilişkin özellikli durumlar göz önünde bulundurulmalıdır.

1.2.5.2.1.3.Teşebbüs Birliklerinin Karar ve Eylemleri

Rekabet kurallarının muhatapları yalnızca teşebbüsler olmayıp, teşebbüslerin müşterek menfaatlerini korumak ve geliştirmek maksadıyla[148] oluşturdukları örgütlenmeler de "teşebbüs birliği" adıyla, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabet hukukunun süjesi olarak kabul edilmektedir. Bu itibarla, rekabet kurallarının karar veya eylemler yoluyla ihlali söz konusu olduğunda teşebbüs birlikleri aleyhinde soruşturma yürütülebilmekte ve bu birlikler, soruşturma neticesinde yaptırımla karşı karşıya kalabilmektedir.[149]

Teşebbüs birliği kavramı, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinde tanımlanmış olup, buna göre Kanun'un uygulanmasında teşebbüs birliği, *"teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel*

---

[147] Danıştay 13. Daire, 11.12.2019 tarih, 2016/4902 E. ve 2019/4247 K. sayılı kararı.
[148] **ASLAN** 2020, s. 64.
[149] **SANLI** 2000, s. 83.

kişiliği olmayan her türlü birlikleri" ifade etmektedir. Dolayısıyla teşebbüs birliğinin tüzel kişiliğe sahip bulunmaması, bu birliği Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un kapsamı dışına çıkarmamaktadır. Teşebbüs birliklerinin en tipik örneklerini dernekler oluşturmakta, derneklerin üst örgütlenmeleri olan federasyonlar ve konfederasyonlar, sanayi ve ticaret odaları, mesleki birlikler ve barolar da teşebbüs birliği olarak kabul edilmektedir.[150]

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Elektrik Mühendisleri Odası Konya İl Temsilciliği'nin, almış olduğu komisyon kararıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği iddiasına ilişkin yürütülen soruşturmada, Rekabet Kurulu, teşebbüs birliği niteliğindeki meslek birliklerinin asgari ücret belirlemesini, üyelerin bağımsız karar alma süreçlerini ortadan kaldırması dolayısıyla 4054 sayılı Kanun çerçevesinde incelediği kararında[151]; mal ve hizmetlere ilişkin ücretlerin belirlenmesinin rekabet hukukunun en hassas alanlarından birini teşkil ettiğini belirterek, bu ücretin doğrudan tespit edilmesi veya alt sınırının belirlenmesi ya da bu nitelikte teşebbüs birliği kararlarının alınmasının, rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşma türü olduğunu ancak, bunun istisnasının kanun koyucu tarafından veya yetkilendirilmiş idarece yapılacak düzenleme olduğunu belirtmiştir.

Bu çerçevede kanuni bir yetki olmaksızın çıkarılan asgari ücrete yönelik düzenlemeler, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasının a bendinde[152] belirtilen rekabet ihlali çerçevesinde değerlendirilebilecek olup Rekabet Kurulu, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Elektrik Mühendisleri Odası (TMMOB EMO) hakkında yürütülen soruşturma neticesinde verdiği kararda;

> *"Asgari ücret tespitine yönelik eylemler, EMO tarafından çıkarılan yönetmelikler doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu noktada EMO' nun asgari ücret belirleme yetkisinin kanuni dayanağının bulunup bulunmadığı hususu*

---

[150] **ÖZSUNAY**, E. (2000). *"Türk Kartel Hukukunda Teşebbüsler Arası Anlaşmalar ve Teşebbüs Birliklerinin Kararları- AB Rekabet Hukuku, Alman ve İsviçre Kartel Kanunlarının Işığında RKK Üzerine Düşünceler-".* Rekabet Kurumu, Perşembe Konferansları, s. 53-54.

[151] Rekabet Kurulu'nun, 26.12.2019 tarihli, 19-46/791-345 sayılı kararı.

[152] 4054 sayılı Kanun m. 4 f. 2-a; *"Bu haller, özellikle şunlardır:* ***a)*** *Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi"*

ortaya çıkmaktadır. İlgili mevzuat incelendiğinde EMO' nun doğrudan asgari ücret belirleme yetkisinin bulunmadığı, TMMOB tarafından çıkarılan yönetmelikler doğrultusunda asgari ücret tespit yetkisinin olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla normlar bakımından 4054 sayılı Kanun ve TMMOB yönetmelikleri arasında bir çatışma olduğu görülmekte olup hiyerarşik olarak üst norm olan 4054 sayılı Kanun'un uygulanması gerekmektedir"

belirlemelerini yapmıştır. Kurul, EMO'nun asgari ücret tespitine yönelik karar ve eylemlerinin, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında ihlal teşkil ettiği ve aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca EMO' ya idari para cezası uygulanması gerektiği sonucuna vararak, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Elektrik Mühendisleri Odası'na idari para cezası uygulanmasına karar vermiştir.[153]

Kurul'un belirtilen kararının iptali talebiyle açılan davayı kabul eden Ankara 17. İdare Mahkemesi, 2021 tarihli kararı ile, davacı odanın asgari ücret belirleme uygulamasının dayanağı olan Yönetmelik hükümlerinin halen yürürlükte olduğunu belirterek ilgili mevzuat hükümlerinde meslek mensuplarının sundukları hizmet karşılığında alacakları ücret yönünden asgari standardı belirleyen bir tarifenin düzenlenmesi ve bu tarifeye uyulmasının denetimi hususunda meslek odalarının yetki sahibi olduğu, mesleğin belli bir standart ile meslek onuruna yakışacak asgari bir ücret karşılığı yapılmasını sağlamak amacıyla asgari ücret belirlenmesi yönünde yetki verilmesine ilişkin yönetmelik hükmü ve asgari ücret tanımına ilişkin düzenlemelerin halen yürürlükte bulunmasından hareketle davacı odanın, söz konusu yönetmeliklerde yer alan düzenlemeler uyarınca asgari ücret tarifesi belirlemesine ilişkin karar ve eylemlerinde 4054 sayılı Kanun'a aykırılık görmemiş ve dava konusu Rekabet Kurulu kararının iptaline karar vermiştir.[154]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi, teşebbüs birliklerinin belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme,

---

[153] Rekabet Kurulu'nun, 26.12.2019 tarihli, 19-46/791-345 sayılı kararı.
[154] Ankara 17. İdare Mahkemesi, 27.01.2021 tarih, 2020/986 E. ve 2021/53 K. sayılı kararı. (https://www.rekabet.gov.tr/Safahat?safahatId=62ac9bec-348d-451e-bcda-1a3652b608d6).

bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan karar ve eylemlerinin hukuka aykırı ve yasak olduğunu hükme bağlamıştır. Teşebbüs birlikleri, esasen çok sayıda teşebbüsün bir araya gelmesine imkân sağlamakla, rakip teşebbüslerin piyasadaki rekabet koşullarını müzakere etmelerine ve aralarındaki bilgi değişimlerini artırmalarına ortam hazırlamaktadır. Bu yönüyle teşebbüs birlikleri, rekabetin sınırlanmasında elverişli bir vasıta teşkil etmekte olduğundan 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında önemli bir konuma sahip bulunmaktadır.[155]

Nitekim Rekabet Kurulu, 07.01.2021 tarihli ve 21-01/19-9 sayılı kararı ile Türk Eczacıları Birliği'nin sağlayıcı firmalara yönelik karar ve kolektif boykot niteliğindeki uygulamalar yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ihlal ettiğine karar vermiş ve Birliğe idari para cezası uygulamıştır.[156] Keza Kurul 2020 tarihli bir kararında[157], Van Doğalgaz ve Mekanik Tesisat Firmaları Mesleki Dayanışma Derneği çatısı altında alınan kararlarla fiyat tespiti yapıldığı ve bu suretle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği sonucuna vararak adı geçen derneğe idari para cezası uygulamıştır.

1.2.5.2.2. Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinde, "hâkim durum" kavramı tanımlanmış olup, buna göre; *"belirli bir piyasadaki bir ya da birden fazla teşebbüsün rakipleri ve müşterilerinden bağımsız şekilde hareket ederek, fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücü"*, hâkim durumu ifade etmektedir.

Amacı rakiplerine göre daha fazla kar elde ederek piyasada belli bir güce ulaşmak ve hâkim konuma gelmek olan teşebbüsler için, faaliyet gösterdikleri piyasada hâkim durumda olmak, esasen bir ekonomik güç ve başarı anlamına gelmektedir.[158] Bununla birlikte, piyasada hâkim

---

[155] **SANLI** 2000, s. 83.
[156] Rekabet Kurulu'nun, 07.01.2021 tarihli, 21-01/19-9 sayılı kararı.
[157] Rekabet Kurulu'nun, 19.11.2020 tarihli, 20-50/694-305 sayılı kararı.
[158] **SANLI** 2000, s. 244.

durumda olan ve sahip oldukları ekonomik güç ile mal ve hizmet piyasalarındaki rekabet sürecini tek başına yönlendirebilme imkanını haiz olan bu teşebbüslerin kimi zaman, sahip oldukları pazar gücünün avantajından faydalanmak suretiyle gerçekleştirdikleri, tüketici refahını azaltıcı nitelikteki davranışları ile bir başka teşebbüsün katılımına gerek olmaksızın rekabet düzenini olumsuz etkilemeleri söz konusu olabilmektedir.[159]

Bu itibarla, ekonomik gücü elinde bulunduran teşebbüslerin, tek taraflı davranışlarından doğan rekabet ihlali olarak hâkim durumun kötüye kullanılması hali, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan hüküm uyarınca; *"bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması"* yasaklanmaktadır.

Belirtmek gerekir ki 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile yasaklanan bizatihi "hâkim durumda olma" değil, "hâkim durumda olan bir teşebbüsün, bu durumunu rekabeti sınırlandırma amacıyla veya bu etkiyi doğuracak şekilde[160] kötüye kullanması hali"dir. Dolayısıyla, teşebbüs davranışının Kanun'un 6. maddesi kapsamında hukuka aykırı ve yasak olarak mütalaa edilebilmesi için varlığı aranan iki koşul bulunmakta olup bunlar; (i) davranış sahibi teşebbüsün hâkim durumda olması ve (ii) teşebbüsün söz konusu davranışının hâkim durumun kötüye kullanılması mahiyetinde olmasıdır.[161]

Hâkim durum kavramı esasen, bir piyasaya bağlılığı ifade etmektedir. Bu bağlamda bir teşebbüsün hâkim durumda olup olmadığının belirlenmesi, ilk planda o teşebbüsün hangi piyasada faaliyet gösterdiğinin tespitini gerektirir.[162] Bu aşamadan sonra ise söz konusu piyasada hâkim durum koşullarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, söz konusu teşebbüsün piyasa payı ile bu payın diğer rakiplerin

---

[159] **ATEŞ** 2019, s. 329.
[160] 4054 Sayılı Kanun'un 7. Maddesinin Gerekçesi. (TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi, https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=39841&pkanunnumarasi=4054).
[161] **ATEŞ** 2019, s. 329-330.
[162] **SANLI** 2000, s. 246.

payları karşısındaki durumu değerlendirilerek giriş engelleri gibi birtakım yardımcı kriterlerle birlikte hâkim durum belirlemesi yapılmaktadır.[163]

Rekabet Kurulu, 2011 tarihli Turkcell kararında[164], Turkcell'in davranışlarının 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi hususuna ilişkin olarak öncelikle GSM hizmetleri pazarı bakımından Turkcell' e ilişkin hâkim durum değerlendirmesi yapmıştır. Kurul'ca, hâkim durum değerlendirmesinde dikkate alınan unsurlar, söz konusu kararda:

> *"Hâkim durum değerlendirmesinde, pazar payı dışında, yasal düzenlemeler ve fikri ve sınai mülkiyet hakları; üstün teknoloji ve etkinlik; dikey bütünleşme; ölçek ekonomileri; finansal kaynaklara erişim ve yatırım gereksinimi; ana hammaddelere erişim; reklâm, tanınırlık ve ürün farklılaştırması; firmanın büyüklüğü, gücü ve sunduğu ürünlerin çeşitliliği, kâr, performans göstergeleri, fırsat maliyeti, geçiş maliyeti, teşebbüsün durumu hakkındaki kendi değerlendirmesi, teşebbüsün davranışı ve vazgeçilemez ticari ortaklık gibi unsurlar da dikkate alınmaktadır"*

şeklinde belirtilmiştir. Yine aynı kararda, pazar payının bir teşebbüsün hâkim durumda bulunup bulunmadığının tespit edilmesinde en önemli unsurlardan birini teşkil ettiği belirtilmekle birlikte, bunun da tek başına yeterli bir ölçüt olmadığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte anılan kararda rekabet hukukunda hangi pazar büyüklüğünün hâkim durum oluşturan bir pazar gücü olarak değerlendirileceği hususunda bir birliğin bulunmadığı belirtilerek, Avrupa Birliği uygulamalarında esasen %40-50 oranındaki pazar payının, hâkim durum tespitinde yeterli görüldüğü buna karşın %25-%40 aralığındaki bir pazar payının dahi diğer koşulların varlığı halinde hâkim durum oluşturan bir pazar gücü olarak değerlendirilebildiği ifade edilmiştir.

---

[163] **SANLI** 2000, s. 252.
[164] Rekabet Kurulu'nun 06.06.2011 tarihli, 11-34/742-230 sayılı kararı.

Hâkim durumun kötüye kullanılması kavramı hususunda ise 4054 sayılı Kanun'da bir tanımlamaya yer verilmemiştir. Hâkim durumdaki teşebbüslerin dışlayıcı kötüye kullanma niteliğindeki davranışlarının, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında değerlendirilmesinde Rekabet Kurulu tarafından dikkate alınacak hususları açıklamak ve şeffaflığın artırılmasına katkı sağlamak, böylelikle maddenin yorumlanmasından doğabilecek belirsizlikleri en aza indirmek amacıyla çıkarılan *"Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Davranışlarına İlişkin Kılavuz"*[165]da kötüye kullanma kavramı tanımlanmıştır.[166] Anılan Kılavuz'da, kötüye kullanmanın *"hâkim durumdaki teşebbüslerin sahip oldukları pazar gücünün avantajından faydalanarak doğrudan ya da dolaylı olarak tüketici refahını azaltması muhtemel davranışlarda bulunmaları"* şeklinde tanımlanabileceği belirtilmiştir.[167]

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında, hâkim durumun kötüye kullanılması hali teşkil eden kimi davranışlara yer verilmiştir. Bu bağlamda, ticari faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması, rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaç edinen eylemler, eşit durumdaki alıcılara aynı ve eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek, doğrudan veya dolaylı olarak ayırımcılık yapılması halleri hâkim durumun kötüye kullanılmasıdır.

Keza bir mal veya hizmetle birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının şart koşulması veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması, satın alınan bir malın yeniden satışı halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi, tüketicinin zararına olacak şekilde üretim, pazarlama ya da teknik gelişmelerin kısıtlanması halleri, Kanun'un 6. maddesi kapsamında, hâkim durumun kötüye kullanılması halleri olup, söz konusu davranışlar hukuka aykırı ve yasaktır. Burada kötüye kullanma hallerinin 4054 sayılı

---

[165] Rekabet Kurumu. (2014). *"Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Davranışlarına İlişkin Kılavuz".* Kabul Tarihi: 29.01.2014, Karar Sayısı: 14-05/97-RM (1) https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/kilavuzlar/hakim-durumdaki-tesebbuslerin-dislayici-davranislarina-iliskin-kilavuz1.pdf.
[166] **ASLAN** 2020, s. 195.
[167] Hâkim Durumdaki Teşebbüslerin Dışlayıcı Davranışlarına İlişkin Kılavuz 2014, s. 5.

Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan davranışlarla sınırlı olmadığının altı çizilmelidir. Bu itibarla, bir teşebbüsün hâkim konumunun sağlamış olduğu ekonomik güç ile esasen etkin rekabet koşullarında elde edemeyeceği yararlar temin etmesi ve rekabeti olumsuz etkileyecek her türlü davranışı, hâkim durumun kötüye kullanılması teşkil etmektedir.[168]

Rekabet Kurulu, Turkcell'e ilişkin yukarıda zikredilen 2011 tarihli kararında[169], Turkcell'in GSM hizmetleri pazarında hâkim durumda bulunduğu ve

> *"fiili uygulamalar ve bireysel muafiyet kapsamına girmeyen dikey anlaşmalar vasıtasıyla SIM kart, kontör kart, dijital kontör, aktivasyon ve diğer abonelik hizmetlerinin toptan ve perakende satışı pazarında çok markalı olması gereken alt bayi kanalının fiilen münhasırlaştırmasına çaba göstermek suretiyle rakiplerinin faaliyetlerini zorlaştırdığı"*

gerekçesiyle, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasının a bendinde örneklenen hâkim durumun kötüye kullanılması halinin gerçekleştiğini tespit ederek Turkcell'e idari para cezası yaptırımı uygulanmasına karar vermiştir. Rekabet Kurulu'nun söz konusu kararı, Danıştay 13. Daire'ce hukuka uygun bulunarak, Kurul kararına karşı açılan iptal davasının reddine karar verilmiştir.[170]

1.2.5.2.3. Hâkim Durum Yaratan ya da Mevcut Hâkim Durumu Güçlendiren, Bunun Sonucunda da Rekabeti Önemli Ölçüde Azaltan Birleşme veya Devralmalar

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında yasaklanan bir diğer davranış türü, piyasanın aynı ya da farklı seviyelerinde faaliyette bulunan teşebbüslerin, rekabeti kısıtlayıcı güce sahip tek bir teşebbüs haline gelmelerine imkân tanıyan birleşme

---

[168] **SANLI** 2000, s. 260.
[169] Rekabet Kurulu'nun 06.06.2011 tarihli, 11-34/742-230 sayılı kararı.
[170] Danıştay 13. Daire, 16.10.2017 tarih, 2011/4540 E. ve 2017/2572 K. sayılı kararı.

veya devralma (yoğunlaşma) işlemleridir.[171] Esasen, ticari hayatta teşebbüsler, ölçek ekonomisi[172]ne ulaşmak ve böylelikle en uygun fiyata üretim yapmak, farklı yatırım alanlarına kolaylıkla girebilmek, etkin bir yatırım ağı kurmak; daha fazla kar elde ederek piyasadaki güç ve konumlarını pekiştirmek gibi amaçlarla başka teşebbüs ya da teşebbüslerle bir araya gelebilmektedir. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı küresel rekabet olgusu da teşebbüsleri güç ve rekabet avantajı elde etmeye yöneltmektedir.[173]

Ulusal ve uluslararası ölçekte meydana gelen birleşme veya devralmaların, piyasadaki rekabet üzerinde çeşitli etki ve faydaları bulunmaktadır. Bu çerçevede, ulusal ölçekte gerçekleştirilen birleşmeler, yerli teşebbüslerin dış piyasalarda daha iyi rekabet edebilmesine olanak sağlarken; uluslararası düzeydeki birleşmeler ise ülke ekonomisine yabancı sermaye girişi ile istihdam yaratılması, ihracatın artması yönünde faydalar sağlamaktadır. [174] Bununla birlikte, teşebbüsler arasındaki birleşme ve devralmaların, piyasadaki rekabet üzerinde olumsuz etkiler meydana getirme olasılığı bulunmakta olup bu çerçevede kapasite artışı olmaksızın piyasada faaliyette bulunan süjelerin sayıca azalması, yoğunlaşmayı artırarak, piyasadaki rekabeti azaltıcı sonuç doğurabilmektedir.[175]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi *"Birleşme veya Devralma"* başlığını taşımakta ve maddenin birinci fıkrası ile piyasada rekabeti önemli ölçüde azaltacak şekilde hâkim durum yaratan veya bir ya da birden fazla teşebbüsün hâkim durumunu daha da güçlendiren birleşme veya devralmaların hukuka aykırı ve yasak olduğu düzenlenmektedir. Hüküm uyarınca;

---

[171] **ATEŞ** 2019, s. 331.
[172] Ölçek ekonomisi, bir işletmenin üretim kapasitesi arttıkça birim (ortalama) maliyetlerinin azalmasını ifade etmektedir. Tam kapasite veya tam kapasiteye yakın bir düzeyde üretim yapılan bir işletmede, ölçek ekonomilerine göre, üretim ölçeği arttıkça birim maliyetler düşer. Ayrıntılı bilgi için *bkz.* **ARICAN**, E., **TANINMIŞ YÜCEMEMİŞ**, B., **ERDİLEK KARABAY**, M., **IŞIL**, G. (2011). *"Türk Bankacılık Sektöründe Ölçek Ekonomileri, Pazar Hakimiyeti ve Rekabet Gücü, Maliyet Etkinliği ve Ölçek Ekonomilerine İlişkin Ekonometrik Bir Uygulama"*. Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 278, İstanbul, s. 5.
[173] **SANLI** 2000, s. 314.
[174] **SANLI** 2000, s. 314.
[175] **SANLI** 2000, s 314.

> *"bir ya da birden fazla teşebbüsün hâkim durum yaratmaya veya hâkim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün malvarlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması"*

hukuka aykırı ve yasaktır.

Birleşme ve devralmalara ilişkin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi hükmü, temel olarak piyasa yapısını kontrol etmeyi amaçlamaktadır. Zira rekabet kuralları piyasalardaki çok sesli ortamı korumayı önemsemekte ve karar alma yetki ve üstünlüğünün, belli merkezlerde bulunmasını engellemeyi amaçlamaktadır. Bu itibarla, ekonomik gücün belirli merkezlerde toplanmasının önlenmesi ile piyasada yapısal değişikliğe yol açan ekonomik yoğunlaşmanın engellenmesi bu düzenlemenin temelindeki düşünceyi oluşturmaktadır.[176]

Burada önemli olan husus şudur ki 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesinde yasaklanan, teşebbüsün kendi iç dinamikleri ile gelişerek büyümesi ve pazar gücü elde ederek hâkim duruma gelmesi değildir. Teşebbüsün bir başka teşebbüsü veya malvarlığını ya da hakkı satın almak veya bir başka teşebbüs ile birleşmek şeklindeki yöntem ve vasıtalarla güç sahibi olmasıdır. Zira bu durum, gücün belli ellerde toplanması sonucunu doğurarak tam rekabet piyasasından uzaklaşmayı beraberinde getireceğinden Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında hukuka aykırı sayılarak yasaklanmaktadır.[177]

4054 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasında Kurul'un, çıkaracağı tebliğlerle hangi tür birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kurul'a bildirilerek izin

---

[176] **SANLI** 2000, s. 315-316.
[177] **ATEŞ** 2019, s. 331.

alınmasının gerekli olduğunu ilan edeceği hükme bağlanmıştır. Anılan maddenin gerekçesinde ise birleşme ve devralma işlemlerinin Kurul'dan izin alınmadan geçerli olabileceği, ancak; bu kuralın istisnalarının da olacağı belirtilmiş olup, maddenin birinci fıkrası kapsamına giren birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazandıktan sonra bu Kanun'u ihlal ettiği gerekçesiyle geçersiz sayılmasının uygulamada problemler doğuracağı, bu nedenle de ikinci fıkra ile hangi tür birleşme ve devralmaların hukuken geçerli olabilmesi için önceden izin alınması gerektiği konusunda Kurul'a tebliğ çıkarma yetkisinin verildiği açıklamalarına yer verilmiştir.

Bu hüküm çerçevesinde, anılan maddeye göre hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Rekabet Kurulu'na bildirilerek izin alınması gereken birleşme ve devralmalar ile bu işlemlerin bildirimine ilişkin usul ve esasları tespit ve ilan etmek amacıyla 7 Ekim 2010 tarih ve 27722 sayılı Resmî Gazete' de 2010/4 No'lu *"Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ"* yayımlanmıştır. [178] Anılan Tebliğ'in 7. maddesinde, izne tabi olan birleşme veya devralmalar düzenlenmiş olup, anılan düzenlemeye göre; (i) işlem taraflarının Türkiye ciroları toplamının yüz milyon TL'yi ve işlem taraflarından en az ikisinin Türkiye cirolarının ayrı ayrı otuz milyon TL'yi veya (ii) devralma işlemlerinde devre konu varlık ya da faaliyetin, birleşme işlemlerinde ise işlem taraflarından en az birinin Türkiye cirosunun otuz milyon TL'yi ve diğer işlem taraflarından en az birinin dünya cirosunun beş yüz milyon TL'yi aşması durumunda, söz konusu işlemin hukuki geçerlilik kazanabilmesi, Kurul'dan izin alınmasına bağlıdır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un, 10. maddesi, birleşme ve devralmaların Kurul'a bildirilmesi usulünü düzenlemektedir. Buna göre, Kanun'un 7. maddesi kapsamındaki birleşme veya devralma anlaşmalarının, Kurul'a bildirildiği tarihten itibaren, Kurul'ca on beş gün içerisinde yapılacak ön inceleme neticesinde, birleşme veya devralma işlemine ya izin verilecek ya da bu işlemin nihai incelemeye alınmasına karar

[178] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da, Rekabet Kurulu'nca çıkarılacak tebliğler bakımından Resmî Gazete'de yayımlanma şartına ilişkin özel bir hüküm öngörülmemiş olmakla birlikte, Kurul tarafından çıkarılan tebliğlerin, Resmî Gazete'de yayımlandığı görülmektedir.

verilecektir. İkinci halde Kurul, ön itirazını bildiren yazısıyla beraber, söz konusu işlemin nihai karara dek askıda olduğunu, uygulamaya sokulamayacağını, gerekli gördüğü diğer tedbirlerle beraber ilgililere usulünce tebliğ eder.

4054 sayılı Kanun'un 10. maddesinin ikinci fıkrası gereğince Kurul tarafından süresi içerisinde birleşme veya devralma başvurusuna ilişkin bir cevap verilmediği yahut işlem tesis edilmediği takdirde, birleşme veya devralma anlaşmaları, bildirim tarihinden 30 gün sonra yürürlüğe girmekte ve hukuki geçerlilik kazanmaktadır. İdare hukukumuzda, idarenin idari bir davaya konu olabilecek bir işlem ya da eylemin tesisi bakımından yapılan başvuruya ilişkin sessiz ve hareketsiz kalması kural olarak "zımni red işlemi" kabul edilirken[179], 4054 sayılı Kanun'un 10. maddesinin ikinci fıkrasında açıkça öngörülmesi sebebiyle, burada Kurul'un sessizliği ve hareketsizliği, zımni kabul işlemi doğurmaktadır.

Öte yandan, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un, *"Birleşme ve Devralmanın Kurula Bildirilmemesi"* kenar başlıklı 11. maddesinde, bildirilmesi zorunlu olan birleşme ve devralma işleminin Kurul'a bildirilmemiş olması hallerinde Kurul'ca uygulanacak yaptırımlar düzenlenmektedir. Söz konusu hüküm uyarınca Kurul, herhangi bir şekilde, bildirilmesi zorunlu olup Kurul'a bildirilmemiş olan birleşme veya devralma işleminden haberdar olduğu takdirde, söz konusu işlemi kendiliğinden incelemeye alır ve inceleme neticesinde işlemin Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrası kapsamında hukuka aykırı olmadığına karar verirse birleşme ve devralmaya izin verir. Ancak bununla birlikte, ilgililere bildirimde bulunmadıklarından ötürü Kanun'un ilgili maddesi gereğince idari para cezası uygular.

Rekabet Kurulu, bildirilmesi zorunlu olduğu halde Kurul'a bildirilmemiş olan birleşme veya devralma işlemine ilişkin yaptığı inceleme neticesinde, işlemin; Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrası kapsamında hukuka aykırı olduğuna karar verirse idari para cezasıyla birlikte birleşme veya devralma işleminin sona erdirilmesi ile hukuka aykırı olarak gerçekleştirilmiş tüm fiili durumların ortadan kaldırılmasına ve gerekli gördüğü diğer tedbirlerin alınmasına

---

[179] **GÜNDAY** 2013, s. 130-132.

karar verir. Bu kapsamda; şartları ve süresi Kurul'ca belirlenecek şekilde, *"ele geçirilen her türlü payın veya mal varlığının mümkünse eski maliklerine iadesine, bu mümkün olmadığı takdirde üçüncü kişilere temlikine ve devrine; bunların eski malik veya üçüncü kişilere temlik edilmesine kadar geçen süre içinde devralan kişilerin devralınan teşebbüslerin yönetimine hiçbir şekilde katılamayacağına"* ve gerekli görülen diğer bütün tedbirlerin alınmasına, Kurul tarafından karar verilir.

1.2.5.3. Usule İlişkin İhlaller Bakımından

1.2.5.3.1. Muafiyet ve Menfi Tespit Başvuruları ile Birleşme ve Devralmalar İçin İzin Başvurularında Yanlış ya da Yanıltıcı Bilgi veya Belge Verilmesi

**Muafiyet başvurularında yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesine ilişkin olarak;* 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında 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 veyahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemler hukuka aykırı kabul edilerek yasaklanmış olup Kanun'un *"Muafiyet"* başlıklı 5. maddesinde, 4. maddeye aykırı anlaşma, uyumlu eylem ve kararların hangi şartlarla 4. maddedeki yasaktan muaf tutulacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

4054 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre; (i) malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması, (ii) tüketicinin bundan yarar sağlaması, (iii) ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması, (iv) rekabetin (i) ve (ii) numaralı bentlerde sayılan amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması kaydıyla teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları, dördüncü madde hükümlerinin uygulanmasından muaftır.

Kanun'un 5. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan düzenlemeye göre ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin, 4. madde kapsamındaki anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği kararının muafiyet şartlarını taşıdığının Rekabet Kurulu tarafından tespit edilmesi için, Rekabet Kurumu'na başvuruda bulunmaları mümkündür. Kurul, Kanun'da gösterilen muafiyet şartlarının tamamının varlığı halinde, teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının 4. maddede öngörülen yasaktan muaf tutulmasına karar verir.[180]

**Menfi tespit başvurularında yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesine ilişkin olarak;* menfi tespit hususundaki düzenlemeye, 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesinde yer verilmiş olup, buna göre Rekabet Kurulu'nun ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin başvurusu üzerine, elindeki bilgiler çerçevesinde bir anlaşmanın, kararın, eylemin veya birleşme ve devralmanın bu Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerine aykırı olmadığını gösteren bir menfi tespit belgesi vermesi mümkündür.

Menfi tespit ve muafiyet başvuruları, Rekabet Kurulu'nun 07.02.2006 tarihli, 06-09/123 -M sayılı kararı ile kabul edilen *"Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Teşebbüs Birliği Kararlarının İsteğe Bağlı Bildirimine İlişkin Kılavuz"* ekinde yer alan *"Menfi Tespit/Muafiyet Bildirim Formu"* doldurulmak suretiyle yapılmaktadır. Kılavuza göre, menfi tespit ve muafiyet başvurularına ilişkin bildirim formunda istenilen tüm bilgilerin tam ve doğru olarak verilmesi ile bu bilgilerde Kurul karar verene dek oluşabilecek değişikliklerin gecikmeksizin Kurul'a bildirilmesi gerekmektedir. Başvurularda yanlış veya yanıltıcı bilgi verilmesi, Rekabet Kurulu tarafından Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında idari para cezası uygulanmasını gerektiren bir sebeptir.

**Birleşme ve devralmalar için izin başvurularında yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesine ilişkin olarak;* bir önceki başlıkta[181] değinildiği üzere 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca çıkarılan 2010/4 sayılı *"Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ"* in

---

[180] **ASLAN** 2020, s. 121.
[181] *Bkz.* "1.2.5.2.3. Hâkim Durum Yaratan ya da Mevcut Hâkim Durumu Güçlendiren, Bunun Sonucunda da Rekabeti Önemli Ölçüde Azaltan Birleşme veya Devralmalar".

"birleşme ve devralmaların bildirilmesi" başlıklı 10. maddesinde, bildirimin bu Tebliğ'in ekinde yer alan bildirim formuyla yapılacağı düzenlenmiş olup, bildirimin istenilen tüm bilgi ve belgeleri tam ve doğru olarak içermesi gerektiği, bu bilgilerde Kurul karar verene dek oluşacak değişikliklerin gecikmeksizin Kurul'a bildirileceği belirtilmiştir. Bildirim formunda yanlış veya yanıltıcı bilgi verilmesi, Rekabet Kurulu tarafından Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında idari para cezası uygulanmasını gerektiren bir sebeptir.

Rekabet Kurumu'na yapılan muafiyet, menfi tespit ve birleşme/devralma bildirimlerinde incelemeler, esas itibariyle dosya üzerinden ve bildirimde bulunan teşebbüsler tarafından sunulan bilgiler çerçevesinde yapılmakta, Kurul kararları buna göre tesis edilmektedir. Bu bağlamda, muafiyet, menfi tespit ve birleşme/devralma bildirimlerinde teşebbüsler tarafından sunulan bilgilerin gerçek, doğru ve güvenilir olması, bildirimde bulunan taraf bakımından bir yükümlülük teşkil etmektedir.[182]

Nitekim Rekabet Kurulu tarafından devralma işlemine ilişkin izin başvurusunda yanlış ve yanıltıcı bilgi ve belge sunması sebebiyle Omya Madencilik San. ve Tic. A.Ş.' ye, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrası uyarınca idari para cezası verilmesine karar verilmiş olup[183], anılan kararda Kurul tarafından yapılan şu belirlemeler önem taşımaktadır:

> *"Birleşme devralma incelemeleri esas olarak dosya üzerinden, bildirimde bulunan teşebbüslerce sağlanan bilgilere dayanılarak yapılmakta ve Kurul kararları da bu çerçevede tesis edilmektedir. Bu tutum bir yandan kamu kaynaklarının etkin yönetimini ve değerlendirilmesini, diğer yandan ise teşebbüslerin ticari faaliyetlerinin önemli bir kesintiye uğramamasını sağlamak bakımından, idari işlemlerin tesisinde temel gaye olan "kamu yararının" ortaya çıkmasına katkı sağlamaktadır. Bu bakımdan, Bildirim Formu' nda yer alan*

[182] Rekabet Kurulu'nun 26.12.2013 tarihli, 13-72/997-428 sayılı kararı.
[183] Rekabet Kurulu'nun 18.09.2008 tarihli, 08-54/847-338 sayılı kararı.

hususlarda doyurucu ve daha da önemlisi doğru ve güvenilir bilgilerin sunulması bildirimde bulunan tarafların bir görevidir.

Bununla birlikte Kurul; her zaman için taraflarca sunulan bilgilerin doğruluğunu her şekilde araştırmak, kontrol ve teyit etmek yetki ve kabiliyetine de sahiptir. Yapılan inceleme esnasında taraflarca sunulan bilgilerin kuşkuya yer bırakmayacak şekilde yanlış veya Kurulu yanıltıcı nitelikte olduğunun ortaya konulması halinde; 4054 sayılı Kanunun 16. maddesi hükümleri uyarınca idari yaptırım uygulama gereği doğmaktadır. Kuşkusuz bu türden bir düzenleme ile kanun koyucunun, Kurulun her bir dosya özelinde en doğru bilgiler çerçevesinde karar almasını teminen, benzer nitelikteki fiilleri caydırmayı amaçladığı açıktır. Diğer taraftan yine kanun koyucu, sunulan yanlış ya da yanıltıcı bilginin Kurulun alacağı kararı etkileme kabiliyetini, idari yaptırımın uygulanabilmesi bakımından bir gereklilik olarak da öngörmemektedir."

Rekabet Kurulu'nun, Omya Madencilik Şirketi'ne, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrası uyarınca idari para cezası verilmesine ilişkin anılan kararının idari para cezasına dair kısmının iptali talebiyle açılan davada, Danıştay 13. Daire, kararında[184];

"4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde yer verilen düzenleme ile Kurul'un doğru bilgiler çerçevesinde ikinci bir uğraşa girmeden karar almasını teminen yanıltıcı nitelikteki eylemleri caydırmayı amaçladığı açıktır"

tespitine yer vermiş olup,

"...bu bakımdan, sunulan belgelerde yer alan bilgilerin yeterli ve daha da önemlisi gerçek, doğru ve güvenilir olması, bildirimde bulunan taraflar için bir zorunluluktur"

[184] Danıştay 13. Daire, 13.12.2012 tarih, 2009/869 E. ve 2012/ 3794 K. sayılı kararı.

sonucuna ulaşmıştır.

Rekabet Kurulu kararlarında yer verildiği üzere, yanlış veya yanıltıcı bilgi veya belgenin varlığına ilişkin değerlendirmede ve buna bağlı olarak idari para cezası uygulanmasında, yanlış veya yanıltıcı belgenin verilmesi yeterli olup, eylemin yanıltma veya yanlış yönlendirme amacıyla yapılması şeklinde bir manevi unsur aranmamaktadır. Keza sunulan yanlış veya yanıltıcı bilginin, Kurul'un alacağı kararı etkileme kabiliyetinin olup olmaması da önem taşımamaktadır.[185]

Rekabet Kurulu'nun 2013 tarihli bir kararında[186];

> *"PO'nun pazarda üretimi ve faaliyeti bulunmasına rağmen, bildirim formunda PO'nun ısıl işlem yağları pazarında faaliyetinin ve üretiminin bulunmadığı defaatle belirtilmiş, işlem ile bu pazara gireceği beyan edilmiş, hatta bu yöndeki izlenimin pekişmesi için başvuru konusu protokolün 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği kapsamında değerlendirilmesinin gerektiği vurgulanmıştır...*
>
> *Öte yandan, bildirim formunda LUBRATEK' in 2011 yılı üretim rakamı (.....) ton olarak verilmişken gelen cevabi yazıda aynı yıla ait üretim rakamı (.....) ton olarak düzeltilmiş, bu husus ise bildirim formunda belirtilen bilgilerin güvenilirliğini azaltırken, her ne sebeple olursa olsun bildirim formunda yanlış ve/veya yanıltıcı bilgiler verildiği kanaatini güçlendirmiştir"*

belirlemelerine yer verilerek, bildirimde bulunan teşebbüs olan PO'nun 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde belirtilen ihlali gerçekleştirdiği sonucuna varılmış ve OMV Petrol Ofisi A.Ş.' ye 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrası (a) bendi uyarınca idari para cezası verilmesine karar verilmiştir.

---

[185] Rekabet Kurulu'nun 26.12.2013 tarihli, 13-72/997-428 sayılı kararı.
[186] Rekabet Kurulu'nun 26.12.2013 tarihli, 13-72/997-428 sayılı kararı.

1.2.5.3.2. İzne Tabi Birleşme ve Devralmaların Kurul İzni Olmaksızın Gerçekleştirilmesi

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un *"Birleşme ve Devralmanın Kurula Bildirilmemesi"* başlıklı 11. maddesi gereğince, bildirilmesi mecburi olan birleşme ve devralma işlemleri şayet Kurul'a bildirilmemişse Kurul, herhangi bir şekilde bu işlemden haberdar olduğu zaman birleşme ve devralmayı kendiliğinden incelemeye almaktadır. Yaptığı inceleme neticesinde Kurul, birleşme veya devralmanın Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrası kapsamına girmediğine karar vermesi halinde, birleşme veya devralmaya izin verir ancak ilgililere bildirimde bulunmadıkları için Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının b bendi gereğince idari para cezası uygular. Bu itibarla, izne tabi birleşme ve devralmaların Kurul izni olmaksızın gerçekleştirilmesi, Kurul tarafından Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının b bendi çerçevesinde tesis edilecek idari para cezası işleminin sebep unsurunu oluşturmaktadır.[187] Belirtilmelidir ki 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 11. maddesinin lafzında *"bildirilmesi zorunlu olan…"* ibaresine yer verilmekle birlikte esasen burada Kanun tarafından öngörülmüş olan kolluk usulü, "izin" usulüdür.

Rekabet Kurulu, 2009 tarihli bir kararında[188] bildirim konusu devralma işleminin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile bu maddeye dayanılarak çıkarılan *"Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ"* kapsamında izne tabi olduğuna, işlem sonucunda hâkim durum yaratılmasının veya mevcut hâkim durumun güçlendirilmesinin ve böylece rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmadığına, bu sebeple bildirim konusu işleme izin verilmesine; bununla birlikte, bahse konu işlemin Rekabet Kurulu'nun izni olmaksızın gerçekleştirilmesi sebebiyle, Selçuklu Holding A.Ş.' ye 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrası uyarınca idari para cezası uygulanmasına karar vermiştir.

---

[187] **GÜNDÜZ** 2014, s. 23.
[188] Rekabet Kurulu'nun 25.11.2009 tarihli, 09-57/1355-348 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun bu kararı üzerine, aleyhinde idari para cezası uygulanmasına karar verilen teşebbüs tarafından, “*4054 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile Tebliğ'de belirtilen esas ve usuller çerçevesinde bildirim yükümlülüğünün yerine getirildiği, Kurum'a bildirimde bulunulduğu, Kanun'da birleşme ve devralma hallerinde işlemin gerçekleştirilmesinden evvel bildirimde bulunulması zorunluluğuna dair bir düzenlemenin olmadığı, Rekabet Kurulu'nun ancak hiç bildirilmemiş olan birleşme ve devralmaları kendiliğinden öğrenmesi halinde idari para cezası verme yetkisinin bulunduğu, bildirime konu devralmaların hukuka aykırı olmamasına ve bunlara izin verilmesine rağmen idari para cezası verilmesinin hukuka aykırı olduğu…”* gerekçeleriyle, Kurul kararının idari para cezasına ilişkin kısmının iptali talebiyle açılan davada, Danıştay 13. Daire, Rekabet Kurulu kararında hukuka aykırılık görmemiş ve davanın reddine karar vermiştir.[189]

Danıştay 13. Daire anılan kararında, mevzuat hükümleriyle birleşme veya devralmayı gerçekleştiren teşebbüslerin, ülkenin tamamında veya bir bölümünde ilgili ürün piyasasında, toplam pazar payları veya ciroları itibariyle belli bir eşiği aşmaları halinde Rekabet Kurulu'ndan izin almalarının zorunlu tutulduğu, izne tabi bir birleşme veya devralma işlemlerinin önceden Kurul'un izni olmaksızın gerçekleştirilmesi halinde ise ilgililere para cezası uygulanacağının öngörüldüğü belirtilmiştir. Bu hususun Kurul'ca re'sen tespit edebileceği gibi, bildirim üzerine tespitinin de mümkün olduğu ve her iki halde de "izne tabi birleşme ve devralmaların Kurul izni olmaksızın gerçekleştirilmesi" eylemi söz konusu olduğundan, Kanun'un 16. maddesi uyarınca para cezası verilmesinin gerektiği tespitine yer verilmiştir. Somut olayda ise, devralma işleminin Rekabet Kurulu'nun izni olmadan gerçekleştirildiği ve söz konusu devralma işlemleri gerçekleştikten sonra Kurul’a bildirimde bulunulduğu sabit olduğundan, Kurul’ca davacıya, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca idari para cezası verilmesinde hukuka aykırılık görülmediği sonucuna ulaşılmıştır.

[189] Danıştay 13. Daire, 26.03.2013 tarih, 2010/762 E. ve 2013/839 K. sayılı kararı.

1.2.5.3.3. Kanun'un 14 ve 15. Maddelerinin Uygulanmasında Eksik, Yanlış ya da Yanıltıcı Bilgi veya Belge Verilmesi ya da Bilgi ve Belgenin Belirlenen Süre İçerisinde yahut Hiç Verilmemesi

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un *"Bilgi İsteme"* başlığını taşıyan 14. maddesinde, Rekabet Kurulu'nun, bu Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kuruluşları ile teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebileceği hükme bağlanmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında, Kurul tarafından kendisinden bilgi istenen tüm bu makamlar ile teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkililerinin, Kurul'ca istenen bu bilgileri, Kurul'un belirleyeceği süre içerisinde vermekle yükümlü oldukları düzenlenmiştir.

Bununla birlikte, 4054 sayılı Kanun'un "Yerinde İnceleme" başlıklı 15. maddesi ile Rekabet Kurulu'nun, bu Kanun'la kendisine verilen görevlerini yerine getirirken gerekli görmesi halinde teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabileceği, bu amaçla teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin defterlerini, fiziki ve elektronik ortam ile bilişim sistemlerindeki her türlü verilerini, belgelerini inceleyebileceği, bunların kopyaları ile fiziki örneklerini alabileceği, belirli konulara ilişkin olarak sözlü veya yazılı açıklama talep edebileceği ve teşebbüslerin her türlü mal varlıklarına ilişkin olarak yerinde inceleme yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 14. ve 15. maddelerinin uygulanmasında eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi ya da bilgi ve belgenin belirlenen süre içerisinde yahut hiç verilmemesi, Kurul tarafından, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının c bendi gereğince tesis edilecek idari para cezası işleminin sebebini oluşturmaktadır.[190]

Rekabet Kurulu'nun 2003 tarihli bir kararında[191] Ege Bölgesi hazır beton pazarında yürütülmekte olan soruşturma çerçevesinde, Kurum'un yetkili raportörlerince yerinde

---

[190] **GÜNDÜZ** 2014, s. 21.
[191] Rekabet Kurulu'nun 12.06.2003 tarihli, 03-42/483-M sayılı kararı.

inceleme yapılmak üzere gidilen Lafarge Beton A.Ş.' de, raportörler tarafından alınmak istenen belge fotokopilerinin verilmemesi suretiyle incelemenin tamamlanmasının engellenmesi ve söz konusu engellemeye ilişkin gerekçenin ilgili Kanun hükmünün açıklığı karşısında hukuken kabul edilebilir olmadığı göz önüne alınarak[192], Kurul'ca anılan teşebbüse, bilgi isteme veya yerinde inceleme hallerinde eksik, yanlış veya yanıltıcı bilgi verilmesi sebebine dayanılarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun "Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin birinci fıkrası gereğince idari para cezası verilmiştir.[193]

Bununla birlikte, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 17. maddesinin 1. fıkrasının c bendinde, Rekabet Kurulu'nun, 16. maddenin birinci fıkrasında belirtilen cezalar saklı kalmak kaydıyla, teşebbüs ve teşebbüs birliklerine, Kanun'un 14 ve 15 inci maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde verilmemesi halinde her gün için idari para cezası uygulayacağı öngörülmüştür. 4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinde hükme bağlanan ve nispi olarak hesaplanıp karara uymakta gecikilen her gün için uygulanan idari para cezaları, Kurul kararlarına bir an evvel uyulmasını temin etmeye yönelik olup[194], 4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinde açıkça *"... 16'ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen cezalar saklı kalmak kaydıyla..."* ifadesi kullanıldığından, Kanun'un 16. ve 17. maddelerinde öngörülen idari para cezaları aynı eyleme ilişkin olarak uygulama alanı bulabilmektedir.[195]

---

[192] Kurul'un belirtilen kararında *"Soruşturma ile ilgili görülen bazı belgelerin fotokopileri verilmeyerek, yapılan incelemenin tamamlanması engellenmiş ve söz konusu engellemeye ilişkin olarak ileri sürülen nedenler hukuken kabul edilebilir nitelikte bulunmamıştır"* açıklamasına yer verilmekle birlikte, ileri sürülen nedenlere ilişkin açıklama yapılmamıştır.

[193]Rekabet Kurulu'nun söz konusu kararında 4 üyenin karşı oyu bulunmakta olup, karşı oy gerekçelerinde üyeler; *"yerinde inceleme sırasında, varlığı belli olan ve uzmanlarca görülen belgelerin suretlerinin uzmanlara verilmemiş olması, 16/1-b. maddedeki eksik veya yanlış bilgi verilmesi olarak değerlendirilemeyeceğinden, sözü edilen eyleme Kanun'un 17/d. bendi uyarınca süreli para cezası uygulanması gerektiği"* yönünde görüş bildirmişlerdir. Rekabet Kurulu'nun anılan kararı, "soruşturmayı yürüten Kurul üyesinin, davacı şirkete verilmesi gereken cezayı içeren raporu imzalamak suretiyle görüşünü önceden oluşturduğu ve açıkladığı dikkate alındığında, aynı üyenin raporun objektif bir şekilde tartışılıp değerlendirilmesinin gerekli olduğu nihaî karar toplantısına katılarak oy kullanmasının tarafsızlık ilkesine aykırı olduğu" gerekçesiyle, Danıştay 13. Daire'nin 14.03.2006 tarihli, 2005/1734 E. ve 2006/1403 K. sayılı kararı ile hukuka aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

[194] **ASLAN** 2020, s. 295-296.

[195] **GÜNDÜZ** 2014, s. 86

Nitekim Rekabet Kurulu'nun 2019 tarihli bir kararı[196]na konu olayda, Kurul tarafından yürütülmekte olan önaraştırma kapsamında, DVS Doğalgaz Mühendislik' te yapılmak istenen yerinde incelemenin engellenmesi ve bilgi isteme tutanağında talep edilen bilgi ve belgelerin süresi içerisinde gönderilmemesi üzerine teşebbüse, yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması sebebiyle Kanun'un "İdari Para Cezası" başlıklı 16. maddesinin birinci fıkrasının d bendi gereğince idari para cezası uygulanmıştır. Bununla birlikte, yerinde inceleme akabinde düzenlenen tutanakta istenen bazı bilgi ve belgelerin DVS Doğalgaz Mühendislik tarafından süresi içinde Kurum'a gönderilmemesi sebebiyle Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının c bendi uyarınca, aynı zamanda Kanun'un 17. maddesinde, Kanun'un 14 ve 15. maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde verilmemesi durumunda her gün için idari para cezası verileceği hükme bağlandığından bu madde uyarınca idari para cezası verilmesine karar verilmiştir. Ankara 5. İdare Mahkemesi, 31.03.2021 tarihli, 2020/3054 E. ve 2021/542 K. sayılı kararı ile, ilgili teşebbüsçe Kurul kararının iptali talebiyle açılan davayı reddetmiş, Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığına hükmetmiştir.[197]

Anılan Kurul kararına konu olayda, Van ilinde doğalgaz tesisat alanında faaliyet gösteren firmaların ''Van Doğalgaz ve Mekanik Tesisat Firmaları Mesleki Dayanışma Derneği'' adında bir dernek kurdukları ve dernek çatısı altında aldıkları karar ile doğalgaz tesisatı fiyatını aralarında belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri iddiasına yönelik olarak yapılan önaraştırma kapsamında 31 teşebbüste yerinde inceleme gerçekleştirilmiş olup, bu çerçevede DVS Doğalgaz Mühendislik adlı teşebbüse gidilmiştir. Şirkette bulunan satış uzmanı ve teşebbüs çalışanına Kurum raportörlerince bilgilendirme yapılmış bunun üzerine satış uzmanı tarafından, o an teşebbüste olmayan ve teşebbüs yetkilisi olduğu söylenen bir kişi aranmıştır. Aranan yetkili, kendisi hazır bulunmadan inceleme yapılmasına izin vermeyeceğini belirtmiştir. Kurum raportörleri tarafından, anılan yetkiliye, yerinde incelemenin ertelenmesinin mümkün olmadığı, zira bunun yerinde incelemeden beklenen sonuçların doğmasını engelleyeceği ve yerinde incelemenin engellenmesi durumunda

[196] Rekabet Kurulu'nun 20.06.2019 tarihli, 19-22/354-160 sayılı kararı.
[197] Ankara 5. İdare Mahkemesi, 31.03.2021 tarih, 2020/3054 E. ve 2021/542 K. sayılı kararı.

Kanun'un 16. ve 17. maddeleri uyarınca idari para cezasına hükmedileceği iletildiği halde, şirket yetkilisi cevaben kendisinin Van merkez dışında olduğunu ve kendisi olmadan inceleme yaptırtmayacağını yinelemiştir.

Raportörlerce şirkette bulunan kişilere, incelemeye izin verilmemesi durumunda yerinde incelemenin engellenmesi tutanağının tutulacağının ve Kanun kapsamında idari para cezası uygulanacağının tekrar hatırlatılması üzerine, bir başka şirket yetkilisi daha arandığı halde yine olumlu yanıt alınamamıştır. Bu kez yetkili kişinin aynı gün teşebbüse gelip gelemeyeceği raportörlerce sorulmuş, bunun üzerine tekrar gerçekleştirilen telefon görüşmeleri neticesinde teşebbüs yetkililerinin aynı gün içerisinde teşebbüse gelemeyeceği cevabı alınmıştır. Netice olarak, o gün teşebbüste yerinde inceleme gerçekleştirilememiştir. Yerinde inceleme, bir gün sonra şirket yetkililerinin teşebbüste bulunduğu esnada gerçekleştirilmiştir.

Rekabet Kurulu, 20.06.2019 tarih ve 19-22/354-160 sayılı kararı ile hem 16.05.2019 tarihinde gerçekleştirilmek istenen yerinde incelemeye izin verilmeyerek yerinde incelemenin amacına ulaşması açık bir şekilde engellendiğinden, Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi gereğince hem de Kanun'un 16. maddesi doğrultusunda uygulanacak idari para cezasının hesaplanabilmesi ve dosya kapsamında değerlendirilmesi bakımından yerinde inceleme sonrasında hazırlanan yerinde inceleme ve bilgi isteme tutanağı ile teşebbüsün doğalgaz faaliyetleri ve sektörün işleyişi ile ilgili birtakım bilgilerle birlikte teşebbüse ait 2018 yılına ilişkin resmî kurumlarca onaylanmış gelir tablosu ve bilanço örneğinin Rekabet Kurumuna gönderilmesi talep edildiği halde bu bilgiler süresi içerisinde Kurum'a gönderilmediğinden Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre, ayrıca Kanun'un 17. maddesinde, Kanun'un 14 ve 15. maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde verilmemesi durumunda her gün için idari para cezası verileceği de hükme bağlandığından bu hüküm uyarınca idari para cezası verilmesine karar vermiştir. Bu bağlamda, Kanun'un 14 ve 15. maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içerisinde verilmemesi, Kanun'un 16. maddesinin 1.

fıkrasının c bendi ile Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının c bendinde öngörülen idari para cezalarının sebep unsurunu teşkil etmektedir.[198]

1.2.5.3.4. Yerinde İncelemenin Engellenmesi ya da Zorlaştırılması

4054 sayılı Kanun'un 15. maddesinde hükme bağlanan yerinde inceleme yetkisi, esasen Kurul'ca Kanun' un ihlal edilip edilmediğinin tespitinde kullanılan en önemli araçlardan birini teşkil etmektedir. Yerinde incelemelerle amaçlanan, dosya kapsamında yer alan iddialara ilişkin delil elde etmektir. Bu çerçevede, yerinde incelemeler; genellikle ani baskınlar şeklinde ve eş zamanlı olarak gerçekleştirilmektedir. Yerinde incelemeye izin verilmediği durumlarda ise yerinde incelemelerin amacına ulaşması engellenmektedir. Keza yerinde incelemenin bilinçli bir şekilde geciktirilmesi teşebbüse muhtemel delilleri karartma imkânı sağlayabilmektedir.[199]

4054 sayılı Kanun'a göre yerinde inceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlarca gerçekleştirilmekte ve uzmanların, inceleme sırasında yanlarında yetki belgelerinin bulunması gerekmektedir. Bu yetki belgesinde, incelemenin konusu, amacı ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağı gösterilmekte olup, ilgililer istenen bilgi, belge, defter ve sair vasıtalarının suretlerini vermekle yükümlüdür. [200] Yerinde incelemenin engellenmesi yahut engellenme olasılığının bulunması halinde yerinde inceleme sulh ceza hâkimi kararıyla yapılmaktadır. Ancak yerinde incelemenin hâkim kararı ile yapılması, yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılmasına ilişkin 4054 sayılı Kanun'da öngörülen idari para cezasının uygulanmasını engellememektedir.[201]

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının d bendinde, yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması durumunda, Rekabet Kurulu tarafından, teşebbüsler ve

---

[198] **GÜNDÜZ** 2014, s. 21.
[199] Rekabet Kurulu'nun 20.06.2019 tarihli, 19-22/354-160 sayılı kararı.
[200] 4054 sayılı Kanun m. 15, f. 2-3.
[201] 4054 sayılı Kanun m. 16, f. 2.

teşebbüs birlikleri yahut bu birliklerin üyelerine idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Rekabet Kurulu'nun konuya ilişkin 2009 tarihli bir kararında, Kurum görevli raportörlerince yerinde inceleme yapılmasını engellemesi sebebiyle, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 16. maddesinin d bendi uyarınca Koçak Petrol Ürünleri San. Tic. Ltd. Şti.' ne 2008 yılı net satışlarının binde beşi oranında olmak üzere idari para cezası verilmesine karar verilmiştir. Kurul'un belirtilen kararına konu olan olayda, Koçak Petrol Genel Müdür Yardımcısı, Kurum raportörleri tarafından sunulan yetki belgelerinin uygun olmadığını, bu şekilde bir yerinde inceleme yapılmasına izin vermeyeceğini, bilgisayarının özel olduğunu ve özel bilgiler ihtiva ettiğini belirtmiş ve raportörlerce bu davranışının incelemenin engellenmesi anlamına geldiği ve para cezasını gerektirdiği izah edilmesine rağmen davranışını sürdürmüştür.

Ardından genel müdür yardımcısı, telefonda şirket avukatıyla görüşmüş, avukatın gelmesi için bir süre beklenilmiş ancak, avukat gecikince raportörlerce yerinde incelemeye derhal başlanılması gerektiği, avukatın geldiğinde incelemeye nezaret edebileceği belirtilmişse de buna izin verilmemiş hatta Genel Müdür Yardımcısı tarafından diz üstü bilgisayarından bir klasör silinmiştir. Kendisine bilgisayara dokunmaması gerektiği hatırlatılmış ise de bu talep reddedilmiştir. Ardından şirket avukatlarının şirkete intikalleri ve müvekkillerini yerinde inceleme hususunda ikna etmeleriyle yaklaşık iki saatlik engelleme ile yerinde inceleme yapılmıştır.

Kurul'un, yerinde incelemeyi engelleyen teşebbüse idari para cezası uygulanmasına karar verdiği anılan kararında;

> *"dosya konusu olayda, delillerin kaybolmaması ve karartılmaması ve böylece beklenen etkinliğin sağlanması için mümkün olan en kısa zamanda başlaması gereken yerinde inceleme engellenmiştir. 4054 sayılı Kanun'un 15., 16., ve 17. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden bu hükümlerin amacının, mevcut*

evrak ve belgelere o anda ve mevcut haliyle ulaşmak ve bu belgeler ışığında bir sonuca ulaşılmasını sağlamak olup, daha sonradan yapılan incelemeler ile o andaki bilgi ve belgelere ulaşıldığından söz etme imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle, gecikerek yapılan bir yerinde incelemenin Kanundan beklenen faydayı sağlamadığı ve Kanunun ilgili maddelerinin ihlali olarak kabul edilmesi gerekmektedir"

tespitlerine yer verilmiştir. Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığına ilişkin Danıştay 13. Daire kararı[202], Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararı[203] ile de onanmıştır.

Öte yandan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının b bendinde, 16. maddenin birinci fıkrasında belirtilen cezalar saklı kalmak kaydıyla, yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması halinde her gün için, ilgili teşebbüsler ile teşebbüs birlikleri ve/veya bu birliklerin üyelerine idarî para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hususta Rekabet Kurulu'nun 2018 tarihli bir kararında[204], trafik sinyalizasyon sektöründe faaliyet gösteren teşebbüs ve teşebbüs birlikleri hakkında yürütülen önaraştırma kapsamında, Mosaş Akıllı Ulaşım Sistemleri A.Ş.' de yapılmak istenen yerinde incelemenin engellenmesi sebebiyle, Kurul'ca, adı geçen teşebbüse hem 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının d bendi uyarınca hem de yerinde incelemenin engellendiği 05.06.2018 gününü takip eden günden başlamak ve Mosaş Akıllı Ulaşım Sistemleri A.Ş.' nin söz konusu engellemeyi sona erdirecek yazılı davetinin Rekabet Kurumu kayıtlarına girmesine kadar yürütülmek üzere her gün için, 4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının b bendi uyarınca idari para cezası verilmesine karar verilmiştir.

Anılan Kurul kararına karşı, kararın iptali talebiyle ilgili teşebbüsçe açılan davada Ankara 2. İdare Mahkemesi; Rekabet Kurulu kararı ile verilen para cezasının, dayanağı Kanun hükümlerine uygun olduğunu belirterek Kurul kararında hukuka aykırılık görmemiş ve

---

[202] Danıştay 13. Daire, 26.03.2013 tarih, 2009/5890 E. ve 2013/847 K. sayılı kararı.
[203] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 18.01.2016 tarihli, 2013/3389 E. ve 2016/23 K. sayılı kararı.
[204] Rekabet Kurulu'nun 21.06.2018 tarihli, 18-20/356-176 sayılı kararı.

davanın reddine karar vermiştir.[205] Bu bağlamda, yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması, Kurul tarafından Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde tesis edilecek idari para cezasının yanı sıra, 17. maddesine göre verilecek idari para cezasının sebebini oluşturmaktadır.[206]

1.2.5.3.5. Nihai Karar veya Geçici Tedbir Kararı ile Getirilen Yükümlülüklere ya da Verilen Taahhütlere Uyulmaması

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un *"İhlale Son Verme"* başlığını taşıyan 9. maddesinin birinci fıkrasında, Rekabet Kurulu'nun, bu Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinin ihlal edildiğini tespit etmesi halinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine; rekabetin tesisi ve ihlalden önceki durumun korunması için yerine getirilmesi ya da kaçınılması gereken davranışları kapsayan yapısal tedbirleri nihai kararında bildireceği düzenlenmiştir. Aynı maddede, davranışsal ve yapısal tedbirlerin, ihlalin etkin şekilde sona erdirilmesi için gerekli ve ihlalle orantılı olmasının aranacağı belirtilmiş ve yapısal tedbirlere, daha evvel getirilen davranışsal tedbirler ile sonuca ulaşılamadığı takdirde başvurulacağı hüküm altına alınmıştır.[207]

Bununla birlikte Kanun'un 9. maddesinde, Rekabet Kurulu'nun henüz birinci fıkra çerçevesinde bir karar almadan evvel, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine ihlali nasıl sonlandıracaklarına dair görüşlerini yazılı olarak bildireceği öngörülmüş ve Kurul'un, nihai karara dek, ciddi ve telafisi mümkün olmayacak zararların oluşabilmesi ihtimali var olduğu

---

[205] Ankara 2. İdare Mahkemesi, 30.12.2019 tarih, 2018/2415 E. ve 2019/2649 K. sayılı kararı.
[206] **GÜNDÜZ** 2014, s. 22.
[207] Yapısal ve davranışsal tedbirler, rekabet karşıtı etkileri ortadan kaldırmayı amaç edinen araçları ifade etmektedir. Yapısal tedbirler, ilgili teşebbüslere, işletmenin veya işkolunun devri gibi mal varlığı devri yükümlülüğü getirmekte ve pazar yapısında değişiklik meydana getirmektedir. Davranışsal tedbirler, pazar yapısında değişiklik oluşturmaksızın teşebbüsün piyasa davranışlarına ilişkin hükümler aracılığı ile rekabet karşıtı etkiyi ortadan kaldırmayı amaçlar. Örneğin rekabet karşıtı etki nedeniyle yasaklanabilecek bir birleşme veya devralma işleminde, işlemi yasaklamadan kurtarabilecek seçenekler şart koşulabilir. Rekabet Terimleri Sözlüğü 2019, *Çözümler/Tedbirler/Koşullar,* s. 63-64. Ayrıntılı bilgi için *bkz.* Rekabet Kurumu. *"Birleşme/Devralma İşlemlerinde Rekabet Kurumunca Kabul Edilebilir Çözümlere İlişkin Kılavuz".* Kabul Tarihi: 16.06.2011, Karar Sayısı: 11-37/792-RM (5). (https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/listeicerik/kilavuz15-pdf).

hallerde, ihlalden önceki durumu koruyu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşmayacak şekilde geçici tedbirler alabileceği hükme bağlanmıştır.[208]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının a bendi gereğince, Rekabet Kurulu tarafından teşebbüs ve teşebbüs birliklerine, nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilen yükümlülüklere ya da verilen taahhütlere uyulmaması halinde her gün için idari para cezası verilir. Bu itibarla, 4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının a bendine göre idari para cezası uygulanabilmesinin sebep unsurunu, nihai karar veya geçici tedbir kararıyla getirilmiş olan bir yükümlülük ya da verilmiş olan bir taahhüt olmasına karşın, ilgili teşebbüsün bu yükümlülük veya taahhüde uymaması teşkil etmektedir.[209]

1.2.6. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları Bakımından Öngörülen Usul

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, rekabet düzeninin korunması amacıyla, bu hususta özel olarak yetkilendirilmiş bir idari makam olan Rekabet Kurulu tarafından, özel kolluk yetkisi kapsamında verilen ve muhatapları üzerinde önemli ve ağır etki ve sonuçlar doğuran idari para cezalarının[210] uygulanmasına ilişkin olarak, ilgililere tanıdığı güvenceler ve içerdiği özel idari usul hükümleri ile Türk idare hukuku açısından özel bir konuma sahip bulunmaktadır. Zira 4054 sayılı Kanun'un "*Kurulun İnceleme ve Araştırmalarında Usul"* başlıklı dördüncü kısmında yer alan 40 ve devamı maddelerinde Rekabet Kurulu'nun iradesini açıklarken takip edeceği yol ayrıntılı olarak hükme bağlanmış olup, Kanun'da ilgililerin karar alma süreçlerine aktif katılımlarına imkân sağlayan bir yapı öngörülerek her

---

[208] 4054 sayılı Kanun m. 9, f. 3-4.
[209] **GÜNDÜZ**, 2014, s. 23.
[210]**ULUSOY** 2013, s. 140. Yazar, idari makamların, spesifik kolluk yetkisi veya regülasyon yetkileri kapsamında verdikleri ve belli bir ağırlıktaki idari para cezalarını regülatif para cezaları olarak tanımlamakta ve bunlar ile kabahat cezası niteliğindeki idari para cezalarının birbirlerinden ayırt edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yazara göre bu ayrım, bunlara uygulanacak hukuki rejimin tespiti bakımından önem arz etmektedir. Bkz. **ULUSOY** 2013, s. 141.

aşama belirli bir usul çerçevesinde ve belirli sürelere bağlı olarak düzenlenmiş ve ilgililere önemli savunma imkanları tanınmıştır. [211]

Nitekim Danıştay 13. Daire'nin, 2006 tarihli bir kararında[212] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un amaç başlıklı 1. maddesine yer verildikten sonra;

> *"Kanun'un devam eden maddelerinde de bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik maddi hukuk kurallarının yanı sıra, bu kuralları uygulayacak olan Rekabet Kurulu'nun izleyeceği usuller ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup, Kanun bu özelliği gereği özel bir idari usul yasası niteliği taşımaktadır"*

belirlemelerine yer verilmiştir.

Rekabet Kurulu, idari para cezası verilmesi yönündeki kararlarını Kanun'da öngörülen biçimde inceleme ve araştırma yapmak suretiyle almak durumundadır. Bununla birlikte uygulamada, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da öngörülen usulün, Kanun'un esasa ilişkin hükümlerin ihlalleri halinde uygulanan idari para cezası kararları bakımından uygulandığı, buna karşılık usule ilişkin hükümlerin ihlali halinde verilecek idari para cezaları bakımından Kanun'un 40 ve devamı maddelerinde öngörülen usul kurallarının uygulama alanı bulmadığı görülmektedir.[213]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenen idari usul, önaraştırma, soruşturma, sözlü savunma toplantısı ve nihai karar aşamalarından oluşmaktadır.[214] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun' un 40. maddesinde, Rekabet Kurulu'nun re'sen veya kendisine intikal eden başvurular üzerine doğrudan soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için önaraştırma yapılmasına karar vereceği düzenlenmiştir. Maddenin devamında önaraştırma yapılmasına karar verilmesi

---

[211] **GÜNDÜZ** 2014, s. 3.
[212] Danıştay 13. Daire, 14.03.2006 tarih, 2005/86 E. ve 2006/1413 K. sayılı kararı.
[213] **GÜNDÜZ** 2014, s. 17.
[214] **KOÇ**, E. (2012). *"4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları İçin Öngörülen İdari Usul".* Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 98, S. 231-282, s. 231.

halinde önaraştırma yapmakla görevlendirilen raportörün 30 gün içerisinde elde ettiği bilgileri, her türlü delilleri ve konu hakkındaki görüşlerini Kurul'a yazılı olarak bildireceği hükme bağlanmıştır.

4054 sayılı Kanun'da önaraştırma raporunun Kurul'a teslimini izleyen 10 gün içerisinde, Kurul'un elde edilmiş olan bilgileri değerlendirerek toplanacağı ve soruşturma açılmasına veya açılmamasına karar vereceği düzenlenmiştir. Rekabet Kurulu'nun pazar payı, ciro gibi ölçütler esas alınarak, rakipler arasında fiyat tespiti, bölge veya müşteri paylaşımı yahut arz miktarının kısıtlanması gibi açık ve ağır ihlaller hariç olmak üzere, rekabeti kayda değer ölçüde kısıtlamayan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği karar ve eylemlerini soruşturma konusu yapmayabileceği hüküm altına alınmıştır.[215]

Danıştay 13. Daire'nin,

> *"davacı şirketin iddiasının, önceki tarihli başvurusunda yer alan ilk iki iddiasından farklı olarak yeni bir iddia olması karşısında, Kurul tarafından, bu iddia ile ilgili olarak, soruşturma açılmasının gerek olup olmadığının tespiti için önaraştırma yapılması gerektiği"*

açıklamaları ile dava konusu Kurul kararının ilgili kısımlarının iptaline karar verdiği 2011 tarihli konuya ilişkin kararında[216] şu tespitlere yer verilmiştir:

> *"Kanun'un 40. maddesinde, Kurul'un; re'sen veya kendisine intikal eden başvurular üzerine doğrudan soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için önaraştırma yapılmasına karar vereceği, 41. maddesi gereğince de, önaraştırma raporu üzerine soruşturma açılmasına veya açılmamasına karar vereceği, Kanun'un 43., 44., 45., 46. ve 47. maddelerinde öngörülen süreç yürütülerek, hakkında soruşturma*

[215] 4054 sayılı Kanun m. 41 f. 1-2 (Ek fıkra: 16.06.2020-7246/8 Md).
[216] Danıştay 13. Daire, 18.04.2011 tarih, 2008/13183 E. ve 2011/1656 K. sayılı kararı.

yürütülenin savunması alındıktan sonra nihai karar verileceği hükümleri yer almıştır…

Rekabet Kurulu tarafından, şikayetin Kanun kapsamında olmadığının saptanması hallerinde, 4054 sayılı Kanun'un 42/2. maddesi uyarınca reddedilmesi mümkün bulunmakla beraber, Rekabet Kurumu'na şikayet edilen hususlarla ilgili olarak, ***eylemin 4054 sayılı Kanun'un 4. veya 6. maddesi anlamında bir ihlal olup olmadığının nitelendirilebilmesi için; Kurum tarafından Kanun'un Kurulun inceleme ve Araştırmalarında Usul başlıklı dördüncü kısmındaki, Rekabet Kurulu'nun inceleme ve araştırmalarında uyulması zorunlu usullerin uygulanması ve önaraştırma kararının verilmesi gerekli bulunmaktadır.****"*

4054 sayılı Kanun'un 42. maddesi uyarınca Rekabet Kurulu, rekabet ihlallerine ilişkin ihbar veya şikâyet başvurularındaki iddiaları ciddi ve yeterli bulduğu takdirde başvuru sahiplerine, iddiaların ciddi bulunduğu ile araştırmaya başlandığını yazılı olarak bildirmektedir. Kurul, yapılan ihbar veya şikâyet başvurularını ciddi bulmaz ise bu başvuruları ya açıkça reddetmekte ya da 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi[217] gereğince otuz gün içinde bunlara ilişkin bir cevap vermemek suretiyle bu başvuruları reddetmiş sayılmaktadır. 4054 sayılı Kanun'a göre Rekabet Kurulu, soruşturma yapılmasına karar verdiği takdirde ilgili daire başkanının gözetiminde soruşturmayı yürütecek raportör yahut raportörleri belirler ve soruşturma en geç 6 ay içerisinde tamamlanır. Gerekli görülen hallerde

[217] 2577 sayılı Kanun m. 10 f. 2; *"Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer otuz günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Otuz günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren dört ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, otuz günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler."*

soruşturma süresi, bir defaya mahsus olmak üzere, Kurul'ca, 6 aya kadar ek süre verilmek kaydıyla uzatılabilir.[218]

Danıştay 13. Daire'nin, 2017 tarihli bir kararında[219], davacı teşebbüs tarafından soruşturma raporunun Kanun'da belirtilen süre aşılmak suretiyle tamamlandığı ve Kurul kararının bu yönüyle usule aykırı olduğu iddiası ileri sürülmüştür. Teşebbüsçe ileri sürülen bu iddia Danıştay tarafından;

> *"4054 sayılı Kanun'da, soruşturmanın tamamlanmasına ilişkin öngörülen sürenin disipliner nitelikte olduğu ve söz konusu sürelere uyulmamasının esasa etkili olmayan usul eksiklikleri niteliğinde olduğu, bu eksikliğin dava konusu işlemi kusurlandırıcı niteliğinin bulunmadığı"*

gerekçesiyle itibar görmemiştir.

Soruşturmaya başlanması kararı kararın verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde taraflara bildirilir ve tarafların ilk yazılı savunmalarını 30 gün içinde göndermeleri istenir. Bununla birlikte taraflara tanınan ilk yazılı cevap süresinin başlayabilmesi, Kurul'un taraflara iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi göndermesine bağlıdır. Bu hususta Kurul kararlarında sıklıkla, teşebbüsler tarafından kendilerine iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgi verilmediği ve savunma haklarının kısıtlandığı iddiasına yer verildiği görülmekte, bu iddialar genel olarak Kurul'ca kabul görmemektedir.

Nitekim 2005 tarihli bir kararında[220] Kurul tarafından*;*

> *"bir iç belge olarak kabul edilen önaraştırma raporunun teşebbüslere gönderilmesinin söz konusu olmadığı, Komisyon uygulamalarında olduğu gibi Rekabet Kurulu'nun da bazı belgelerin gizliliği nedeniyle ilke olarak üçüncü*

---

[218] 4054 sayılı Kanun m. 43.
[219] Danıştay 13. Daire, 20.11.2017 tarih, 2011/4084 E. ve 2017/3172 K. sayılı kararı.
[220] Rekabet Kurulu'nun, 14.10.2005 tarihli, 05-68/958-259 sayılı kararı.

> *taraflara açıklanamayacağını kabul ettiği, bu belgelerin temel olarak; iç yazışmalar, ticari sır içeren belgeler ve diğer gizli kabul edilen (Devletin güvenliğini ilgilendiren gizli belgeler, kamu kurumlarıyla ilgili gizli belgeler) olduğu"*

belirtilmiştir. Bu çerçevede Kurul'ca, soruşturma kararının Kanun hükmüne uygun şekilde ilgili teşebbüslere tebliğ edildiği ve bu tebligatlarda önaraştırma raporunun ilgili tüm bölümlerinin ve soruşturma açılmasına dayanak teşkil eden tüm belgelerin teşebbüslere gönderildiği gerekçesiyle, teşebbüsler tarafından öne sürülen *kendilerine yeterli bilgi verilmediği* ve *savunma haklarının kısıtlandığı* şeklindeki iddialar reddedilmiştir.

Bunun üzerine belirtilen Kurul kararının iptali talebiyle, aleyhinde idari para cezası verilen teşebbüslerden birinin açtığı davada Danıştay 13. Daire'ce,

> *"davacı şirket tarafından, soruşturma raporunun 141. sayfasındaki fiyat grafiklerinin dayanağı verilerin istenilmesine karşın ticari sır gerekçesi ile verilmediğinden, savunma hakkının kısıtlandığı ileri sürülmekte ise de; 4054 sayılı Kanun'un 25., 47. ve 53. maddelerinde teşebbüslerin ticari sırlarının korunacağının kurala bağlanması, dolayısıyla ticari sır içeren bilgilerin, Kurum tarafından diğer rakip teşebbüslere verilmesinin Kanun'a aykırılık oluşturması, davacının da istediği bilgilerin rakip teşebbüslerin fiyat seyirlerini yansıtan, rakip teşebbüslerin fiyat politikalarını gösteren bilgiler içermesi karşısında, davacı isteminin Kurum tarafından reddi hukuka aykırı bulunmamıştır"*

sonucuna varılmıştır.[221]

4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin üç ve dördüncü fıkralarında "taahhüt" müessesesi, aynı maddenin beş ila dokuzuncu fıkralarında ise Kurul'ca, ilgililerin talebi üzerine veya resen başlatılabilecek "uzlaşma" usulü düzenlenmiştir. Bu bağlamda, Rekabet Kurulu

---

[221] Danıştay 13. Daire, 14.05.2008 tarih, 2006/1457 E. ve 2008/ 4213 K. sayılı karar.

yürütülmekte olan bir önaraştırma veya soruşturma sürecinde Kanun'un 4. veya 6. maddesi kapsamındaki rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik olarak teşebbüs ya da teşebbüs birliklerince sunulan taahhütleri, bu sorunları giderebileceği kanaatiyle bağlayıcı hale getirirse soruşturma açılmamasına veya açılmış soruşturmaya son verilmesine karar verebilmektedir.

Keza soruşturmaya başlanmasından sonra Kurul, ilgililerin talebiyle ve resen uzlaşma usulünü başlatabilecek olup, hakkında soruşturma başlatılan ve ihlalin varlığıyla kapsamını kabul eden teşebbüs veya teşebbüs birlikleri ile soruşturma raporunun tebliğine kadar uzlaşabilecektir. Uzlaşma neticesinde idari para cezasında yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabilecek olup, bu indirim 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde indirim yapılmasına engel teşkil etmemektedir. 5326 sayılı Kanun'un anılan hükmü uyarınca idarî para cezasını kanun yoluna başvurmadan önce ödeyen kişiden bunun dörtte üçü tahsil edilmektedir.

4054 sayılı Kanun'un, delillerin toplanması ve tarafların bilgilendirilmesi hususunu düzenleyen 44. maddesi gereğince, Kurul adına hareket eden ve Kurul'ca belirlenerek görevlendirilen raportörlerden müteşekkil heyetin, soruşturma aşamasında bu Kanun'un 14. maddesinde düzenlenen bilgi isteme ve 15. maddesinde düzenlenen yerinde inceleme yetkilerini kullanmasıyla elde edilen tüm deliller değerlendirilerek soruşturma raporu hazırlanır. Bu rapor hem Kurul üyelerine hem de ilgili taraflara tebliğ edilir. Burada önem arz eden, haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen tarafların sözlü savunma hakkını kullanma yönündeki taleplerine dek Kurum bünyesinde kendileriyle ilgili düzenlenmiş her türlü evrak ile mümkünse elde edilmiş her türlü delilin bir nüshasının kendilerine verilmesini isteyebileceklerinin bununla birlikte, Kurul'un tarafları bilgilendirmediği ve taraflara savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamayacağının açıkça hükme bağlanmış olmasıdır.

Ancak 4054 sayılı Kanun'da, dosyayı öğrenme hakkının sözlü savunma toplantısı talebine kadar kullanılabileceğinin öngörülmüş olması, kanımızca yerinde değildir. Zira sözlü

savunma toplantısı talebinin ilk yazılı savunmada da yapılabilmesi mümkün olduğundan, bu durum savunma hakkını zedeleyici nitelikte bir düzenlemedir. Bu sebeple, söz konusu hakkın sözlü savunma toplantısı talep anına kadar değil, sözlü savunma toplantısının gerçekleştirilmesi anına kadar kullanılmasına imkân verilmesi isabetli olacaktır.[222]

4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi uyarınca Rekabet Kurulu'nun tüm üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ olunan soruşturma raporuna karşı taraflar 30 gün içerisinde ikinci yazılı savunmalarını Kurul'a gönderirler. Tarafların gönderdikleri ikinci yazılı savunmalara karşı soruşturma heyeti, 15 gün içinde ek yazılı görüşlerini hazırlar ve bunu hem tüm Kurul üyelerine hem de taraflara bildirir. Ek görüşe karşı taraflar, 30 gün içerisinde üçüncü yazılı savunmalarını sunabilirler. 2020 yılında 7246 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile haklı gerekçeler sunulduğu takdirde bu sürelerin bir defaya mahsus olmak kaydıyla ve en çok bir katına kadar uzatılabileceği hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte Kanun'da, taraflarca süresi içerisinde verilmeyen savunmalarının dikkate alınmayacağı hususu düzenlenmektedir.[223]

4054 sayılı Kanun'un "Sözlü savunma toplantısı" başlıklı 46. maddesi uyarınca, Kurul tarafından re'sen alınan karar üzerine ya da tarafların cevap dilekçesi veya savunma dilekçelerinde sözlü savunma hakkını kullanmak istediklerini bildirmeleri ile soruşturma aşamasının bitiminden en az 30 en çok 60 gün içerisinde sözlü savunma toplantısı yapılmaktadır. Kanun'da sözlü savunma toplantısına ilişkin davetiyelerin en az 30 gün evvel taraflara gönderileceği hükme bağlanmıştır. Sözlü savunma toplantısına ilişkin esaslar Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 47. maddesinde düzenlenmiş olup, buna göre sözlü savunma toplantıları açık olarak yapılmaktadır.

Bununla birlikte, Rekabet Kurul'u genel ahlak veya ticari sırların korunması gerekçesiyle, sözlü savunma toplantısının gizli şekilde yapılmasına karar verebilmektedir. Kurum'ca çıkarılan, 2010/2 sayılı *"Rekabet Kurulu Nezdinde Yapılan Sözlü Savunma Toplantıları Hakkında Tebliğ"* in 9. maddesinin üçüncü fıkrasında, tarafların, sözlü savunmalarının

---

[222] **KOÇ** 2012, 259.
[223] 4054 sayılı Kanun m. 45 f. 3.

kısmen veya tamamen gizli oturumda yapılmasına ilişkin taleplerini en geç ispat vasıtalarının sunulmasına ilişkin sürenin sonuna kadar Kurul'a yazılı olarak bildirebilecekleri, bu süre geçirildikten sonra yapılan gizlilik taleplerinin ise kabul edilmeyeceği düzenlenmiştir.

Sözlü savunma toplantıları, Kurul Başkanı veya Kurul Başkanı'nın toplantıya katılmadığı hallerde Kurul İkinci Başkanı tarafından yönetilmekte olup, toplantı Kurul Başkanı veya İkinci Başkan ile en az dört kurul üyesinin katılımıyla gerçekleştirilir. 4054 sayılı Kanun'un 47. maddesinin üçüncü fıkrasında, sözlü savunma toplantılarının en çok birbirini izleyen beş oturumda tamamlanacağı öngörülmüş olup, bir gün içerisinde yapılan çeşitli toplantılar bir oturum sayılır.

Kanun'da, sözlü savunma toplantısından en geç yedi gün evvel, tarafların sözlü savunmalarında yararlanacakları ispat vasıtalarını Kurul'a bildirmekle yükümlü oldukları hükme bağlanmış olup, tarafların süresi içerisinde bildirilmemiş olan ispat vasıtalarından yararlanamayacakları düzenlenmiştir. 4054 sayılı Kanun'a göre, ilgili taraflar, sözlü savunmalarında Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun ikinci babının sekizinci faslında yer alan her türlü delil ve ispat vasıtalarından yararlanabilecek olup[224], oturumlara 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddia edilen taraflar ya da bunların temsilcileri ile doğrudan veya dolaylı menfaatlerinin bulunduğunu Kurul'a, oturumdan evvel ispatlayanlar veya onların temsilcileri katılabilecektir. [225]

Nihai karar 4054 sayılı Kanun'un 48. maddesinde hükme bağlanmış olup, anılan düzenlemeye göre sözlü savunma toplantısı yapıldıktan sonra aynı gün, bu mümkün olmazsa gerekçesi ile birlikte 15 gün içerisinde Rekabet Kurulu tarafından nihai karar verilir. Sözlü

---

[224] 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 447. maddesinin ikinci fıkrası; *"mevzuatta, yürürlükten kaldırılan 18/6/1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa yapılan yollamalar, Hukuk Muhakemeleri Kanununun bu hükümlerin karşılığını oluşturan maddelerine yapılmış sayılır"* hükmünü haizdir. Buna göre, 4054 sayılı Kanun'da, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na yapılan yollama, 6100 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine yapılmış sayılacak olup; rekabeti ihlal edip etmediklerinin tespitine ilişkin olarak Kurul nezdinde gerçekleştirilen sözlü savunmalarında ilgili taraflar; 6100 sayılı Kanun'da düzenlenen *belge ve senet, yemin, tanık, bilirkişi incelemesi, keşif ve uzman görüşü, ikrar, delil başlangıcı, ilam ile Kanun'da düzenlenmemiş deliller*den yararlanabilirler.

[225] *4054 sayılı Kanun m. 47 f. 4-5.*

savunma toplantısının yapılmadığı hallerde nihai karar, Kurul'ca dosya üzerinden yapılacak incelemeye göre, soruşturma aşamasının bitiminden itibaren 30 gün içinde verilir. Sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verildiği halde, ilgili tarafların toplantıya gelmemiş olmaları halinde karar, belirlenmiş toplantı tarihini takip eden bir hafta içerisinde dosya üzerinde yapılacak inceleme ile verilir.

Kurul kararları, gizli görüşme neticesinde alınmakta ve alenen tefhim edilmektedir. 4054 sayılı Kanun'da hiçbir Kurul üyesinin oyunun çekimser olamayacağı hükme bağlanmış olup, görüşmelere mazereti olanlar haricinde, sözlü savunma toplantısında hazır bulunmuş üyelerin katılımları mecburidir. Görüşmeyi Kurul başkanı veya kendisinin görüşmeye katılmadığı hallerde İkinci Başkan yönetmekte, karara bağlanacak hususları belirlemektedir. Bu hususlar serbestçe tartışıldıktan sonra Başkan tarafından oylar toplanmakta ve Başkan en son kendi oyunu vermektedir.[226]

1.2.6.1. Toplantı ve Karar Yeter Sayıları

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 51. maddesi *"Toplantı ve Karar Yeter Sayısı*" başlığını taşımaktadır. Hüküm uyarınca Rekabet Kurulu, nihai kararlarında Başkan veya İkinci Başkan dahil en az toplam beş üyenin katılımı ile toplanır ve en az dört üyenin aynı yönde oy kullanmasıyla karar verir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında, ilk toplantıda karar için gerekli nisabın sağlanamadığı hallerde, Başkanın ikinci toplantıya tüm üyelerin katılımını temin edeceği; ancak bu mümkün olmazsa kararın, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınacağı hükme bağlanmıştır. Bu halde de toplantı nisabının ilk fıkrada belirtilenden az olamayacağı ve ikinci toplantıda oylarda eşitlik bulunması halinde Başkanın bulunduğu tarafın oyunun üstün sayılacağı maddede düzenlenmiştir. Öte yandan, nihai karar haricindeki diğer kararlar ve özellikle

[226] 4054 sayılı Kanun m. 49.

tedbir ve tavsiye niteliğindeki kararlar ve işlemler bakımından Kurul üyelerinden en az üçte birinin toplanması ile toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğunun kararı gerekmektedir.[227]

Rekabet Kurulu'nun idari para cezası uygulanmasına ilişkin kararları, birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanmasıyla oluşan kolektif işlem[228] niteliğinde bulunduğundan[229], bu kararların kurul üyelerinin katılımları ile toplantı ve karar yeter sayılarına uyulmak suretiyle alınmaları gerekmektedir. [230] Aksi halde söz konusu kararlar, şekil unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır.[231]

Danıştay 13. Daire, konuya ilişkin bir kararında;

> *"nihai karar olan önaraştırma sonucu soruşturma açılmamasına ilişkin dava konusu kararın, usulüne uygun olarak teşekkül etmeyen ve toplantı yeter sayısı bulunmayan Kurul tarafından alındığı ve toplantıya katılmayanların yasal mazeretlerinin kararda yer almadığı anlaşıldığından, yasayla zorunlu görülen şekil kuralına uyulmadan tesis edildiği açık olan dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır"*

tespiti ile Kurul kararının iptaline karar vermiştir.[232]

Danıştay 13. Daire'nin, 2006 tarihli bir başka kararında[233] ise şu belirlemelere yer verilmiştir:

> *"Kolektif işlem niteliğinde olan Rekabet Kurulu kararlarının; 4054 sayılı Kanun uyarınca, Kurul'un inceleme ve araştırmalarında uyulması zorunlu usulleri ayrıntılı olarak saptayan usule uygun olarak, elde edilen bilgi ve belgelerin yapılan toplantı ve müzakerelerde değerlendirilmesi üzerine, tarafların iddia ve*

---

[227] 4054 sayılı Kanun m. 51 f. 2-3.
[228] **GÖZLER/ KAPLAN** 2015, s. 291.
[229] **GÜNDÜZ** 2014, s. 13.
[230] **GÜNDAY** 2013, s. 139.
[231] **ZABUNOĞLU**, Y. K. (2012). *"İdare Hukuku-II".* Cilt 2, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 296.
[232] Danıştay 13. Daire, 12.12.2006 tarih, 2005/1759 E. ve 2006/4714 K. sayılı kararı.
[233] Danıştay 13. Daire, 14.11.2006 tarih, 2006/828 E. ve 2006/4326 K. sayılı kararı.

savunmaları ile ileri sürülen delillerinin, Kurul'u oluşturanlarca ortaya konulan görüş ve karşı görüşlerin tartışılması sonunda, birden çok iradenin katılımı ile oluştuğu göz önüne alındığında, Kurul'un üye sayısının belirsiz olmayıp, en çok ve en az kaç üyeyle toplanacağının ve karar alacağının yasayla getirilen düzenlemeye uygun olması, işlemin şekil unsuru yönünden esaslı bir koşuldur."

Danıştay 13. Daire bu itibarla, anılan kararda 13.07.2005 tarihinden itibaren yedi üyeden teşekkül eden Kurul'un bu sayının üzerinde toplantı ve karar yeter sayısı ile karar almasında hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle, dava konusu Kurul kararının iptaline hükmetmiştir.

1.2.6.2. Kararlarda Bulunması Gereken Hususlar

4054 sayılı Kanun'un 52. maddesinin birinci fıkrasında, Rekabet Kurulu kararlarında bulunması gereken hususlara yer verilmiş olup, buna göre Rekabet Kurulu kararlarının ihtiva edeceği hususlar şunlardır: (i) kararı veren Kurul üyelerinin adları ve soyadları, (ii) inceleme ve araştırmayı yapanların adları ve soyadları, (iii) tarafların ad ve unvanları ile ikametgâhları ve ayırıcı nitelikleri, (iv) tarafların iddialarının özeti, (v) inceleme ve tartışılan ekonomik ve hukuki konuların özeti, (vi) raportörün görüşü, (vii) ileri sürülen bütün delillerin ve savunmaların değerlendirilmesi, (viii) gerekçe ve kararın hukuki dayanağı, (ıx) sonuç, (x) varsa karşı oy yazıları. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise Kurul tarafından verilen karar ile taraflara yüklenen görevler ve tanınan hakların şüphe ve tereddüde mahal vermeyecek şekilde açık yazılması gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu itibarla, 4054 sayılı Kanun'un *"Kararlarda Bulunması Gereken Hususlar"* başlıklı 52. maddesinde sayılan hususlarda herhangi bir eksiklik bulunması, işlemi şekil yönünden hukuka aykırı kılacaktır.[234]

[234] **GÜNDÜZ** 2014, s. 18. İdari işlem ve kararlar, mutlaka bir sebebe dayanmak zorundadırlar. Ancak idari işlem ve kararların dayanağını oluşturan sebeplerin, işlem ya da karar metninde belirtilmesi zorunlu değildir. Bununla beraber, kanunlarda kimi idari işlem ve kararlar bakımından bunların gerekçeli olarak yazılmaları öngörülmüş ise, bu takdirde gerekçenin yazılmamış olması o idari işlem veya kararın şekil yönünden hukuka aykırılığı sonucunu doğurur. **GÜNDAY** 2013, s. 145.

Danıştay 13. Daire'ce verilen 2014 tarihli bir kararda[235];

> *"davacı şirket tarafından soruşturma kapsamında ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının çok düşük olduğunun iddia edilmesine rağmen Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik hükümlerinin somut olayda uygulama olanağı bulunmadığı gerekçesiyle davacı şirkete yargısal denetime de imkân vermeyecek şekilde %1 oranında idari para cezası verildiği anlaşılmakta olup"* denilmek suretiyle,
>
> *"davacının iddiaları ve/veya re'sen tespit edilecek hafifletici unsurlar hususunda değerlendirme yapılarak ve yargısal denetime imkân verecek şekilde idari para cezası oranının belirlenmesi gerekirken, belirtilen hususlar dikkate alınmaksızın soruşturma kapsamında yer alan teşebbüslere idari para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararının davacı şirkete ilişkin kısımlarında hukuka uygunluk görülmediği"*

sonucuna varılmış ve dava konusu Kurul kararının iptaline hükmedilmiştir. Dolayısıyla Danıştay'a göre Kurul kararlarında, teşebbüslerce ileri sürülen iddia ve savunmalar değerlendirilmeli ve kararlar, yargısal denetime imkân sağlayacak şekilde gerekçeli olarak verilmelidir. Aksi takdirde Kurul kararları hukuka aykırı gelecektir.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenen idari para cezalarının esasa ve usule ilişkin ihlaller bakımından sebebini teşkil eden haller ve Kurul'un idari para cezasına ilişkin kararını oluştururken izleyeceği usule ilişkin bu açıklamalarımızdan sonra çalışmamızın ikinci bölümünde, Kanun'da düzenlenen idari para cezalarının Ceza Yönetmeliği hükümleri kapsamında belirlenmesi ve Yönetmelik'in kimi hükümleri bakımından yapılan hukuka aykırılık tartışmaları ele alınacaktır.

---

[235] Danıştay 13. Daire, 06.05.2014 tarih, 2010/3090 E. ve 2014/1719 K. sayılı kararı.

2. BÖLÜM

REKABETİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN'DA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARININ CEZA YÖNETMELİĞİ HÜKÜMLERİ ÇERÇEVESİNDE BELİRLENMESİ

2.1. DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER BAKIMINDAN REKABET KURULU'NUN YETKİSİ

Düzenleme yetkisi, idarenin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla genel ve soyut nitelikte normlar koyabilme yetkisini ifade etmektedir.[236] Bu yetkinin kullanılması neticesinde idarece yapılan çeşitli isimlerdeki işlemler de düzenleyici işlemleri oluşturmaktadır.[237]

Çağımızda devlete biçilen yeni rol gereğince, toplumsal yaşam bakımından özel öneme sahip, temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilişkili, teknolojik gelişmelere açık, duyarlı sektörler olarak kabul edilen alanlarda, *regülasyon kurumu* olarak da adlandırılan bağımsız idari kurumlar ortaya çıkmış[238] ve bu kurumlar, faaliyet alanlarına ilişkin olarak düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri ile donatılmışlardır.[239]

Bu kurumların en temel özellikleri, idari açıdan bağımsız olmaları ile regülasyon işlevi görmeleri olup, regülasyon işlevinden maksat, belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi ve kurallara riayet edilmesinin teminidir.[240] Bu bağlamda, söz konusu idari kurumların kullandıkları yetkilerin başında; ikincil düzenlemeler yapmak,

---

[236] **GÜNDAY** 2013, s. 223.
[237] **GÖZÜBÜYÜK/ TAN** 2013, s. 95.
[238] **ULUSOY**, A. D. (2000). *"Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme"*. Ankara Barosu Dergisi, 2000/-2, S: 45-60, s. 46-47.
[239] **ARDIÇOĞLU**, A. (2011). "*Rekabet Kurumunun Yapısına İlişkin Yeni Bir Model Önerisi".* Zabunoğlu Armağanı, Ankara Üniversitesi Yayınları, No: 316, S: 37-60, Ankara, s. 37.
[240] **ULUSOY** 2000, s. 46.

sektöre ilişkin birtakım temel kararlar almak, belli konularda izin vermek, kural ihlali yapanlar hakkında inceleme, araştırma, soruşturma yapmak ve ihlalin tespiti üzerine sorumlulara yaptırım uygulamak gelmektedir.[241] Kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinden olan rekabet alanında[242], kamu tüzel kişiliğini haiz ve düzenleyici, denetleyici ve yaptırım uygulayıcı[243] bir kurum olarak Rekabet Kurumu, "idari açıdan bağımsız olma" ve "regülasyon işlevi görme" özelliği göstermekle, tipik bir bağımsız idari kurum[244] niteliğindedir.[245]

Anayasa'nın 124. maddesinin birinci fıkrasında Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceği öngörülmüştür. Bu hükmün yansıması olarak 4054 Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 27. maddesinin f bendinde, "*Kanun'un uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak"* görev ve yetkisi, Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu'na verilmiştir. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 5., 7., 16., 41. ve 43. maddelerinde, Kurul'un yapacağı düzenleyici işlemlere özel olarak yer verildiği görülmektedir.

4054 sayılı Kanun'un belirtilen hükümleri ile Kurul'a verilen görev ve yetkinin gereği olarak, bugüne kadar Kurul tarafından 6 adet grup muafiyeti tebliği[246] çıkarılmıştır. Bununla birlikte, çalışma konumuz bakımından önem arz eden hususlarda Rekabet Kurulu tarafından

---

[241] **ULUSOY** 2020, s. 259.
[242] **TAN**, T. (2000). *"Bağımsız İdari Otoriteler"*. Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, s. 4. (https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn77.pdf).
[243] **ARDIÇOĞLU** 2011, s. 39.
[244] İdare hukuku terminolojisinde kavram üzerinde tam bir mutabakat bulunmamakta, 'bağımsız idari otorite', 'bağımsız idari kurum', 'düzenleyici ve denetleyici kurum', 'düzenleyici ve denetleyici kamu kurumu', 'düzenleyici ve denetleyici otorite', 'regülasyon kurumu' gibi farklı adlandırmalar tercih edilmektedir. bkz. **ARDIÇOĞLU** 2011, s. 38.
[245] **ULUSOY**, A. D. (1999). *"Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumu`nun Yeri"*. Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, s. 5. (https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn85.pdf).
[246] "Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği", "Teknoloji Transferi Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği", "Sigorta Sektörüne İlişkin Grup Muafiyet Tebliği", "Uzmanlaşma Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği", "Araştırma ve Geliştirme Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği" ve "Motorlu Taşıtlar Sektöründeki Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği".

"Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ"[247], "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" ile "Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik"[248] çıkarılmıştır. "4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 16 ncı Maddesinin Birinci Fıkrasında Öngörülen İdari Para Cezası Alt Sınırının 31/12/2021 Tarihine Kadar Geçerli Olmak Üzere Artırılmasına İlişkin Tebliğ"[249], "Rekabeti Kayda Değer Ölçüde Kısıtlamayan Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Teşebbüs Birliği Karar ve Eylemlerine İlişkin Tebliğ" ile "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Önaraştırmalarda ve Soruşturmalarda Sunulacak Taahhütlere İlişkin Tebliğ"[250] ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik"[251], Kurul tarafından çıkarılan ve bu çalışmanın konusu bakımından önem arz eden diğer düzenleyici işlemleri oluşturmaktadır.

Rekabet Kurulu'nun ikincil düzenleme yetkisi, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un belirlediği çerçeve ile karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülen fiillere ilişkin genel kanun niteliğini haiz 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerinde öngörülen kural ve ilkelerle sınırlandırılmış bir yetkidir.[252] Nitekim Anayasa'nın, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini öngören 7. maddesi ile idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup kanunla düzenlenmesi gerektiğini hükme bağlayan 123. maddesi uyarınca, idareye tanınan düzenleme yetkisinin genel çerçevesinin kanun tarafından düzenlenmiş olması gerekmektedir. Bununla birlikte,

---

[247] 07.10.2010 tarihli ve 27722 sayılı Resmî Gazete. (https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101007.htm).
[248] 15.02.2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmî Gazete. (https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090215.htm).
[249] 18.12.2020 tarihli ve 31338 sayılı Resmî Gazete. (https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201218-7.htm).
[250] 16.03.2021 tarihli ve 31425 sayılı Resmî Gazete. (https://www.resmigazete.gov.tr/16.03.2021).
[251] 15.07.2021 tarihli ve 31542 sayılı Resmî Gazete. (https://www.resmigazete.gov.tr/15.07.2021).
[252] Danıştay 13. Daire, 11.12.2019 tarih, 2015/3353 E. ve 2019/4244 sayılı kararı.

idarenin düzenleme yetkisi kapsamında yapacağı düzenleyici işlemler, dayandıkları üst hukuk kurallarına aykırı olmamak durumundadır.[253]

Bu bağlamda, tezimizin konusunu teşkil eden Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamındaki idari para cezaları bakımından Kanun'un 16. maddesi ayrıca ele alınarak değerlendirilmelidir. Zira 8 Şubat 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5728 sayılı Kanun ile Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin son fıkrasına eklenen hüküm neticesinde, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin yedinci fıkrası;

> *"bu maddeye göre verilecek* ***idarî para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar****, işbirliği halinde* ***para cezasından bağışıklık veya indirim şartları****, işbirliğine ilişkin usul ve esaslar Kurulca çıkarılacak* ***yönetmeliklerle belirlenir****"*

şeklinde düzenlenmiştir ve bu hükmün gereği olarak Kurul'ca çıkarılan "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" (Ceza Yönetmeliği) ve "Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik" (Pişmanlık Yönetmeliği) yürürlüğe girmiştir.

Öğretide 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin son fıkrasının *ancak kanun ile yapılabilecek bir düzenlemeye ilişkin olarak idareye yönetmelik yapılması hususunda yetki verdiği* gerekçesiyle, Anayasa'ya aykırı olduğu yönünde görüş ileri sürülmüştür. Bu görüşün dayanaklarını teşkil ettiği üzere, Anayasa'nın 6. maddesinin son fıkrasında hiçbir kimse ve organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı hükme bağlanmış; Anayasa'nın 38. maddesinin üçüncü fıkrasında ise ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerinin yalnızca kanun ile konulabileceği düzenlenmiştir. Belirtilen bu Anayasa hükümleri ile yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini öngören

---

[253] **GÜNDAY** 2013, s. 227-228.

Anayasa'nın 7. maddesinin birlikte değerlendirilmesi karşısında, anılan görüş uyarınca, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin son fıkrası Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır. [254]

Buna karşın, Danıştay kararlarında Ceza Yönetmeliği'nin incelenmesi bağlamında konuya ilişkin yapılan değerlendirmelerde;

> *"İdarî yaptırımlar konusunda genel kanun niteliğini haiz Kabahatler Kanunu, idarî yaptırımlar konusunda, yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesini benimsemiş bulunmaktadır. 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi bu açıdan irdelendiğinde, söz konusu maddede, yaptırımın türü, idarî para cezası; miktarı ise, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin nihaî karar tarihinden bir önceki yıl cirosunun yüzde onuna kadar olarak belirlenmiş bulunmakta olup, Kurul'un nispi olarak belirlenen idarî para cezasına ilişkin oran noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır. Dava konusu Yönetmelik hükümlerinde ise, idarî para cezası dışında bir idarî yaptırım öngörülmediği ve yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlenmediği açık olduğundan, Yönetmelik hükümlerinde idarî yaptırımların kanuniliği ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır"*

tespiti yapılmaktadır. Bu çerçevede, Danıştay tarafından Yönetmelik ile yapılan düzenlemenin Rekabet Kurulu'nun bireysel olaylar bakımından sahip olduğu takdir yetkisini bir düzenleyici işlemle gelecekteki bütün benzer olaylar için ortaya koyması olduğu ifade edilmektedir.[255]

---

[254] **KATOĞLU** 2014, s. 405.

[255] Danıştay 13. Daire, 11.12.2019 tarih, 2015/3353 E. ve 2019/4244 K. sayılı kararı, Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarih, 2010/2490 E. ve 2013/2706 K. sayılı kararı.

2.2. CEZA YÖNETMELİĞİ VE YÖNETMELİK HÜKÜMLERİ ÇERÇEVESİNDE İDARİ PARA CEZALARININ BELİRLENMESİ

2.2.1. Rekabet Kurulu'nun Düzenleyici İşlemlerinden Biri Olarak Ceza Yönetmeliği

Rekabet Kurulu tarafından, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un; *"Bu maddeye göre verilecek idarî para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar… Kurulca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir"* düzenlemesini içeren 16. ve *"Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak"* hükmünü haiz 27. maddelerine dayanılmak suretiyle hazırlanan Ceza Yönetmeliği, Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlali halinde uygulanacak idari para cezalarının tespitine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Ceza Yönetmeliği'nin genel gerekçesinde, yönetmelikle ulaşılmak istenen amaçlar olarak; (i) cezalandırma sürecinde şeffaflık, nesnellik ve tutarlılığın temin edilmesi, (ii) cezaların belirlenmesinde incelemelere yardımcı olunması ile aktif işbirliği gibi hususların dikkate alınması ve bunların teşviki ve son olarak da (iii) para cezalarının özel ve genel caydırıcılığı sağlayacak nitelikte olması, hususları sayılmıştır. Özel caydırıcılıktan maksat, cezanın muhatabı olan teşebbüslerin Kanun'u ihlal etmesinin önlenmesi iken; genel caydırıcılık, Kanun'u ihlal edebilecek olan veya halen ortaya çıkarılamamış bir ihlali sürdüren teşebbüslerin caydırılmasını ifade etmektedir. Ceza Yönetmeliği'nin genel gerekçesinde, cezaların hem özel hem de genel caydırıcılığı sağlayıcı nitelikte belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.[256]

Yürürlüğe girdiği tarihten bu yana Ceza Yönetmeliği, Türk rekabet hukuku bakımından önemli bir kazanım olmakla birlikte[257], Yönetmelik hükümlerine ilişkin hukuka aykırılık

---

[256] Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in Genel Gerekçesi. (https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/tr/tr/tr128tr.html).
[257] **UYGUR** 2017, s. 4.

itirazları hem Kurul nezdindeki savunmalarda hem de Kurul kararlarının iptali talebiyle açılan davalarda öne sürülmektedir. Buna karşın Danıştay, Yönetmelik hükümlerinin hukuka aykırılığı iddialarını istikrarlı bir şekilde reddetmektedir. [258]

Danıştay kararları incelendiğinde, davacı teşebbüslerce ileri sürüldüğü üzere Ceza Yönetmeliği'nin hukuka aykırılığı iddialarının temel olarak, (i) Yönetmeliğin genel hukuk prensiplerine ve normlar hiyerarşisine aykırı olduğu zira düzenleyici işlemlerdeki hükümlerin daha üst hukuk kurallarının amacını, kapsamını, konusunu ve sınırlarını aşmaması gerektiği oysa Rekabet Kurulu'nun 4054 sayılı Kanun ile tanınan düzenleme yetkisini aştığı, biçimsel olarak Rekabet Kurumu'na bu tarz bir Yönetmelik çıkarma yetkisi verilmediği, (ii) Ceza Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (ç) bendinde, Kanun'da yer verilmeyen "kartel" tanımına yer verilmesi suretiyle kanunilik ilkesinin ihlal edildiği (iii) Yönetmelik'in 5. maddesiyle Kanun'da belirtilmemesine rağmen cezada alt sınır öngörüldüğü bu nedenle Yönetmelik'in Kanun'a aykırı olduğu, (iv) Yönetmelik'in Geçici 1. maddesiyle geriye yürümezlik ilkesinin aşıldığı, davacı şirketin işlediği ileri sürülen fiil tarihinde yürürlükte bulunmayan Yönetmelik hükümlerine dayanılarak idari para cezası verilemeyeceği hususlarına ilişkin olduğu görülmektedir. Ceza Yönetmeliği hükümlerinin hukuka aykırılığına ilişkin öne sürülen bu savlar, aşağıda Ceza Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde idari para cezalarının belirlenmesi bahsinde Danıştay kararları ışığında ele alınmıştır.

[258]Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarih, 2010/2490 E. ve 2013/2706 K. sayılı kararı, Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarih, 2010/3202 E. ve 2013/2707 K. sayılı kararı, Danıştay 13. Daire, 16.12.2014 tarih, 2010/2021 E. ve 2014/4291 K. sayılı kararı, Danıştay 13. Daire 22.10.2015 tarih, 2011/2535 E. ve 2015/3577 K. sayılı kararı, Danıştay 13. Daire 16.12.2015 tarih, 2015/2549 E. ve 2015/4607 K. sayılı kararı, Danıştay 13. Daire, 25.02.2016 tarih, 2011/2223 E. ve 2016/473 K. sayılı kararı.

2.2.2. Yönetmelik Hükümleri Çerçevesinde İdari Para Cezalarının Belirlenmesi

2.2.2.1. Ceza Yönetmeliği Hükümleri

2.2.2.1.1. Kartel ve Yıllık Gayri Safi Gelir Kavramları ile İdari Para Cezasının Belirlenmesine İlişkin İlkeler

Ceza Yönetmeliği'nin *Tanımlar"* başlıklı 3. maddesinde, bu Yönetmelik'te geçen çeşitli kavramların tanımlarına yer verilmiş olup hüküm uyarınca, idari para cezasının hesaplanmasında önem taşıyan ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da düzenlenmemiş olan *"kartel"* kavramı, Ceza Yönetmeliği kapsamında; *"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/veya uyumlu eylemleri"* ifade etmektedir. Ceza Yönetmeliği'nde, kartel tanımı kapsamı dışında kalan, 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinde yasaklanmış bulunan davranışlar, *"diğer ihlaller"* şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri ile yapılan bu ayrım, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da bulunmadığından[259], doktrinde Yönetmelik hükümleri ile Kanun'da yer almayan bir tanıma yer verilmiş olması ve ayrıca bu tanıma uyan eylemler için ayrıksı bir ceza oranının belirlenmiş olması sebebiyle, aynı zamanda idarenin düzenleyici işlemi olan Yönetmelik ile suç ve ceza getirilemeyeceğinden bahisle Yönetmelik'in suçta ve cezada kanunilik ilkesine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir.[260] Bu hususta, maya üreticilerinin aralarında anlaşarak ekmek üretiminde kullanılan yaş maya fiyatlarını yükselttikleri iddiasına ilişkin yürütülen soruşturma neticesinde Rekabet Kurulu tarafından verilen karara[261] karşı, Pak Gıda Üretim ve Pazarlama A.Ş. tarafından açılan iptal davasında Danıştay 13. Daire,

---

[259] **ARI** 2020, s. 26.
[260] **ASLAN** 2020, s. 308-309.
[261] Rekabet Kurulu'nun 22.10.2014 tarihli, 14-42/783-346 sayılı kararı.

kararında; *"Dava konusu Yönetmeliğin, yasal dayanağı, Rekabet Kurumu'nun düzenleme yetkisi ve idari yaptırımların kanuniliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi"* başlığı altında, şu sonuçlara ulaşmıştır[262];

> *"4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yer alan rekabete aykırı davranışlar madde metninde tadadi olarak sayılmış olduğundan Kanun maddesi çerçevesinde ve metnin sınırını aşmayacak nitelikte belirlenmiş bulunan kartel tanımında 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir yön bulunmamakta olup Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde belirtildiği üzere, türü ve miktarı kanunla belirlenen bir yaptırımın Kanun ile belirlenen çerçeve hükmünün içeriği ikincil nitelikteki işlemlerle doldurulabileceğinden, idari yaptırımlarda kanunilik ilkesine de aykırı bulunmamıştır.*
>
> *Başka bir anlatımla, Yönetmelikteki "kartel" tanımıyla yasaklanan davranışlar, halihazırda Kanun'un 4. maddesinde rekabet ihlali olarak belirtilen davranışlar olduğundan, Yönetmelikte yeni veya farklı bir düzenleme yapılmamış olup, yapılan düzenlemede var olan yasakların "kartel" başlığı altında sınıflandırılması söz konusu olmuştur. Bu sınıflandırmanın ise, 4054 ve 5326 sayılı Kanunlarda yer alan idari para cezasının belirlenmesinde ihlalin ağırlığı kıstasının göz önüne alınması gerektiği yönündeki hükümleri çerçevesinde ve bu hükümlere uygun olarak yapıldığı anlaşılmaktadır."*

Kanaatimizce bu konuya ilişkin bir değerlendirme yapılırken, karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülen rekabet ihlalleri bakımından genel kanun niteliğini haiz olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri dikkate alınarak bir sonuca varılmalıdır. Bu çerçevede, Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik ilkesi" başlıklı 4. maddesinde *"**hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir**. Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak*

[262] Danıştay 13. Daire, 11.12.2019 tarih, 2015/3353 E. ve 2019/4244 K. sayılı kararı.

kanunla belirlenebilir" hükmüne yer verilmiş olup, bu kapsamda idari yaptırımlar konusunda, sadece yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesinin benimsendiği görülmektedir.

Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu hususunda ise kapsam ve koşulları itibariyle Kanunla belirlenen çerçeve hükmün içeriği, idarenin ikincil nitelikteki işlemleri ile doldurulabilecektir. Bu bakımdan, Yönetmelikteki "kartel" tanımıyla yasaklanan davranışlar, zaten 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde rekabet ihlâli olarak belirtilen davranışlar olduğundan, Yönetmelik hükmünde bu davranışlara ilave yapılmamıştır. Kanun'da mevcut olan yasakların "kartel" başlığı altında tanımlanması yoluna gidildiğinden kanımızca Yönetmelik'teki kartel tanımında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bununla birlikte yapılacak değişiklik ile 4054 sayılı Kanun'da kartel tanımına yer verilmek suretiyle bu husustaki tartışmalara son verilebileceği düşünülmektedir.

Ceza Yönetmeliği'nin 3. maddesinde tanımlanan ve idari para cezalarının hesaplanmasının temelini teşkil eden bir diğer kavram olan *gayri safi gelir*, tek düzen hesap planındaki net satışları veya bunun hesaplanması mümkün olmadığı takdirde Rekabet Kurulu'nca saptanacak olan net satışlara en yakın geliri ifade etmektedir. Net satışların hesaplanamadığı hallerde, Kurul'ca tespit edilecek olan net satışların ne olduğu ve hesaplamasının ne şekilde yapılacağı hususunda bir açıklık bulunmadığından, söz konusu hüküm Kurul'un takdir yetkisini önemli ölçüde genişletmiştir.[263]

Öte yandan, Danıştay 13. Daire'nin 2016 tarihli kararında belirtildiği üzere "gayri safi gelir" kavramı ile teşebbüsün pazar içindeki gücünün esas alınması amaçlanmakta olup, Yönetmelikte gayri safi gelir unsurları arasında herhangi bir ayrıma gidilmemiştir.[264] Bu itibarla Danıştay, teşebbüslerce ileri sürülen *yurt içi-yurt dışı gelir* bakımından bir ayrıma gidilmesi gerektiği ya da yalnızca *ilgili ürün pazarından elde edilen gelir*in dikkate alınması

[263] **ARI** 2020, s. 28.
[264] Danıştay 13. Daire, 12.10.2016 tarih, 2012/124 E. ve 2016/3234 K. sayılı kararı.

gerektiği yönündeki iddiaları reddetmektedir.[265] Kanaatimizce cezanın yalnızca ihlalle ilgili mal ve hizmetlerden elde edilen ciro üzerinden hesaplanması hakkaniyete daha uygun olacaktır. Aksi hal Anayasa ile güvence altına alınan eşitlik ilkesine aykırı bir durum yaratabilecektir. Örneğin yürütülen kartel soruşturmasına muhatap iki teşebbüsten biri yurt içine ve yurt dışına satışlar gerçekleştiren aynı zamanda başka sektörlerde de faaliyet gösteren bir teşebbüs iken, diğeri yalnızca yurt içine satış gerçekleştirmekte ise bu iki teşebbüse verilecek cezalarda çok büyük bir fark oluşabilecektir.[266] Dolayısıyla, kanımızca cezanın yalnızca ihlalle ilgili mal ve hizmetlerden elde edilen ciro üzerinden hesaplanması hususunda Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da ve Ceza Yönetmeliği'nde değişiklik yapılması hukuken isabetli olacak ve hakkaniyete uygun sonuçlar doğuracaktır.

Ceza Yönetmeliği'nin ikinci bölümü "*İlkeler, Temel Para Cezası, Ağırlaştırıcı ve Hafifletici Unsurlar"* başlığını taşımakta olup, bu bölümde yer alan 4. maddede para cezasının belirlenmesine ilişkin ilkelere yer verilmiştir. Anılan düzenlemeye göre teşebbüs ile teşebbüs birliklerine veya bu birliklerin üyelerine verilecek para cezası belirlenirken, öncelikle Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesi çerçevesinde temel para cezası belirlenecektir. Temel para cezasının hesaplanmasına ilişkin olarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. veya 6. maddelerinde yasaklanmış olan, piyasa, nitelik ve kronolojik süreç olarak birden fazla bağımsız davranışın tespit edilmesi durumunda, temel para cezası, her bir davranış için ayrı ayrı hesaplanacaktır.

Temel para cezasının hesaplanmasının ardından, Ceza Yönetmeliği'nin 6. ve 7. maddelerinde düzenlenen ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar dikkate alınarak arttırma ve/veya indirme

---

[265] Danıştay 13. Daire 09.02.2016 tarih, 2011/4063 E. ve 2016/215 K. sayılı kararı, Danıştay 13. Daire, 09.02.2016 tarih, 2011/4163 E. ve 2016/216 K. sayılı kararı.

[266] **TÜSİAD**. (2012). *"Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" Hakkında TÜSİAD Görüşü".* TS/ŞİB/12-41, İstanbul. (https://tusiad.org/tr/rekabet-hukuku-cg/item/6320-rekabeti-sinirlayici-anlasma-uyumlu-eylem-ve-kararlar-ile-hakim-durumun-kotuye-kullanilmasi-halinde-verilecek-para-cezalarina-iliskin-yonetmelik-hakkinda-tusiad-gorusu).

yapılacaktır. Ceza Yönetmeliği'nin bu düzenlemesinden anlaşılan, artırmanın da indirmenin de temel para cezası üzerinde yapılması gerektiğidir.[267]

Arttırma ve/veya indirimden sonra, 4054 sayılı Kanun'da öngörülen yasal üst sınırlar dikkate alınacaktır. Bu çerçevede, Yönetmelik hükümleri gereğince belirlenecek idari para cezası miktarı, 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 onunu aşamayacağından, bu sınırı aşan para cezaları, sınıra indirilir ve koşulları varsa, pişmanlık hükümleri uygulanır. Teşebbüs veya teşebbüs birliklerine Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen para cezalarının verilmesi halinde, ihlalde belirleyici etkisi saptanan teşebbüs veya teşebbüs birliği yöneticilerine ve çalışanlarına verilecek para cezasının da teşebbüs veya teşebbüs birliğine verilen cezanın yüzde beşini aşması mümkün değildir.

Ceza Yönetmeliği kapsamındaki tanım ve ilkelerde gösterilen unsurların, somut olayda ne şekilde uygulandığının Rekabet Kurulu kararlarında gerekçeli olarak açıklanması, şeffaflık, nesnellik ve tutarlılığın gerçekleştirilebilmesi bakımından büyük öneme sahiptir. Kararların gerekçeli olması, savunma hakkının etkin şekilde kullanılması ile yargı denetimi açısından da elzemdir.[268]

2.2.2.1.2. Temel Para Cezasının Belirlenmesi

Ceza Yönetmeliği'ne göre, nihai para cezasının belirlenmesinde ilk adımı temel para cezasının belirlenmesi teşkil etmektedir.[269] Temel para cezası, henüz ağırlaştırıcı ve/veya hafifletici unsurlar uygulanmadan önce ihlalin *niteliği* (karteller ve diğer ihlaller) ve *süresi*

---

[267] **ARI/AYGÜN** 2009 s. 21.
[268] **ARI** 2020, s. 29.
[269] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 21.

(bir yıldan uzun, beş yıldan kısa süren ve beş yıldan süren ihlaller) göz önünde bulundurulmak suretiyle tespit edilen ceza miktarını ifade etmektedir.[270]

Ceza Yönetmeliği'nin *"Temel para cezası"* başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasına göre;

> "*Temel para cezası hesaplanırken, Kanunun 4 üncü ve 6 ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan 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; a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü, b) Diğer ihlaller için, binde beşi ile yüzde üçü, arasında bir oran esas alınır."*

Buna göre, Ceza Yönetmeliği'nin anılan hükmü çerçevesinde temel para cezasının belirlenmesinin temelini, "karteller" ve "diğer ihlaller" şeklindeki ayrım oluşturmaktadır.[271]

Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, birinci fıkrada gösterilen aralıklar dahilinde başlangıç oranı belirlenirken, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal sonucunda gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel olan zararın ağırlığı gibi hususlar dikkate alınacaktır. Ceza Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeye göre piyasa gücü ve zararın ağırlığı dışında başka unsurların da başlangıç oranının belirlenmesinde dikkate alınması mümkündür.[272] Bu hususta, Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesiyle, Kanun'da belirtilmemesine rağmen kartel ve diğer ihlaller arasında ayrım yapılmak suretiyle, bunlar bakımından yine Kanun'da yer almamasına rağmen cezada alt sınır öngörüldüğü, bu nedenle belirtilen Yönetmelik maddesinin Kanun'a aykırı olduğu iddiası teşebbüslerce sıklıkla dile getirilmektedir.

---

[270] **AYGÜN**, E. (2008). *"Rekabet Hukukunda Para Cezaları: Teori ve Uygulama".* Rekabet Kurumu Yayın No: 220, Ankara, s. 64.
[271] **UYGUR** 2018, s 18.
[272] **ARI** 2020, s. 40. Yazara göre, cezaya etki eden unsurların örnekleyici şekilde sayılması, kanunilik ilkesine uygun düşmemektedir. *Bkz.* **ARI** 2020, s. 40.

Danıştay ise söz konusu iddiayı;

> *"Kanun'da belirlenmiş bulunan yüzde onluk sınır çerçevesinde salt temel cezaya yönelik olarak kartel ve diğer ihlaller arasında yapılan kategorizasyon, nihai cezanın belirlenmesi niteliğinde olmadığından, idari para cezasının üzerinden belirleneceği orana bir alt sınır getirilmesi niteliğinde değerlendirilemeyeceği de açıktır"*

değerlendirmesi ile reddetmektedir.[273] Oysa, Ceza Yönetmeliği'nde karteller bakımından alt sınır olarak öngörülen %2 oranında temel para cezasının belirlendiği varsayımında, Yönetmelik'in 7. maddesi kapsamında öngörülen en yüksek indirim uygulandığı takdirde teşebbüse verilecek idari para cezasının en az %0,8 oranında, maddenin ikinci fıkrasının da uygulanması halinde en az %0,6 oranında olacağı görüldüğünden, Ceza Yönetmeliği hükümleri ile cezaya alt sınır getirildiği açıktır.[274]

Kanaatimizce 4054 sayılı Kanun'da öngörülmemesine rağmen Ceza Yönetmeliği hükmü ile getirilen kartel tanımı ve diğer ihlaller bakımından bir ayrım yapılarak, bunlara ilişkin cezalar bakımından alt sınır getirilmesi, Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin ikinci fıkrasında hükme bağlanan *"Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir"* düzenlemesi karşısında sorun teşkil edebilecek niteliktedir. Zira, Kabahatler Kanunu'nun anılan maddesinde, açıkça idari yaptırımların idarenin düzenleyici işlemiyle belirlenemeyeceği öngörülmüştür.

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi de yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerektiğini kabul etmekle birlikte, bu durumda dahi;

---

[273] Danıştay 13. Daire, 16.12.2014 tarih, 2010/2021 E. ve 2014/4291 K. sayılı kararı.
[274] **UYGUR** 2018, s. 12.

> *"kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir"*

sonucuna varmaktadır.[275] Bu bakımdan, kanımızca kabahat karşılığı uygulanacak olan yaptırımlarda alt sınır öngörülecek ise bunun Kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir.

Temel para cezasının belirlenmesinde ikinci unsur olarak ihlalin süresi dikkate alınmış olup[276] başlangıç oranının tespit edilmesinin ardından, buna göre belirlenen para cezası miktarı, Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkrasına göre; 1 yıldan uzun, 5 yıldan kısa süren ihlallerde yarısı oranında artırılırken, 5 yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında artırılmaktadır. Burada Kurul'un bağlı yetkisinin bulunduğu görülmektedir. Bununla beraber, Ceza Yönetmeliği'nde ihlalin süresine ilişkin olarak belirlenen eşikler, hakkaniyete aykırı sonuçlar yaratabilecek niteliktedir. Zira, Yönetmelik düzenlemesi, 1 yıl 1 ay süren ihlal ile 4 yıl 11 ay süren ihlali aynı ağırlık görmekte; buna karşın, 4 yıl 11 ay süren ihlalle 5 yıl 1 ay süren ihlali farklı ağırlıkta görmektedir.[277] Bunun yerine, kanaatimizce her yıl bakımından artan oranlı bir ceza sisteminin benimsenmesi hakkaniyete uygun olacaktır.

Ceza Yönetmeliği'nin 4. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde, temel para cezasının

> "*4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. veya 6. maddelerinde yasaklanmış, piyasa, nitelik ve kronolojik süreç olarak birden fazla bağımsız davranışın saptanması halinde, her bir davranış için ayrı ayrı hesaplanacağı"*

---

[275] Anayasa Mahkemesi, 13.01.2016 tarih, 2015/85 E. ve 2016/3 K. sayılı kararı.
[276] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 27.
[277] Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik Hakkında TÜSİAD Görüşü 2012.

hükme bağlanmıştır. Madde uyarınca, piyasa, nitelik ve kronolojik süreç olarak birbiriyle bağlantılı ve birbirini tamamlayıcı nitelikteki davranışların varlığının tespiti halinde, teşebbüslere ayrı ihlaller yerine devam eden tek bir ihlalden ötürü tek bir ceza verilmesi söz konusu olacaktır.[278] Temel para cezası, ihlalin niteliği ve süresi dikkate alınmak suretiyle belirlendikten sonra; belirlenen bu miktar, teşebbüslerin kendine özgü koşullarına göre ağırlaştırıcı veya hafifletici sebepler uygulanarak bireyselleştirilmektedir.[279]

2.2.2.1.3. Ağırlaştırıcı Unsurlar

Ceza Yönetmeliği'nin *"Ağırlaştırıcı unsurlar"* başlıklı 6. maddesinde, temel para cezasının ağırlaştırılması bakımından Rekabet Kurulu tarafından dikkate alınması zorunlu olanlar ve ihtiyari olanlar şeklinde iki kategori öngörülmüştür. Maddenin birinci fıkrasında yer alan düzenlemeye göre, temel para cezası; (i) ihlalin tekrarı halinde, her bir tekrar için ve (ii) soruşturma kararının tebliğinin ardından kartele devam edilmesi halinde yarısından bir katına kadar arttırılmaktadır. Bu haller bakımından Kurul'un bağlı yetkisi bulunmaktadır.[280]

Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin ikinci fıkrasında, Kurul'un takdir yetkisinin bulunduğu ağırlaştırıcı unsurlar düzenlenmiştir.[281] Buna göre, temel para cezasının Kurul tarafından; (i) Kanun'un 4. veya 6. maddeleri çerçevesinde oluşabilecek rekabet sorunlarının giderilmesine ilişkin olarak verilen taahhütlere uyulmaması halinde yarısından bir katına kadar, (ii) incelemeye yardımcı olunmaması halinde yarısına kadar ve (iii) diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması gibi hallerde dörtte bire kadar artırılması mümkündür.

---

[278] Rekabet Kurulu'nun 04.03.2021 tarihli, 21-11/155-64 sayılı kararı.
[279] **ARI** 2020, s. 51.
[280] **GÜNDÜZ** 2014, s. 35.
[281] **GÜNDÜZ** 2014, s. 35.

2.2.2.1.3.1. Kurul'un Bağlı Yetkisinin Bulunduğu Ağırlaştırıcı Unsurlar

2.2.2.1.3.1.1. Tekerrür

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrasında, Rekabet Kurulu tarafından, esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre idari para cezasına karar verilirken dikkate alınacak unsurlar arasında "ihlalin tekerrürü" sayılmış ve Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde, ihlalin tekerrürü ağırlaştırıcı unsur olarak düzenlenmiştir. Anılan düzenleme uyarınca; temel para cezası, ihlalin tekerrürü durumunda, her bir tekrar için yarısından bir katına kadar arttırılacaktır. Bu durumun gerçekleşmesi halinde, idari para cezasında artırım yapılması hususunda Kurul'un bağlı yetkisi bulunmaktadır.[282]

Tekerrür kavramına ilişkin bir tanımlamaya 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da yer verilmediği gibi bu kavram, Ceza Yönetmeliği'nde de tanımlanmamıştır. Keza 4054 sayılı Kanun'da ya da Ceza Yönetmeliği'nde tekerrürün koşullarına ilişkin bir belirleme de bulunmamaktadır.[283] Tekerrüre ilişkin bir düzenleme, Kabahatler Kanunu'nda da yer almamaktadır.

Doktrinde, Ceza Yönetmeliği hükümleriyle cezayı ağırlaştırıcı etkisi belirlenen tekerrür kavramının; tanımı ile cezaya ne ölçüde etki ettiğinin Kanun'da düzenlenmesinin uygun olacağı belirtilmekte ve mevcut durumun belirlilik ilkesine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir.[284] Tekerrür kavramının tanımı ve koşullarına ilişkin kanuni düzenleme

---

[282] **GÜNDÜZ** 2018, s. 157.
[283] **ARI** 2020, s. 61.
[284] **ODER**, B., **KARCILIOĞLU**, N. K. (2009). *"Ceza Hukuku İlkeleri ve İdare Hukuku İlkeleri Açısından Rekabet Hukukundaki Yeni Yaptırım Politikasının Değerlendirilmesi"* Rekabet Hukuku Yaptırım Politikasında Yeni Dönem Ceza ve Pişmanlık Yönetmelikleri, *Editör: Kerem Cem Sanlı,* Bilgi Üniversitesi, XII Levha Yayınları, s. 128-129.

bulunmadığından; hangi eylemin, hangi andan itibaren ve ne kadar süre ile tekerrüre esas teşkil edeceği hususlarında sorunlar ortaya çıkmaktadır.[285]

Nitekim Danıştay 13. Daire'nin 2020 tarihli bir kararına[286] konu olan ve Ceza Yönetmeliği'nin tekerrüre ilişkin 6. maddesinin birinci fıkrasının a bendinin[287] iptali istemiyle açılan davada ileri sürülen gerekçeler;

> *"Yönetmelik'te yer alan tekerrür kuralının belirlilik ilkesine uygun olmadığı, cezayı ağırlaştırıcı unsur niteliğinde olan tekerrür kurumunun sınırlarının tanımlanmadığı, tekerrür kurumunun uygulanabilmesi için önceki cezanın kesinleşmesi gerektiği, hukuka aykırı eylemde bulunduğu tarih itibarıyla hakkında daha önce verilmiş bir ceza bulunmayan kişiye tekerrür hükümlerinin uygulanmasının suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırı olacağı, dava konusu düzenlemede tekerrür hükmünün uygulanması için önceki rekabete aykırı eylemin işlenme tarihi, idare tarafından cezanın tesis edilme tarihi veya cezanın kesinleşme tarihinden hangisinin esas alınacağının belirsiz olduğu, aynı zamanda hangi süre içinde rekabete aykırı eylemlerin tekrar işlenmesi hâlinde tekerrüre tâbi tutulacağının da belli olmadığı, tekerrür kuralının uygulanması için aynı nitelikte bir kabahatin mi tekrar işlenmesi gerektiği yoksa farklı türdeki kabahatler için de tekerrür uygulamasının söz konusu olup olmayacağının da açık olmadığı"*

şeklindedir. Buna karşın Danıştay 13. Daire'ce, Yönetmelik'te yer alan tekerrüre ilişkin düzenlemenin üst hukuk normlarına ve dayanağı Kanun hükümlerine aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

---

[285] **ARI** 2020, s. 61.
[286] Danıştay 13. Daire, 13.10.2020 tarih, 2018/1706 E. ve 2020/ 2549 K. sayılı karar.
[287] Ceza Yönetmeliği m. 6 f.1-a; *"Temel para cezası, ihlalin tekerrürü halinde, her bir tekrar için yarısından bir katına kadar arttırılır."*

Danıştay 13. Daire, anılan kararında şu belirlemelere yer vermiştir:

> *"Kurul, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin gerek değişiklikten önceki gerekse bugünkü hâlinde, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin cirosunun %10'una kadar ceza uygulamak yetkisini haizdir ve hiçbir şekilde bu sınırın aşılamayacağı açıktır. Anılan maddede, "...ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları..." ibarelerine yer verilmek suretiyle idarî para cezasının belirlenmesinde dikkate alınacak hususların örnek kabilinden sayılmış olduğu görülmektedir. Belirtilen maddede oran belirlenirken dikkate alınacak hususlara yer verilmiş olup söz konusu hususların orana etkisi konusunda bir belirlemeye gidilmemiş, bu konu 16. maddenin son fıkrası uyarınca Kurulca çıkarılacak Yönetmeliğe bırakılmıştır. Bu anlamda, Yönetmelik ile yapılan düzenlemenin, Kurul'un bireysel olaylar bakımından sahip olduğu takdir yetkisini, bir düzenleyici işlemle gelecekteki bütün benzer olaylar için objektifleştirmesi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir."*

Tekerrüre ilişkin bir diğer görüş farklılığı, ihlalin tekrarlanması halinde artırımlı ceza uygulanabilmesi için önceki ihlal bakımından yargısal kesinliğin aranmasının gerekip gerekmediği hususundadır. Bu bağlamda, artırımlı ceza uygulanabilmesi için önceki ihlale ilişkin Rekabet Kurulu kararının idari bakımdan kesinleşmesinin yeterli olacağı görüşünü savunan yazarlar[288] bulunmaktadır. Öte yandan ihlalin mevcudiyetinin ancak Kurul kararının süresi içerisinde yargı yoluna başvurulmaması halinde veya ihlal kararının iptali için yargı yoluna başvurulduysa iptal isteminin reddinin kesinleşmesi ile sabit hale geleceğinden

[288] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 31-32.

bahisle burada yargısal kesinliğin aranması gerektiğini ifade eden yazarlar da bulunmaktadır.[289]

Kanaatimizce ihlalin tekrarı sebebiyle cezada artırıma gidilmesi için ilk ihlalin Kurul tarafından tespit edilmiş olması yeterli olup bundan başka ne ilk kararda ilgiliye idari para cezası uygulanması ne de ilk ihlalin varlığına ilişkin Kurul kararının yargı denetiminden geçerek kesinleşmesi koşulu aranmalıdır. Zira 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da, tekerrür hükmünün uygulanabilmesi açısından cezanın yargısal yönden kesinleşmesi gibi bir koşul öngörülmemiş olup, konuya ilişkin yargı kararlarına bakıldığında da tekerrür hükmünün uygulanması için yargısal kesinleşmenin aranmadığı görülmektedir.

Nitekim Rekabet Kurulu'nun 2020 tarihli Google kararında[290] Kurul tarafından tekerrürün ağırlaştırıcı bir unsur olarak dikkate alınması hususunda öncem arz eden değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu çerçevede anılan kararda, Kurul'ca tekerrür sebebiyle cezada artırıma gidilebilmesi bakımından gerek 4054 sayılı Kanun'da gerekse Yönetmelik'te yargısal kesinlik koşulunun öngörülmediği, Danıştay'a göre de bu hususta belirleyici olanın yargısal kesinlik koşulunun açıkça öngörülüp öngörülmemesinin olduğu dolayısıyla Kurul tarafından tekerrürün ağırlaştırıcı bir unsur olarak dikkate alınması için ihlal tespitini içeren önceki idari kararın varlığının yeterli olduğu ve yargı tarafından verilecek kararın kesinleşmesinin beklenmesinin gerekmediği sonuçlarına ulaşılmıştır.

Öte yandan 4054 sayılı Kanun'da ve Ceza Yönetmeliği'nde tekerrürün, teşebbüsün daha önce gerçekleştirdiği ihlallerle aynı pazarlarda ve/veya benzer nitelikteki davranışların gerçekleşmesiyle sınırlandırılmadığı görülmektedir. Nitekim Rekabet Kurulu içtihadındaki

---

[289] **KARACEHENNEM**, N. (2008). *"Rekabet İhlalinde Bulunan Teşebbüs ve Teşebbüs Birliklerine Verilecek Para Cezalarına İlişkin Olarak Rekabet Kurumu'nca Hazırlanan Kılavuz Taslağı Hakkında Düşünceler- (III)".* Rekabet Forumu, Sayı: 39, s. 5. (https://www.rekabetdernegi.org/).

[290] Rekabet Kurulu'nun 12.11.2020 tarihli, 20-49/675-295 sayılı kararı.

yaklaşım da bu yönde oluşmuş[291] ve Kurul'un yukarıda değinilen 2020 tarihli *Google* kararında,

> *"bir teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'a aykırı davranışlarının tekrarından dolayı cezasının artırılması için, her iki kabahatin de aynı kanun maddesini ihlal etmiş olmasının ve ihlale neden olan davranışın benzerlik göstermesinin gerekmediği"*

belirtilmiştir.[292]

Tekerrür hükmünün ne kadar geriye işletilebileceği hususu önem arz etmekle birlikte, 4054 sayılı Kanun'da ve Ceza Yönetmeliği'nde tekerrür sebebiyle cezanın artırılabilmesi için süreye ilişkin olarak herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Hukuki belirliliğin temini ve idari tutarlılık bakımından konu Rekabet Kurulu'nun 2016 tarihli bir kararında[293] değerlendirilmiş olup, anılan kararda Rekabet Kurulu tarafından şu belirlemelere yer verilmiştir;

> *"5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi ile Kanun'un genel niteliğine vurgu yapılmış; "kanun yollarına ilişkin hükümlerinin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmadıkça, diğer genel hükümlerinin idari para cezası… gerektiren tüm fiiller alanında uygulanacağı" düzenlenmiştir. Yapılan değerlendirmede, 5326 sayılı Kanun'da yer alan sekiz yıllık zamanaşımı süresinin Ceza Yönetmeliği'ndeki tekerrür kuralları uygulanırken de esas alınabileceği, böylece teşebbüslerin tekerrür nedeniyle sınırsız bir süre cezanın ağırlaştırılması tehdidi altında olmalarının önüne geçilebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Bu çerçevede, mevcut dosyadaki ihlale konu eylemin başladığı tarihten sekiz yıl geriye*

---

[291] Rekabet Kurulu'nun 10.01.2019 tarih ve 19-03/23-10 sayılı, 16.02.2017 tarih ve 17-07/84-34 sayılı, 19.07.2017 tarih ve 17-23/384-167 sayılı, 28.11.2017 tarih ve 17-39/636-276 sayılı, 09.06.2016 tarih ve 16-20/326- 146 sayılı, 19.12.2013 tarih ve 13-71/988-414 sayılı, 06.06.2011 tarih ve 11-34/742-230 sayılı, 23.12.2009 tarih ve 09-60/1490-379 sayılı, 29.12.2005 tarih ve 05-88/1221-353 sayılı kararları.
[292] Rekabet Kurulu'nun 12.11.2020 tarihli, 20-49/675-295 sayılı kararı.
[293] Rekabet Kurulu'nun 14.01.2016 tarihli, 16-02/44-14 sayılı kararı.

gidilerek, bu süre içerisindeki, ihlal tespiti yapılmış olan Kurul kararları tekerrüre esas alınmış, daha öncekiler ise dikkate alınmamıştır."

Danıştay 13. Daire'nin, 13.10.2020 tarihli kararında da yine;

"*...AB rekabet hukuku uygulaması da dikkate alındığında, cezanın artırımında süresiz tekerrür uygulaması mümkün olmamakla birlikte, tekerrüre ilişkin sürenin hesabında, mevcut ihlâl bakımından eylem tarihinin, tekerrüre esas alınan önceki ihlâller bakımından ise ihlâlin tespit edildiği karar tarihinin esas alınması gerekmektedir. Bu hususta belirlenmesi gereken son kıstas, tekerrür sebebiyle cezanın artırılabilmesi için önceki tespit (karar) tarihi ile sonraki eylem arasındaki sürenin ne kadar olması gerektiğidir...*

Usul kurallarının uygulanmasında kıyasın mümkün olduğuna ilişkin genel hukuk ilkesi uyarınca, nispi para cezaları için 5326 sayılı Kanun'da öngörülen sekiz yıllık zamanaşımı süresinin, rekabet hukukunda Yönetmelik uyarınca cezanın artırımı için tekerrür kuralları uygulanırken de esas alınabileceği, böylece teşebbüslerin tekerrür nedeniyle sınırsız bir süre cezanın ağırlaştırılması tehdidi altında olmalarının önüne geçilebileceği sonucuna ulaşıldığından, tekerrür sebebiyle cezanın ağırlaştırılabilmesi için, ihlâle konu eylemin başladığı tarihten sekiz yıl geriye gidilerek bu süre içerisindeki ihlâl tespiti yapılmış olan Kurul kararlarının tekerrüre esas alınması gerekmektedir"

ifadeleri yer almaktadır.[294]

[294] Danıştay 13. Daire, 13.10.2020 tarih, 2018/1706 E. ve 2020/ 2549 K. sayılı kararı.

2.2.2.1.3.1.2. Soruşturma Kararının Tebliğinin Ardından Kartele Devam Edilmesi

Soruşturma açılmasından sonra kartele devam edilmesi hali kartellere özgü olarak kabul edilmiş bir ağırlaştırıcı unsurdur.[295] Rekabet Kurulu, Bodrum'da feribot hizmetleri alanında faaliyet gösteren Bodrum Feribot ve Bodrum Express firmalarının fiyatları ortak olarak belirledikleri ve iki yıl önce piyasaya yeni giren bir firmayı birlikte hareket etmek suretiyle fiyatlarda %60 oranında indirim yaparak piyasa dışına çıkardıkları iddiasıyla ilgili 3.11.2009 tarihli ve 09-51/1245-314 sayılı kararında; *"tarafların söz konusu karteli ihlal niteliğinde görmemeleri, dolayısıyla soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam etmeleri"* sebebiyle temel para cezasının Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının b bendi uyarınca yarısı kadar artırılmasına karar vermiştir.

Doktrinde, bir anlaşmanın kartel olarak değerlendirilip yaptırıma tabi tutulması ancak bu durumun sabit olduğunun idarece tespiti ve idari yaptırıma karar verilmesi halinde söz konusu olacağından, nihai karar verilmeden önce eylemin kartel olarak kabul edilmesinin idari yaptırımlar alanında da geçerli olan ve Anayasa'nın 38. maddesinin 4. fıkrasında düzenlenen masumiyet karinesi ile çelişeceği ifade edilmektedir.[296] Zira soruşturma kararı, kartelin varlığını tespit ve nihai karar niteliğinde olmayıp, yalnızca iddia mahiyetinde bulunmaktadır. Nitekim nihai kararda eylemin kartel olmadığının tespit edilmesi halinde başlangıçta bu ağırlaştırıcı sebebin uygulanmasından kaçınmak amacıyla soruşturma kararının tebliği üzerine örneğin ücretleri değiştirmiş olan teşebbüsler aleyhine telafisi güç hatta imkânsız zararların doğması söz konusu olabilecektir.[297] Öte yandan rekabet ihlali niteliğindeki eylemlere, soruşturma kararının tebliğinden sonra da devam edilmesi, anılan eylemlerin rekabet düzeni üzerindeki olumsuz etkilerini arttıracağından, bahse konu ağırlaştırıcı sebebin, tedbirli olarak uygulanması en uygun yöntem olacaktır.[298]

---

[295] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 38.
[296] **ODER/KARCILIOĞLU** 2009, s. 132.
[297] **SELÇUK**, İ. (2009). "*Uygulayıcı Gözüyle Yeni Yaptırım Politikası ve Ortaya Çıkması Muhtemel Sorunlar"*. Rekabet Hukuku Yaptırım Politikasında Yeni Dönem Ceza ve Pişmanlık Yönetmelikleri, Bilgi Üniversitesi, XII Levha Yayınları, S. 143-186, s. 181
[298] **ARI** 2020, s. 65.

2.2.2.1.3.2. Kurul'un Takdir Yetkisinin Bulunduğu Ağırlaştırıcı Unsurlar

2.2.2.1.3.2.1. Verilen Taahhütlere Uyulmaması

Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin ikinci fıkrasının a bendinde, Rekabet Kurulu tarafından belirlenecek temel para cezasının, teşebbüslerce 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. veya 6. maddeleri kapsamında ortaya çıkan rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik olarak verilen taahhütlere uyulmaması halinde yarısından bir katına kadar artırılarak uygulanabileceği düzenlenmiştir. Bu ağırlaştırıcı sebebin uygulanıp uygulanmamasında, ihlalin tekerrürü ve soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi hallerinden farklı olarak Kurul'un takdir yetkisi bulunmaktadır.[299]

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde ise teşebbüs ve teşebbüs birliklerine, *"nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilen yükümlülüklere ya da **verilen taahhütlere uyulmaması**"* halinde, her gün için ilgili teşebbüsün karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan bunun hesaplanması mümkün olmazsa, karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin on binde beşi oranında idari para cezası uygulanacağı öngörülmüştür. Bu durumda, taahhütlere uyulmaması sebebiyle Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin ikinci fıkrasının a bendi kapsamında cezada ağırlaştırmaya gidilmesi, Kanun'un *"Nispi idari para cezası"* başlıklı 17. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde öngörülen idari para cezası ile birlikte değerlendirildiğinde *non bis in idem* ilkesine aykırılık teşkil edebilecek niteliktedir.[300]

Kanaatimizce de 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a göre karşılığında ayrı bir yaptırım öngörülen verilen taahhütlere uymama davranışının aynı zamanda cezayı ağırlaştırıcı unsurlar arasında görülmesi ve bu suretle ceza takdiri hukuka aykırı olacaktır. Bu sebeple, söz konusu davranış ya yalnızca cezayı ağırlaştırıcı sebep olarak ya da yalnızca

---

[299] **ARI** 2020, s. 65.
[300] **GÜNDÜZ** 2014, s. 88.

karşılığında Kanun'un 17. maddesinde öngörülen yaptırımın uygulandığı usuli ihlal olarak korunmalıdır.

2.2.2.1.3.2.2. İncelemeye Yardımcı Olunmaması

Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin ikinci fıkrasının b bendinde, incelemeye yardımcı olunmaması halinde temel para cezasının Rekabet Kurulu'nca yarısına kadar artırılabileceği düzenlenmiştir. Anılan düzenleme, 4054 sayılı Kanun'un m. 16/1-c, d ve m. 17/1-b, c hükümleri ile birlikte değerlendirilmelidir.[301] Zira Kanun'un belirtilen hükümlerinde, *"Kanun'un 14. ve 15. maddelerinin uygulanmasında eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi ya da bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde ya da hiç verilmemesi ile yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması"* halleri bakımından hem anlık hem de süreli olarak uygulanması öngörülen idari para cezaları düzenlenmiştir.

Dolayısıyla Kanun'un 14. ve 15. maddelerinin uygulanmasında eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi ya da bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde ya da hiç verilmemesi ile yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması eylemlerinin gerçekleştirilmesi halinde Kanun'un 16/1-c, d ve 17/1-b, c hükümlerinde öngörülen idari para cezalarının uygulanmasının yanında, aynı sebeplerle cezada artırım yapılması aynı eyleme ilişkin olarak iki defa cezalandırma anlamına gelecek olup[302], bu durum *non bis in idem* ilkesine aykırılık teşkil eder.[303]

Nitekim yerinde incelemenin engellenmesine ilişkin olarak, teşebbüse hem bu davranışı sebebiyle Kanun'un 17. maddesi uyarınca idari para cezası verildiği hem de aynı davranışın ceza takdirinde ağırlaştırıcı sebep olarak göz önüne alındığı, dolayısıyla aynı eylemin iki defa cezalandırıldığı ve bunun da hukuka aykırılık teşkil ettiğinden bahisle Rekabet Kurulu kararının[304] iptalinin istendiği davada Danıştay 13. Daire, Kurul tarafından verilen kararı,

---

[301] **ARI** 2020, s. 66.
[302] **ARI** 2020, s. 66-67.
[303] **GÜNDÜZ** 2014, s. 88.
[304] Rekabet Kurulu'nun 14.10.2005 tarihli, 05-68/958-259 sayılı kararı.

davacı şirkete ilişkin kısımları yönünden iptal etmiştir.[305] Danıştay 2008 tarihli bu kararında, ayrı bir yaptırım içeren yerinde incelemenin engellenmesi davranışının aynı zamanda cezayı ağırlaştırıcı unsurlar arasında görülerek ceza takdirinde bulunulmasının hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir.

Anılan karar Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca onanmış olmakla birlikte, onama kararında[306] beş üyenin karşı oyu bulunmaktadır. Karşı oy gerekçesinde üyeler, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan;

> *"Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlalin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlalin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alır"*

düzenlemesinden hareketle, yerinde incelemenin engellenmesi davranışının *"...gibi hususlar"* kapsamında kaldığı ve ayrı bir yaptırım içeren yerinde incelemenin incelenmesi davranışının cezayı ağırlaştırıcı unsurlar arasında görülerek ceza takdirinde hukuka aykırılık bulunmadığını ifade etmişlerdir. Bununla birlikte, anılan karara karşı Rekabet Kurumu tarafından karar düzeltme isteminde bulunulmuş ise de, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca bu istemin reddine karar verilerek karar onanmıştır.[307]

Öte yandan, *incelemeye yardımcı olmak* şeklinde ifade edilen yükümlülükten ne anlaşılması gerektiği belirli değildir. Teşebbüsün hangi hallerde incelemeye yardımcı olmamış sayılacağı hususunda 4054 sayılı Kanun'da veya Ceza Yönetmeliği'nde herhangi bir tanımlama yer almamaktadır. Ayrıca *inceleme* kavramının yalnızca yerinde incelemeyi mi yoksa bütün bilgi edinme ve delil toplama süreçlerini mi kapsadığı açık olmadığından bu sebebe dayalı olarak

---

[305] Danıştay 13. Daire, 14.05.2008 tarih, 2006/1113 E. ve 2008/4207 K. sayılı kararı.
[306] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 18.02.2013 tarih, 2008/3422 E. ve 2015/ 523. K. sayılı kararı.
[307] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 14.05.2015 tarih, 2013/3058 E. ve 2015/ 1839 K. sayılı kararı.

cezada artırım yapılmasının kanunilik ilkesine aykırılık teşkil edeceği kimi yazarlarca ifade edilmektedir.[308] Kanaatimizce *incelemeye yardımcı olmak* kavramının her bir somut davranış hesaba katılmak suretiyle ve hepsini kapsayacak şekilde Kanun veya Yönetmelik'te tanımlanmamış olması kanunilik ilkesine aykırılık teşkil etmemekle birlikte, hangi davranışların bu kapsamda değerlendirilebileceğine örnekleme suretiyle yer verilmesi belirliliğin sağlanması açısından önemli bir adım olacaktır.

2.2.2.1.3.2.3. Diğer Teşebbüslerin İhlale Zorlanması

Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan bir diğer ağırlaştırıcı unsur, diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması halidir. Ceza Yönetmeliği'ne göre bu durumda temel para cezasında dörtte bire kadar artırıma gidilebilir.[309] Diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması hali, esasen kartellerin oluşumu esnasında gözlenmekle birlikte dikey anlaşmalarda da uygulama alanı bulabilmektedir. [310]

Rekabet Kurumu tarafından yayımlanan *"Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin Açıklanmasına İlişkin Kılavuz*"da söz konusu ağırlaştırıcı unsura ilişkin olarak;

> *"diğer teşebbüslerin ihlale zorlandığı sonucuna fiziksel şiddet veya piyasa dışına çıkartma olasılığı çok yüksek olan toplu boykot gibi ağır bir iktisadi baskının ya da bunlara ilişkin tehditlerin sağlam delillerle ortaya konulması halinde ulaşılacaktır. Buna karşılık, örneğin, kartele tek başına ya da rakiplerle birlikte liderlik edilmesi, pazardaki en büyük oyuncu olunması, kartele taraf olunmazsa fiyat savaşına girileceği tehdidinde bulunulması, karlılığı azaltacak*

---

[308] **ARI** 2020, s. 67.
[309] Ceza Yönetmeliği'nde belirtilen ağırlaştırıcı unsurlar, hükümde sayılanlarla sınırlanmamıştır. Başka sebeplerle de cezada artırım yapılması mümkün olup, bu haller de anılan bent kapsamında değerlendirilerek, temel cezada dörtte bire kadar artırım yapılabilecektir. Bkz. **ARI/AYGÜN** 2009, s. 43.
[310] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 43-44.

şekilde fiyatların indirilmesi veya uzlaşmaya uymayanları cezalandırmak için mekanizmalar kullanılması, ihlale zorlamak şeklinde yorumlanmayacaktır"

belirlemelerine yer verilmiştir.[311]

Rekabet Kurulu'nun 2011 tarihli bir kararında, tüm pazarlardaki ihlallerde Berk Gaz Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.'nin zorlamasının bulunduğu tespit edilerek anılan teşebbüse 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi ve Ceza Yönetmeliği hükümleri uyarınca idari para cezası verilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, bu teşebbüsün "*Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik"* kapsamında başvuruda bulunmuş olması ve bu başvurunun Kurul tarafından kabul edilmiş olması sebebiyle, teşebbüse idari para cezası verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden, anılan kararda diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması şeklindeki ağırlaştırıcı unsurun ceza artırımına etkisi değerlendirilmemiştir.[312]

2.2.2.1.4. Hafifletici Unsurlar

Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesi *"Hafifletici unsurlar"* başlığını taşımakta olup, maddede hafifletici unsurlara örnek teşkil etmek üzere kimi haller sayılmıştır. [313] İdari para cezası miktarı belirlenirken, Yönetmelik'te hafifletici unsur olarak sayılan halleri dikkate alıp almama hususunda Kurul'un takdir yetkisi bulunmaktadır.[314] Bununla birlikte, Ceza Yönetmeliği'nde sayılan hafifletici unsurlar tahdidi olmadığından[315], Kurul'un

---

[311] Rekabet Kurumu. *"Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin (Pişmanlık Yönetmeliği) Açıklanmasına İlişkin Kılavuz",* Kabul Tarihi: 17.04.2013 Karar Sayısı: 13-23/325-RM (2), 48. Paragraf. (https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/kilavuzlar/kartellerin-ortaya-cikarilmasi-amaciyla-aktif-isbirligi-yapilmasina-dair-yonetmeligin-(pismanlik-yonetmeligi)-aciklanmasina-iliskin-kilavuz1.pdf).
[312] Rekabet Kurulu'nun 11.11.2010 tarihli, 10-72/1503-572 K. sayılı kararı.
[313] **ARI** 2020, s. 73.
[314] **GÜNDÜZ** 2014, s. 35.
[315] **GÜNDÜZ** 2014, s. 36.

Yönetmelik'te sayılmayan başka hafifletici sebepleri de[316] kararlarında dikkate alması mümkündür.[317]

Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinin birinci fıkrasına göre temel para cezası; (i) yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesinin haricinde incelemeye yardımcı olunması, (ii) ihlalde kamu otoritelerinin teşviki veya diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması, (iii) zarar görenlere gönüllü olarak tazminat ödenmesi, (iv) diğer ihlallere son verilmesi, (v) ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması gibi haller şayet ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliği tarafından ispat edilirse dörtte bir ile beşte üç arasında indirilebilmektedir. Buna göre, Ceza Yönetmeliği kapsamında, hafifletici unsurlar çerçevesinde temel para cezasının en fazla %60 oranında indirilebilmesi mümkündür.

2.2.2.1.4.1. Yasal Yükümlülüklerin Yerine Getirilmesinin Haricinde İncelemeye Yardımcı Olunması

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrasında, Kurul tarafından üçüncü fıkraya göre idari para cezasına karar verilirken teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin *incelemeye yardımcı olup olmaması* hususunun dikkate alınacağı belirtilmiştir. Bu indirim sebebi, 4054 sayılı Kanun'un 14. ve 15. maddelerinde öngörülmüş olan teşebbüslerin bilgi isteme ve yerinde incelemeye ilişkin yükümlülüklerinin ötesinde bir işbirliğini gerekli kılmaktadır.[318] Rekabet Kurulu'nun 2013 tarihli Bartın ilinde faaliyet gösteren sürücü kursları hakkında vermiş olduğu bir kararında teşebbüslerde yapılan yerinde incelemelerde, teşebbüs yetkilileri tarafından belge ve fiyat anlaşmaları ile sürücü kursları tarafından oluşturulan havuz sistemine ilişkin olarak yapılan açıklamalar, Kurulca *yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunması* kapsamında

---

[316] Örneğin, ihlal teşkil eden anlaşmanın uygulamaya konulmamış olması, ihlalin yaygın bir nitelik taşımaması, ilgili pazarın yeni gelişen bir pazar niteliğinde olması, ihlal uygulamalarının etkisinin sınırlı olması, sektörün yeni oluşması, mevzuatta sıklıkla değişiklik öngörülmesi, Rekabet Kurulu'nun kimi kararlarında cezalarda indirim sebebi teşkil etmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **ARI** 2020, s. 79.
[317] **ARI** 2020, s. 73.
[318] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 46, **ARI** 2020, s. 73.

değerlendirilerek üç teşebbüs bakımından temel para cezasında dörtte bir oranında indirim yapılmıştır.[319]

Rekabet Kurulu'nun 2016 tarihli *Tüketici Elektroniği* kararında ise hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslerden biri, yerinde inceleme de dahil olmak üzere tüm soruşturma süresince Kurum ile işbirliği içinde hareket ettiğini *ve* ilgili tüm belge ve bilgileri Kurum'un dikkatine zamanında sunduğunu belirterek verilmesi düşünülen bir idari para cezasından indirim uygulanmasını talep etmiştir. Teşebbüsçe;

> *"Soruşturma bildirimi alındıktan sonra şirket politikası gereği çalışanların e-posta yazışmaları belirli bir süre sonra silinse dahi gerek çalışanların kendi arşivledikleri dosyalardan, gerekse "Monitoring Retail" sisteminden soruşturma için gerekli olabilecek ve önem arz edebilecek her türlü bilgi ve belgeye ulaşılmaya çalışılıp bunların Kuruma sunulduğu, söz konusu çalışma ile soruşturmaya konu olan belgelere yönelik detaylı açıklama sağlanarak yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunduğu, ayrıca teşebbüs tarafından bir ekonomik analiz gerçekleştirildiği ve bu analizin de tüm verileri ile birlikte Kuruma sunulduğu"*

ifade edilmiş ise de Kurul, kararında teşebbüs tarafından yapılanların kanuni bir yükümlülük olduğunu belirterek bunların "yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunması" olarak değerlendirilemeyeceği sonucuna ulaşmış ve bunların hafifletici unsur olarak dikkate alınmasını uygun görmemiştir.[320] Bununla birlikte anılan Kurul kararında, hangi davranışların "yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesinin haricinde incelemeye yardımcı olunması" kapsamında değerlendirileceğine ilişkin herhangi bir açıklamaya da yer verilmemiştir.

---

[319] Rekabet Kurulu'nun 13.08.2013 tarihli, 13-47/662-283 sayılı kararı.
[320] Rekabet Kurulu'nun 07.11.2016 tarihli, 16-37/628-279 sayılı kararı.

Keza Rekabet Kurulu'nun 2016 tarihli *Ege Gri Çimento Kararı'*nda[321] teşebbüslerce *yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunduğu* gerekçesiyle, hafifletici unsur uygulaması talebinde bulunulmuş olmakla birlikte Kurul, öne sürülen gerekçelerin 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüslerce yapılması gereken davranışların ötesine geçmediği ve yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi kapsamında değerlendirildiğini belirterek, hafifletici unsurun varlığına ilişkin talepleri kabul etmemiştir. Bununla birlikte, Kurul nelerin teşebbüslerce yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunması kapsamında mütalaa edilebileceği hakkında bir değerlendirme de yapmamıştır. Kanaatimizce doktrinde de ifade edildiği üzere[322] ne tür yardımların indirim sebebi olarak kabul edileceği hususunun açıklığa kavuşturulması, hukuki belirlilik ilkesi açısından bir zorunluluktur.

2.2.2.1.4.2. İhlalde Kamu Otoritelerinin Teşviki veya Diğer Teşebbüslerin Zorlamasının Bulunması

Ceza Yönetmeliği'nde hafifletici unsurlar arasında sayılan *ihlalde kamu otoritelerinin teşvikinin olması* hali teşebbüslerin ihlalden kaynaklanan sorumluluklarını ortadan kaldırmamakla beraber cezada indirime esas teşkil edebilmektedir.[323] Rekabet Kurulu'nun 2016 tarihli *Türk Eczacılar Birliği kararı*nda[324] ihlalde bir kamu otoritesi olan SGK'nın teşvikinin bulunması Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, hafifletici unsur olarak kabul edilmiştir. Keza Rekabet Kurulu'nun 2014 tarihli Aksaray'da faaliyet gösteren fırınlara ilişkin *Aksaray Fırıncıları kararı*nda[325] kamu otoritelerinin teşvikinin bulunması hususu göz önünde bulundurularak, Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, temel para cezasında yarısı oranında indirim uygulanması söz konusu olmuştur.

---

[321] Rekabet Kurulu'nun 14.01.2016 tarihli, 16-02/44-14 sayılı kararı.
[322] **ARI/AYGÜN**, 2009, s. 46.
[323] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 48.
[324] Rekabet Kurulu'nun 06.12.2016 tarihli, 16-42/699-313 sayılı kararı (TEB kararı).
[325] Rekabet Kurulu'nun 16.04.2014 tarihli, 14-15/287-120 sayılı kararı (Aksaray Fırıncıları kararı).

Buna karşın, Rekabet Kurulu'nun 2016 tarihli *Türk Telekomünikasyon kararı*nda[326], Türk Telekom'un;

> *"soruşturmaya konu tesis paylaşımı sürecinde Bakanlığın[327] geçiş hakkına ilişkin düzenlemeleri ve tesis paylaşımına ilişkin BTK'nın düzenlemelerine tamamıyla uygun hareket ettiği, yaptığı tüm işlemlerin bu Kurumların bilgisi dâhilinde olduğu, bu durumun Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesi birinci fıkrası kapsamında hafifletici unsur olarak değerlendirilmesi gerektiği"*

iddiasına karşın Kurul;

> *"teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri sektörü düzenleyen kamu otoritelerinin düzenlemelerine uygun davranmalarının veya gerçekleştirdikleri eylemlerden söz konusu otoritelerin bilgi sahibi olmasının, ihlale ilişkin belirlenecek cezada indirim sebebi olmayacağı"*

sonucuna ulaşmıştır. Bu çerçevede, Kurul BTK'nın düzenlemelerine uygun davranılmış olmasının hafifletici unsur olarak dikkate alınmayacağı belirlemesini yapmıştır.

Diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması, Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinde, hafifletici unsurlar arasında sayılan bir diğer hali teşkil etmektedir.[328] Rekabet Kurulu'nun 2010 tarihli Endüstriyel Medikal Gaz kararında[329], Aktif İşbirliği Yönetmeliği kapsamında yaptığı başvurunun Kurul tarafından kabul edilmesi ile idari para cezasından muaf tutulan Berk Gaz'ın diğer teşebbüsleri ihlale zorlamış olması sebebiyle, ihlale zorlanan teşebbüslerin

---

[326] Rekabet Kurulu'nun 09.06.2016 tarihli, 16-20/326-146 sayılı kararı (Türk Telekomünikasyon kararı).
[327] *Ulaştırma Bakanlığı.*
[328] **ARI** 2020, s. 74.
[329] Rekabet Kurulu'nun 11.11.2010 tarihli, 10-72/1503-572 sayılı kararı (Endüstriyel Medikal Gaz kararı). Anılan karara karşı oy gerekçesinde Kurul üyesi Cevdet İlhan GÜNAY, *"Berk Gaz, haklarında soruşturma açılan teşebbüslere baskı uygulamamış, kendince piyasaya girme çabasında bulunmuştur. Bu nedenle teşebbüslere verilen idari para cezalarından Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 7. maddesi uyarınca "...diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması…" nedeniyle Kurul çoğunluğunca indirime gidilmesi kararına katılamıyorum"* ifadelerini kullanmıştır.

cezalarında indirim yapılmıştır. Keza Kurul'un yukarıda zikredilen 2016 tarihli *Tüketici Elektroniği kararı*nda[330] LG bakımından, ihlalde diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması hâli Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Kurul'ca hafifletici neden olarak dikkate alınmış ve temel para cezasında %60 oranında indirime gidilmiştir.

2.2.2.1.4.3. Zarar Görenlere Gönüllü Olarak Tazminat Ödenmesi

Rekabet ihlallerine karşı yaptırım uygulanmasından maksat, esasen ihlallerin caydırılması ile oluşan sosyal refah kaybının giderilmesidir. Ceza Yönetmeliği'nde hafifletici unsur olarak sayılan *ihlalden zarar görenlere gönüllü olarak tazminat ödenmesi,* sosyal refah kaybının giderilmesine hizmet ettiği gibi aşırı caydırıcılığın oluşmasını engellemekte ve bu yönüyle hakkaniyete uygun sonuç doğurmaktadır. [331]

Öte yandan bahse konu hafifletici unsurda öngörülen "tazminat" kavramına ilişkin olarak bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği ile uygulanma koşulları mevzuatta gösterilmediğinden bu hafifletici unsur bakımından birçok belirsizlik bulunmaktadır.[332] Zira soruşturmaya muhatap teşebbüsün ne miktarda bir tazminat ödemesi durumunda anılan hafifletici unsurlardan yararlanacağı, tazminata hangi merci tarafından karar verileceği, tazminatın kime ya da kimlere ödeneceği, *"zarar görenler"* kapsamına yalnızca doğrudan zarar görenlerin mi gireceği yoksa dolaylı olarak zarar görenlerin de bu kapsamda mı mütalaa edileceği, tüketiciler her rekabet ihlalinde etkilenmiş olacaklarından her halükarda tüketicilere tazminat ödenmesinin gerekip gerekmeyeceği, tazminatın *"gönüllü"* ödenmesinden maksadın dava açılmadan takip yapılmadan ödenmesi mi olduğu, dava ve/veya takipten sonra tazminat ödenmesi halinde bu hafifletici unsurun uygulanıp uygulanmayacağı hususlarında açıklık bulunmamaktadır.[333] Bu itibarla, anılan hafifletici unsurun mevcut haliyle uygulanabilir olmaktan uzak olduğu görüşü, rekabet hukuku

---

[330] Rekabet Kurulu'nun 07.11.2016 tarihli, 16-37/628-279 sayılı kararı.
[331] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 51.
[332] Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik Hakkında TÜSİAD Görüşü 2012.
[333] Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik Hakkında TÜSİAD Görüşü 2012.

literatüründe haklı olarak ifade edilmektedir.[334] Kanaatimizce, TÜSİAD'ın Ceza Yönetmeliği'nin belirli maddelerine ilişkin 2012 tarihli görüşünde de belirtildiği üzere, Ceza Yönetmeliği'nin uygulanmasına ilişkin bir kılavuz hazırlanmak suretiyle söz konusu unsura ilişkin belirsizliklerin giderilmesi uygun olacaktır.

2.2.2.1.4.4. Diğer İhlallere Son Verilmesi

Ceza Yönetmeliği'nde hafifletici unsurlar arasında sayılan bir başka hal diğer ihlallere son verilmesidir. Bu hafifletici unsur, Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasında temel para cezasının hesaplanması bakımından yapılan *karteller* ve *diğer ihlaller* ayrımı bağlamında, diğer ihlaller kategorisinde değerlendirilen ihlaller açısından uygulama alanı bulmaktadır. Zira "*soruşturma kararının tebliğinin ardından kartele devam edilmesi",* Yönetmelik kapsamında, karteller bakımından ağırlaştırıcı unsur olarak belirtilmiş iken, sona erdirilmeleri kartellerin ödüllendirilmelerine esas teşkil etmemelidir. [335]

Bir hafifletici unsur olarak diğer ihlallere son verilmesi, Kurul iradesinin teşebbüs tarafından dikkate alındığını göstermekte olup ihlal oluşturan davranışların en kısa sürede sonlandırılmasını temin etmeye yöneliktir. Bu itibarla, söz konusu unsurun uygulanması bakımından önemli olan Kurum tarafından incelemeye başlanıldıktan hemen sonra ihlale son verilmesidir. Zira, teşebbüslerin son ana kadar soruşturma konusu davranışlara devam etmeleri hüküm ile amaçlanan hedefe uygun düşmemektedir.[336]

Ceza Yönetmeliği'nden önceki dönemde Kurul kararlarında yer alan hafifletici unsurlara bakıldığında, ihlale son verilmesinin ve Kanun'un *"İhlale Son Verme"* başlıklı 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca daha önce gönderilen görüşe uygun davranılmış olmasının idari para

[334] **ARI** 2020, s. 75.
[335] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 52.
[336] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 52-53.

cezası belirlenirken dikkate alındığı görülmektedir.[337] Bu bağlamda, Rekabet Kurulu'nun 2000 tarihli CNR/TİAD kararında[338];

> *"...soruşturma açıldıktan sonra CNR' nin bu hükümleri sözleşmelerinden çıkarması ve ihlale son vermesi ile bu sektörün dışındaki fuar sözleşmelerine benzer bir hükmü koymayışı da CNR açısından hafifletici bir neden olarak kabul edilmelidir"*

ifadelerine yer verilmiştir. Buna göre Ceza Yönetmeliği'nde yer verilen *diğer ihlallere son verilmesi* şeklindeki hafifletici unsur, Kurul'un geçmişte aldığı kararlar ile paralellik arz etmektedir. [339]

2.2.2.1.4.5. İhlal Konusu Faaliyetlerin Yıllık Gayri Safi Gelirler İçerisindeki Payının Çok Düşük Olması

Ceza Yönetmeliği'nde hafifletici unsurlar arasında sayılan bir diğer hal ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olmasıdır. Bu unsur esasen ihlalin yarattığı zarar ya da ihlalden elde edilen kazançla orantılı bir cezalandırmaya hizmet etmekte olup, Ceza Yönetmeliği'nin cezanın hesaplanması hususunda toplam gayri safi geliri esas alan yaklaşımının telafi mekanizması olarak nitelendirilmektedir. [340]

İhlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması şeklindeki hafifletici unsura ilişkin Rekabet Kurulu'nun 2012 tarihli *Sodyum Sülfat- Ham Tuz kararı*nda[341], soruşturmaya konu teşebbüslerin 2005-2010 yıllarında pudra sodyum sülfat ve kristal sodyum sülfat satışlarının teşebbüslerin toplam ciroları içindeki payları incelenip ortaya konularak[342] bu çerçevede bir değerlendirme yapılmıştır. Buna göre, anılan Kurul

---

[337] **GÜNDÜZ** 2018, s. 164.
[338] Rekabet Kurulu'nun 20.10.2000 tarihli, 00-40/443-243 sayılı kararı (CNR/TİAD kararı).
[339] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 52.
[340] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 54-55.
[341] Rekabet Kurulu'nun 03.05.2012 tarihli, 12-24/711-199 Sayılı kararı (Sodyum Sülfat- Ham Tuz kararı)
[342] **GÜNDÜZ** 2018, s. 164.

kararında Sodaş bakımından ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması nedeniyle temel para cezasının dörtte bir oranında indirilmesine karar verilmiştir. Bir diğer teşebbüs olan OKS bakımından ise ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması gibi bir hafifletici unsurun varlığından bahsedilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

İhlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması, en çok uygulanan hafifletici nedenlerden biri olarak[343] Kurul kararlarında sıklıkla yer almaktadır.[344] Rekabet Kurulu'nun 2016 tarihli *Türk Telekomünikasyon* kararında[345] da Türk Telekom'un ihlal konusu faaliyetinin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması sebebiyle para cezası beşte üç oranında indirilmiştir. Keza Kurul'un 2020 tarihli *Google kararı*nda[346], 2018 tarihli *Adıyaman Otogaz kararı*nda[347], 2017 tarihli *Burdur Makine Mühendisleri kararı*nda[348], 2016 tarihli *Tüketici Elektroniği-Konsol Oyun kararı*nda[349], 2016 tarihli *3M kararı*nda[350] ve daha pek çok Kurul kararında ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının düşük olduğu gerekçesiyle, cezada indirim yapılmıştır.

Ceza Yönetmeliği'nde hafifletici unsurlar bakımından tahdidi sayma yolu tercih edilmediğinden Yönetmelik'te sayılan hallerin haricindeki unsurlar, ceza takdirinde Kurul'ca dikkate alınabilecektir. Bu çerçevede, Kurul'un *12 Banka kararı*nda[351] yer alan şu ifadeler önem taşımaktadır:

> *"Yönetmeliğin 7. maddesinde, ihlale ilişkin olarak belirlenen temel para cezasında indirim yapılmasına imkân tanıyan bazı hususlar tahdidi değil tadadi olarak zikredilmiştir. Bu çerçevede mevcut dosya özelinde; bankacılık*

---

[343] **GÜNDÜZ** 2018, s. 163-164.
[344] **ARI** 2020, s. 76.
[345] Rekabet Kurulu'nun 09.06.2016 tarihli, 16-20/326-146 sayılı kararı (Türk Telekomünikasyon kararı).
[346] Rekabet Kurulu'nun 13.02.2020 tarihli, 20-10/119-69 sayılı kararı (Google kararı).
[347] Rekabet Kurulu'nun 29.03.2018 tarihli, 18-09/180-85 sayılı kararı (Adıyaman Otogaz kararı).
[348] Rekabet Kurulu'nun 14.12.2017 tarihli, 17-41/640-279 sayılı kararı (Burdur Makine Mühendisleri kararı).
[349] Rekabet Kurulu'nun 07.11.2016 tarihli, 16-37/628-279 sayılı kararı (Tüketici Elektroniği- Konsol Oyun kararı).
[350] Rekabet Kurulu'nun 09.06.2016 tarihli, 16-20/340-155 sayılı kararı (3M kararı).
[351] Rekabet Kurulu'nun 08.03.2013 tarihli, 13-13/198-100 sayılı kararı (12 Banka kararı).

sektörünün uluslararası ekonomik, finansal ve politik gelişmelere olan hassasiyeti ve bu hassasiyete bağlı olarak düzenleyici nitelikteki kurumların ilgili dönemde uyguladıkları politikaların doğrudan ve/veya dolaylı etkileri soruşturmaya taraf olan teşebbüslerin tümü bakımından idari para cezasında eşit oranda hafifletici neden olarak dikkate alınmıştır."

2.2.2.1.4.6. Başka Kartelde veya Diğer İhlallerde Aktif İşbirliği

Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinin ikinci fıkrasında, rekabet ihlali gerçekleştiren teşebbüslerin ilave indirimden yararlanmaları mümkün kılınmıştır. Düzenlemeye göre yürütülen bir soruşturmada Aktif İşbirliği Yönetmeliği'ndeki para cezası verilmemesine ilişkin düzenlemeden yararlanamayan bir teşebbüse verilecek ceza, başka bir kartele ilişkin olarak Kurul'un önaraştırma yapmaya karar vermesinden önce, bu teşebbüsün Aktif İşbirliği Yönetmeliği'nin 6. maddesinde belirlenen bilgi ve belgeleri Kurum'a sunması halinde, dörtte bir oranında indirilmektedir. Bundan maksat, çağdaş yaklaşıma paralel olarak kartellerin ortaya çıkarılmaları ve cezalandırılmalarını temin etmek amacıyla işbirliğini teşvik ederek yaygınlaştırmaktır.[352]

Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ise diğer ihlalleri gerçekleştiren teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin, ihlallerini kabul ederek Kurum ile aktif işbirliğinde bulunmaları halinde, idari para cezaları altıda bir ile dörtte bir arasında indirilmektedir. Diğer ihlallerde aktif işbirliği şeklindeki hafifletici unsur, kartellerde geçerli olmayan bir indirim sebebidir. Zira kartellerde aktif işbirliği yapılması durumunda cezadan bağışıklık mümkün iken, diğer ihlallerde aktif işbirliği yapılması durumunda yalnızca cezadan indirim yapılacağı öngörülmüştür. Esasen bu durum, adaletsizliklere sebebiyet verdiği gerekçesiyle eleştirilmekte ve diğer ihlallerde Kurum ile işbirliği yapanlara da ceza bağışıklığının tanınması gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, doktrinde isabetli olarak aktif

[352] **ARI/AYGÜN** 2009, s. 55.

işbirliğinin incelemeye yardımcı olunması halinden nasıl ayrılacağının belirsiz olduğu ve bu çerçevede aktif işbirliği koşullarının belirlenmesi gerektiği savunulmaktadır.[353]

2.2.3. Pişmanlık Yönetmeliği Hükümleri Çerçevesinde İdari Para Cezalarından Bağışıklık Tanınması veya İndirim Yapılması

23.1.2008 tarihinde kabul edilen 5728 sayılı Kanun ile 4054 Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un çeşitli hükümlerinde yapılan değişikliklerden biri olarak 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin altıncı fıkrasında hükme bağlandığı üzere, Kanun'a aykırılığın ortaya çıkarılması için Kurum ile aktif işbirliği yapan teşebbüs ve teşebbüs birliklerine ve çalışanlarına işbirliğinin niteliği, etkinliği ve zamanlaması dikkate alınarak esasa ilişkin hükümlerin ihlali sebebiyle uygulanan cezalar verilmeyebilir veya verilecek cezalarda indirim yapılabilir. 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin yedinci fıkrasında, bu maddeye göre verilecek idarî para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartlarının, işbirliğine ilişkin usul ve esasların, Rekabet Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği öngörülmüştür.

Bu doğrultuda, kartellerin ortaya çıkarılması amacıyla Rekabet Kurumuyla aktif işbirliği yapan teşebbüsler ile teşebbüs yöneticileri ve çalışanlarına 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen para cezalarının verilmemesine veya verilecek cezalarda indirim yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek üzere hazırlanan "*Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik"* (Pişmanlık Yönetmeliği), 15.2.2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmî, Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Pişmanlık Yönetmeliği, yalnızca yasaklanmış bulunan kartellerin ortaya çıkarılması hali için geçerli olup, anılan Yönetmelik'te para cezasından bağışıklık ve para cezasında indirim olmak üzere iki alternatif bulunmaktadır.[354] Ancak önemle belirtilmelidir ki 4054 sayılı

---

[353] **ARI** 2020, s. 78.
[354] **ASLAN** 2020, s. 309.

Kanun'un 16. maddesinin altıncı fıkrasında, aktif işbirliği halinde para cezalarından bağışıklık tanınması veya indirim yapılması bakımından ihlaller arasında herhangi bir ayrım gözetilmemiştir. Bu bağlamda, karteller haricindeki diğer ihlaller için de idari para cezalarından bağışıklık tanınması veya indirim yapılması olanaklıdır.[355]

Pişmanlık Yönetmeliği'nin 4. maddesinin birinci fıkrasında yer alan düzenlemeye göre Rekabet Kurulu'nun *önaraştırma yapmaya karar vermesinden önce*, başvuru konusu kartelin etkilediği ürünleri, kartelin süresini, kartele taraf olan teşebbüslerin isimlerini, kartelle ilişkili görüşmelerin tarihlerini, yerlerini, katılımcılarını ve kartelle ilgili sahip olunan bilgi ve belgeleri, rakiplerinden bağımsız bir şekilde Kurum'a sunan ve koşulları[356] yerine getiren ilk teşebbüse bu konuda daha önce yapılmış bir başvuru bulunmaması halinde idari para cezası verilmez.[357] Bu teşebbüsün yöneticileri ile çalışanlarına da idari para cezası verilmez.

Pişmanlık Yönetmeliği'ne göre 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaştıracak deliller bulunmaz iken Rekabet Kurulu'nun *önaraştırma yapmaya karar vermesinden soruşturma raporunun tebliğine kadar*, rakiplerinden bağımsız bir şekilde bir önceki paragrafta belirtilen bilgi ve belgeleri sunan ve Yönetmelik'in 6. maddesinde belirlenen koşulları yerine getiren ilk teşebbüse bu konuda daha önce yapılmış bir başvuru bulunmaması halinde idari para cezası verilmez. Bu teşebbüsün yöneticileri ve çalışanlarına da idari para cezası verilmez.[358]

Pişmanlık Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasında ise Kurul'un *önaraştırma yapmaya karar vermesinden, soruşturma raporunun tebliğine kadar geçen sürede* Pişmanlık Yönetmeliği'nin 6. maddesinde belirlenen bilgi ve belgeleri sunan ve koşulları yerine getiren ancak Pişmanlık Yönetmeliği'nin 4. maddesi kapsamındaki para cezasından bağışıklık hükmünden yararlanamayan teşebbüsler için idari para cezasından indirim öngörülmüştür.

---

[355] **GÜNDÜZ** 2014, s. 10.
[356] Pişmanlık Yönetmeliği m. 6 *"Koşullar ve usul"* başlığını taşımakta olup, hükümde, söz konusu Yönetmelik'in 4. ve 5. maddelerinden yararlanılabilmesi için varlığı gerekli koşullar ve usul, sekiz fıkra halinde düzenlenmiştir.
[357] **ASLAN** 2020, s. 310.
[358] Pişmanlık Yönetmeliği m. 4, f. 2.

Bu halde, teşebbüslerin ihlali kabul eden ve aktif işbirliğinde bulunan yöneticileri ve çalışanlarına verilecek idari para cezaları da indirilecektir.

Pişmanlık Yönetmeliği'nin "*Para cezalarında indirim"* başlıklı 5. maddesinde yer alan düzenlemeye göre madde kapsamındaki;

> *"a) ilk teşebbüse verilecek ceza üçte bir ile yarısı arasında indirilir. Bu durumda teşebbüsün ihlali kabul eden ve aktif işbirliğinde bulunan yöneticileri ve çalışanlarına verilecek cezalar da üçte birden az olmamak kaydıyla indirilir veya ceza verilmeyebilir.*
>
> *b) İkinci teşebbüse verilecek ceza dörtte bir ile üçte bir arasında indirilir. Bu durumda teşebbüsün ihlali kabul eden ve aktif işbirliğinde bulunan yöneticileri ve çalışanlarına verilecek cezalar da dörtte birden az olmamak kaydıyla indirilir veya ceza verilmeyebilir.*
>
> *c) Diğer teşebbüslere verilecek cezalar altıda bir ile dörtte bir arasında indirilir. Bu durumda teşebbüsün ihlali kabul eden ve aktif işbirliğinde bulunan yöneticileri ve çalışanlarına verilecek cezalar da altıda birden az olmamak kaydıyla indirilir veya ceza verilmeyebilir."*

Ayrıca Pişmanlık Yönetmeliği'nin 5. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, sunulan deliller neticesinde, ihlalin süresinin uzaması ve sair nedenlerle para cezasının arttırılmasının gerekmesi halinde, bu artıştan ilgili delilleri ilk olarak sunan teşebbüs ve bu teşebbüsün ihlali kabul eden ve aktif işbirliğinde bulunan yöneticileri ve çalışanları etkilenmemektedir.

Pişmanlık Yönetmeliği kapsamında Kurum'a başvuruda bulunan teşebbüsün idari para cezasından bağışıklık ya da cezada indirimden yararlanabilmesi için başvuru konusu kartelle ilgili bilgi ve belgeleri gizlememiş veya ortadan kaldırılmamış olması, kartelin ortaya çıkarılmasını zorlaştıracağı gerekçesiyle Kurum tarafından aksi belirtilmedikçe başvuru konusu kartele taraf olmaya son vermiş olması, aksi belirtilmedikçe başvuruyu soruşturma

raporunun tebliğine kadar gizli tutması, Kurul'un soruşturmanın tamamlanmasından sonra vereceği nihai karara kadar aktif işbirliğini sürdürmesi ve başvuru konusu kartele taraf olan diğer teşebbüsleri ihlale zorlamamış olması gerekmektedir.[359]

Pişmanlık Yönetmeliği'nin *"Yöneticilere ve Çalışanlara Para Cezası Verilmemesi veya Verilecek Cezalarda İndirim Yapılması"* başlıklı üçüncü bölümünde yer alan 7, 8 ve 9. madde hükümleri, teşebbüsler bakımından öngörülen koşullara paralel şekilde düzenlenmiştir.[360] Bu doğrultuda, Pişmanlık Yönetmeliği'nin 7. maddesi uyarınca Rekabet Kurulu'nun *önaraştırma yapmaya karar vermesinden önce* kartele taraf olan teşebbüsler ile bu teşebbüslerin yöneticileri ve çalışanlarından bağımsız olarak başvuru konusu kartelin etkilediği ürünleri, kartelin süresini, kartele taraf olan teşebbüslerin isimlerini, kartelle ilişkili görüşmelerin tarihlerini, yerlerini, katılımcılarını ve kartelle ilgili sahip olunan bilgi ve belgeleri sunan ve koşulları yerine getiren[361] ilk yönetici veya çalışana, bu konuda Pişmanlık Yönetmeliği'nin 4. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde yapılan bir başvurunun bulunmaması hâlinde idari para cezası verilmez.

Keza, Pişmanlık Yönetmeliği m.7 f. 2 hükmü gereğince; 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaştıracak deliller bulunmaz iken, Rekabet Kurulu'nun *önaraştırma yapmaya karar vermesinden soruşturma raporunun tebliğine kadar* kartele taraf olan teşebbüsler ile bu teşebbüslerin yöneticileri ve çalışanlarından bağımsız olarak Pişmanlık Yönetmeliği'nin 9. maddesinde belirlenen bilgi ve belgeleri sunan ve koşulları yerine getiren ilk yönetici veya çalışana, bu konuda daha önce yapılmış bir başvuru bulunmaması halinde idari para cezası verilmez. Belirtilen fıkranın uygulanabilmesi Pişmanlık Yönetmeliği'nin 4. maddesi ile 7. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde bir başvurunun bulunmamasına bağlıdır.

---

[359] Pişmanlık Yönetmeliği m. 6.
[360] **ASLAN** 2020, s. 311.
[361] Pişmanlık Yönetmeliği m. 9 *"Koşullar ve usul"* başlığını taşımakta olup, hükümde, söz konusu Yönetmelik'in 7. ve 8. maddelerinden yararlanılabilmesi için varlığı gerekli koşullar ve usul, sekiz fıkra halinde düzenlenmiştir.

Rekabet Kurulu'nun önaraştırma yapmaya karar vermesinden soruşturma raporunun tebliğine kadar geçen sürede, kartele taraf olan teşebbüsler ile bu teşebbüslerin yöneticileri ve çalışanlarından bağımsız olarak, Pişmanlık Yönetmeliği'nin 9. maddesinde belirlenen bilgi ve belgeleri sunan ve koşulları yerine getiren ancak bu Yönetmelik'in 7. maddesindeki para cezasından bağışıklık hükmünden yararlanamayan yönetici ve çalışanlara verilecek idari para cezaları ise indirilir. Bu bağlamda;

> *"a) İlk yönetici veya çalışana verilecek ceza üçte birden az olmamak kaydıyla indirilir veya ceza verilmeyebilir.*
>
> *b) İkinci yönetici veya çalışana verilecek ceza dörtte birden az olmamak kaydıyla indirilir veya ceza verilmeyebilir.*
>
> *c) Diğer yöneticilere veya çalışanlara verilecek cezalar altıda birden az olmamak kaydıyla indirilir veya ceza verilmeyebilir."*[362]

Sunulan deliller neticesinde, ihlalin süresinin uzaması ve sair nedenlerle para cezasının arttırılmasının gerekmesi halinde, bu artıştan ilgili delilleri ilk olarak sunan yönetici veya çalışan etkilenmemektedir.

Pişmanlık Yönetmeliği'nin 9. maddesi "*Koşullar ve usul" başlığını taşımaktadır.* Anılan düzenlemeye göre, yönetici veya çalışanların idari para cezasından bağışıklık ya da cezada indirimden yararlanabilmesi için başvuru konusu kartelle ilgili bilgi ve belgeleri gizlememiş veya ortadan kaldırılmamış olması, kartelin ortaya çıkarılmasını zorlaştıracağı gerekçesiyle Kurum tarafından aksi belirtilmedikçe başvuru konusu kartele taraf olmaya son vermiş olması, aksi belirtilmedikçe başvuruyu soruşturma raporunun tebliğine kadar gizli tutması, Kurul'un soruşturmanın tamamlanmasından sonra vereceği nihai karara kadar aktif

[362] Pişmanlık Yönetmeliği m. 8 f. 1.

işbirliğini sürdürmesi ve başvuru konusu kartele taraf olan diğer teşebbüsleri ihlale zorlamamış olması gerekmektedir.

2.2.4. Ceza Yönetmeliği'nin Geçici 1. Maddesi ve Geçmişe Yürüme Yasağı

Ceza Yönetmeliği'nin *"Devam eden soruşturmalar"* başlıklı geçici 1. maddesi;

> *"bu Yönetmelik hükümleri, yürürlüğe girmesinden önce başlatılan ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar hakkında da uygulanır"*

şeklinde düzenlenmiştir.

Fiil işlendikten sonraki tarihte yürürlük kazanan aleyhe düzenlemelerin, fail hakkında uygulanmamasını ifade eden "geçmişe yürüme yasağı"[363], suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin kurucu unsuru olup[364], suç ve cezalara ilişkin bu temel güvence, cezalandırma amacı ön planda olan idari cezalar bakımından da geçerlidir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yerleşik içtihadı da bu yönde olup,[365] Anayasa Mahkemesi'ne göre de Anayasa'nın suç ve cezalara ilişkin esasları düzenleyen 38. maddesi, idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapmadığından bu maddede öngörülen ilkeler idari para cezaları bakımından da geçerlidir.[366]

Kabahatler Kanunu'nun "*Zaman bakımından uygulama"* başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasında;

> *"26.9.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümleri kabahatler bakımından da uygulanır. Ancak,*

---

[363] **ARI** 2020, s. 16.
[364] **KATOĞLU** 2014, s. 410.
[365] **ULUSOY** 2013, s. 37.
[366] Anayasa Mahkemesi, 29.11.2012 tarih, 2012/106 E. ve 2012/190 K. sayılı kararı.

kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir"

hükmüne yer verilmiştir. Anılan maddenin ikinci fıkrasında kabahatin, failin icraî veya ihmali davranışı gerçekleştirdiği zaman işlenmiş sayılacağına ve neticenin oluştuğu zamanın, bu bakımdan dikkate alınmayacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile Kabahatler Kanunu'nun, zaman bakımından uygulamaya ilişkin olarak Türk Ceza Kanunu'nun ilgili hükümlerine atıf yaptığı görülmektedir. Türk Ceza Kanunu'nun *"Zaman Bakımından Uygulama"* başlığını taşıyan 7. maddesinin ilk iki fıkrası;

"(1) İşlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. İşlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı da kimse cezalandırılamaz ve hakkında güvenlik tedbiri uygulanamaz. Böyle bir ceza veya güvenlik tedbiri hükmolunmuşsa infazı ve kanuni neticeleri kendiliğinden kalkar.

(2) Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur"

şeklinde düzenlenmiştir. Kabahatler Kanunu m. 5 f. 1 atfı gereğince Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlerinin, kabahatler için de geçerli olması, kabahat teşkil eden rekabet ihlallerinin de Türk Ceza Kanunu'ndaki zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlere tabi olması sonucunu doğurmaktadır.

Bu çerçevede, işlendiğinde yürürlükteki kanuna göre ihlal oluşturmayan bir eylemden ötürü kimse cezalandırılamaz. Aynı şekilde, işlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre ihlal teşkil etmeyen bir eylemden ötürü de kimse cezalandırılamaz. Bununla birlikte, eylemi gerçekleştirdiği zaman yürürlükte olan kanun ile sonradan yürürlük kazanan kanunun hükümleri farklı ise, eylemi gerçekleştirenin lehine olan kanun uygulanmalıdır. Dolayısıyla,

geçmişe yürüme yasağı aleyhe olan hükümler bakımından söz konusu olup, lehe olan hükümler geçmişe etkili şekilde sonuç doğurabilecektir.[367]

Lehe olan hükmün belirlenmesi ise, 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un[368] 9. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince;

> *"önceki ve sonraki kanunların ilgili bütün hükümleri olaya uygulanarak, ortaya çıkan sonuçların birbirleriyle karşılaştırılması suretiyle"*

yapılır. Buna göre, Ceza Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesi ile getirilen düzenlemenin geçmişe yürüme yasağına aykırı olup olmadığının tespiti için bu Yönetmelik ile getirilen düzenlemelerin ilgili bütün hükümleriyle bu Yönetmelik yürürlüğe girmeden önceki dönemdeki ilgili hükümlerin bir bütün olarak olaya uygulanması neticesinde ortaya çıkan sonuçların değerlendirilmesi gerekmektedir.[369] Ancak Ceza Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesinde buna ilişkin bir ayrıma gidilmediği görülmekte olup, bu durum geçmişe yürüme yasağının ihlaline yol açabilecektir.[370] Nitekim Ceza Yönetmeliği'nin anılan düzenlemesi *geçmişe yürüme yasağı ve lehe kanun ilkesini ihlal ettiği gerekçesiyle* pek çok defa dava konusu edilmiştir. Ancak bu iddia Danıştay tarafından istikrarlı şekilde reddedilmiş olup, Ceza Yönetmeliği'nin Geçici 1. maddesinin hukuka aykırı olmadığına karar verilmiştir.

Danıştay'a göre[371];

> *"dava konusu Yönetmelik yeni bir kabahat ya da yaptırım öngörmediğinden veyahut Kanunda yer alan yüzde on sınırı dışında sonuç yaptırımı değiştirecek nitelikte hükümler ihtiva etmediği açık olduğundan, salt Kanunda yer alan idari para cezasının belirlenmesi noktasında getirilen usulü nitelikte kriterleri içeren*

---

[367] **GÜNDÜZ** 2014, s. 73.
[368] 5252 sayılı Kanun, 13.11.2004 tarihli ve 25642 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanmıştır. Anılan Kanun'un 13. maddesi; *"Bu Kanunun, a) "İnfazın ertelenmesi veya durdurulması" başlıklı 10 uncu maddesi hükmü yayımı tarihinde, b) Diğer hükümleri 1 Haziran 2005 tarihinde, yürürlüğe girer"* hükmünü haizdir.
[369] **GÜNDÜZ** 2014, s. 73.
[370] **GÜNDÜZ** 2014, s. 73, **ARI** 2020, s. 18.
[371] Danıştay 13. Daire, 16.12.2014 tarih, 2010/2021 E. ve 2014/4291 K. sayılı kararı.

ve idarenin her bir somut olayda sahip olduğu takdir yetkisinin geleceğe dönük olarak benzer nitelikteki tüm olaylar bakımından somutlaştırılmasını öngören hükümler ihdas edildiği anlaşıldığından, Yönetmeliğin eylem tarihinde yürürlükte olmamasına rağmen henüz haklarında nihai karar verilmemiş ilgililere uygulanmasının, aleyhte bir durum yaratması söz konusu olmadığından, Yönetmelik hükümlerinin, yürürlüğe girmesinden önce başlatılan, ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar hakkında da uygulanmasına yönelik Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde de hukuka aykırılık saptanmamıştır."

Danıştay 13. Daire'nin 2013 tarihli kararında[372], Danıştay Savcısı tarafından dile getirilen;

"İlgililerin aleyhine sonuç doğuran idari işlemlerin geriye yürümeyeceği ve düzenleyici tasarrufların düzenledikleri konularda o konuya ilişkin kuralların yayımlandıkları tarihten itibaren uygulanacağı açık olup, idari işlemlerin geriye yürümemesi hukuk devletinin de gereğidir. Ayrıca cezai idari işlemler uygulanırken ceza hukukunun genel prensiplerinin de göz önüne alınması gerekmektedir. Türk Ceza Kanunu'nun "zaman bakımından uygulama" başlıklı 7. maddesinde "suçun işlendiği zamanın" esas alınması gerektiği belirtilmekte olup, bu kural ceza hukukunun genel bir ilkesidir. Bu durumda; davacının ilk eylem tarihi olan 2008 yılında söz konusu Yönetmeliğin yürürlükte olmadığı göz önüne alındığında, cezai hükümler içeren ve aleyhe sonuçlar doğuran Yönetmeliğin geçmişe yürür şekilde uygulanmasına izin veren geçici 1. maddesinde ve bu Yönetmeliğin uygulanması sonucunda davacıya verilen idari para cezasında hukuka uyarlık görülmemiş olup, davacı şirkete idari para cezası verilmesine ilişkin işlemin, davacının üzerine atılı ilk eylemi sırasında yürürlükte

[372] Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarihli, 2010/3202 E. ve 2013/2707 K. sayılı kararı.

bulunan mevzuat hükümleri dikkate alınarak yeniden tesis edilmesi gerekmektedir"

şeklindeki görüş kanaatimizce isabetlidir. Zira Ceza Yönetmeliği ile kartel şeklinde bir rekabet ihlali türü tanımlandığı, karteller ve diğer ihlaller arasında ayrım yapılarak bunlara ilişkin cezalara alt limit getirildiği ve artırım unsurları belirlendiği göz önüne alındığında, Yönetmelik hükümlerinin lehe-aleyhe değerlendirmesi yapılmaksızın geçmişe etkili şekilde uygulanması geçmişe yürüme yasağının ihlali sonucunu doğurabilecektir.[373]

Nitekim doktrinde de Yönetmelik'in geçici 1. maddesi ile Yönetmelik'te yer alan cezaların belirlenmesi, ağırlaştırılması ve sorumluluğun belirlenmesi hususundaki hükümlerin yürürlük tarihinden önce işlenmiş fiillere uygulanmasının yolunun açıldığı ve bunun bir geçmişe uygulama teşkil ettiği belirtilmektedir. Oysa geçmişe uygulama yasağı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 7. ve Anayasa'nın 38. maddesi ile de güvence altına alınmış olup, bu çerçevede Yönetmelik'in geçici 1. maddesinde yer alan düzenlemenin ceza ve ceza muhakemesi hukukunun temel ilkeleri ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.[374]

---

[373] **ARI** 2020, s. 18
[374] **KATOĞLU** 2014, s. 411.

SONUÇ

İdari para cezalarında caydırma ve bastırma yani cezalandırma amacı ön planda olduğundan bu idari cezalara suç ve cezalara ilişkin temel anayasal güvencelerin uygulanması gerekmektedir. Bu güvenceler; "*savunma hakkına mutlak olarak riayet edilmesi", "suç ve cezaların kanuniliği ilkesi", "suç ve cezaların geçmişe yürümezliği", "lehe kanun uygulaması", "şüpheden sanık yararlanır ilkesi", "masumiyet karinesi", "mükerrer cezalandırma yasağı (non bis in idem)", "cezalandırmada şahsilik ilkesi", "cezalarda orantılılık ve belirlilik ilkesi"* ile *"yaptırım kararlarının gerekçeli olması"* ve *"yaptırıma karşı yargı yolunun açık olması"* ilkeleridir.

Rekabet Kurumu'nun düzenlediği ve denetlediği rekabet piyasasının korunması bakımından bir gereklilik olan idari para cezaları 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. ve 17. maddelerinde; *esasa* ve *usule* ilişkin hükümlerin ihlali halinde, anlık ve süreli olarak uygulanan idari para cezaları şeklinde düzenlenmektedir. Esasa ilişkin hükümlerin ihlali halinde uygulanacak idari para cezasının belirlenmesine ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'da verilecek cezalar bakımından yalnızca bir üst sınır getirilmekle, Rekabet Kurulu'na geniş bir takdir hakkı tanınmıştır.

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin yedinci fıkrası bu maddeye göre verilecek idarî para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartlarının, işbirliğine ilişkin usul ve esasların Kurul'ca çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceğini öngörmüştür. Kanun'un 27. maddesinin birinci fıkrasının f bendinde ise Kanun'un uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak görevi ve yetkisi Rekabet Kurulu'na verilmiştir. Kurul bu hükümlerin gereği olarak *"Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" i* çıkarmıştır.

15 Şubat 2009 tarihli Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Ceza Yönetmeliği, 4054 sayılı Kanun'un *rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar*a ilişkin 4. ve

*hâkim durumun kötüye kullanılması*na ilişkin 6. maddelerinin ihlali halinde uygulanacak para cezalarına ilişkin düzenleme getirmektedir. Birleşme veya devralmaları düzenleyen 7. maddenin ihlali halinde uygulanacak para cezalarının belirlenmesi Yönetmelik kapsamında değildir. Kanaatimizce 7. maddenin ihlali halinde uygulanacak yaptırımlara ilişkin olarak da Kurul'un sahip olduğu takdir hakkını ne şekilde kullanacağının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Zira bu 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin yedinci fıkrası hükmünde "*…bu maddeye göre verilecek idarî para cezaları"* ibaresine yer verilmiş olup, buradan Kanun'un 7. maddesinde öngörülen ihlalin gerçekleşmesi halinde uygulanacak idari para cezaları bakımından da düzenleme yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu aynı zamanda Kurul tarafından 7. maddenin ihlali halinde uygulanacak idari para cezaları bakımından açıklık ve şeffaflığın sağlanması bakımından elzemdir.

Öte yandan Rekabet Kurulu kararları ile yargı kararları incelendiğinde, yürürlüğe girdiği tarihten bugüne, Ceza Yönetmeliği'nin kimi hükümlerine ilişkin hukuka aykırılık iddialarının dile getirildiği görülmekte ve konuya ilişkin tartışmalar güncelliğini korumaktadır. Bu tartışmalardan ilki, Ceza Yönetmeliği'nde "kartel" tanımına yer verilmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'da öngörülmeyen yeni bir ihlal tanımının getirildiği ve böylece kanunilik ilkesinin ihlal edildiği hususuna ilişkindir.

Karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülen rekabet ihlalleri bakımından genel kanun niteliğini haiz olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun *"Kanunilik ilkesi"* başlıklı 4. maddesinde; *"**hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir**"* hükmüne yer verilmiş olup, kanaatimizce bu düzenleme uyarınca hangi fiillerin kabahat oluşturduğu hususunda kapsam ve koşulları itibariyle Kanunla belirlenen çerçeve hükmün içeriği idarenin ikincil nitelikteki işlemleri ile doldurulabilecektir. Bu bakımdan, Ceza Yönetmeliği'ndeki "kartel" tanımıyla yasaklanan davranışlar zaten 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde rekabet ihlâli olarak belirtilen davranışlar olduğundan, Yönetmelik hükmü ile bu davranışlara ilave yapılmadığı ve zaten Kanun'da mevcut olan yasakların "kartel" başlığı altında tanımlanması yoluna

gidildiğinden, Yönetmelik'teki kartel tanımında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bununla birlikte yapılacak bir Kanun değişikliği ile 4054 sayılı Kanun'da kartel tanımına yer verilmesi suretiyle bu husustaki tartışmalara son verilebileceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, temel para cezasının hesaplanmasında *"karteller"* ve *"diğer ihlaller"* şeklinde bir ayrım yapılarak bunlar bakımından asgari ceza sınırının getirilmiş olması, kanaatimizce Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin ikinci fıkrasında hükme bağlanan ***"Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir"*** düzenlemesi karşısında sorun teşkil etmektedir. Zira, Kabahatler Kanunu'nun anılan maddesinde açıkça idari yaptırımların, idarenin düzenleyici işlemiyle belirlenemeyeceği öngörülmüştür. Bu bakımdan, kabahat karşılığı uygulanacak olan yaptırımlarda alt sınır öngörülecek ise bunun Kanun ile düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bununla birlikte idari yaptırımlar bakımından bağlayıcı olan *kanunilik* ilkesi gereğince, idari yaptırımlar gibi bunların hesaplanmasına ilişkin ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenlerin de biçimsel anlamda kanun ile öngörülmesi zorunlu bulunduğundan Yönetmelik'te düzenlenen ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenlerin Kanun'da düzenlenmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Üzerinde yoğun şekilde hukuka aykırılık tartışmalarının yapıldığı bir diğer düzenleme, *Ceza Yönetmeliği hükümlerinin yürürlüğe girmesinden önce başlatılan ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş soruşturmalar hakkında da uygulanacağını* öngören Yönetmelik'in geçici 1. maddesidir. Bu hususta belirtilmelidir ki fiil işlendikten sonraki tarihte yürürlük kazanan aleyhe düzenlemelerin, fail hakkında uygulanmamasını ifade eden *"geçmişe yürüme yasağı",* suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin kurucu unsurudur. Suç ve cezalara ilişkin bu temel güvence, cezalandırma amacı ön planda olan idari cezalar bakımından da geçerli bulunmaktadır. Bununla birlikte, Kabahatler Kanunu m. 5 f. 1 atfı ile Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlerinin kabahatler için de geçerli olması; kabahat teşkil eden rekabet ihlallerinin de Türk Ceza Kanunu'ndaki zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlere tabi olması sonucunu doğurmaktadır.

Buna göre, işlendiğinde yürürlükteki kanuna göre ihlal oluşturmayan bir eylemden ya da işlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre ihlal teşkil etmeyen bir eylemden ötürü kimse cezalandırılamaz. Eylemi gerçekleştirdiği zaman yürürlükte olan kanun ile sonradan yürürlük kazanan kanunun hükümleri farklı ise, eylemi gerçekleştirenin lehine olan kanun uygulanmalıdır. Dolayısıyla, geçmişe yürüme yasağı, aleyhe olan hükümler bakımından söz konusu olup, lehe olan hükümler geçmişe etkili şekilde sonuç doğurabilecektir. Bu bağlamda, Ceza Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesi ile getirilen düzenlemenin geçmişe yürüme yasağına aykırı olup olmadığının tespiti için bu Yönetmelik ile getirilen düzenlemelerin, bu Yönetmelik yürürlüğe girmeden önceki dönemdeki ilgili düzenlemelerle bir bütün halinde olaya uygulanarak ortaya çıkan sonuçların değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak Ceza Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesinde bu yönde bir ayrıma gidilmediğinden mevcut düzenleme kanaatimizce geçmişe yürüme yasağının ihlaline yol açabilecektir. Bu çerçevede, söz konusu hükmün geçmişe uygulama yasağının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 7. ve Anayasa'nın 38. maddesi ile de güvence altına alındığı da göz önünde bulundurularak, ceza ve ceza muhakemesi hukukunun temel ilkeleri ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Diğer yandan, Ceza Yönetmeliği'nin 3. maddesinde yer alan *"yıllık gayri safi gelir"* tanımına ilişkin olarak kanaatimizce, cezanın ilgili teşebbüsün tüm cirosu yerine gelir unsurları arasında ayrıma gidilerek yalnızca ihlalle ilgili mal ve hizmetlerden elde edilen ciro üzerinden hesaplanması hakkaniyete daha uygun sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Buna ilişkin değişikliğin ise Kanun'da öngörülmesi, kanunilik ilkesi açısından gerekli bulunmaktadır.

Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinde ihlalin türüne göre belirlenen para cezası miktarının 1 yıldan uzun, 5 yıldan kısa süren ihlallerde yarısı oranında arttırılacağı ve 5 yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında arttırılacağı düzenlenmekle, 1 yıl 1 günlük ihlal ile 4 yıl 11 aylık ihlal aynı ağırlıkta görülmüş; buna karşın 5 yılın 1 ay altında kalan ve 5 yılı 1 ay aşan ihlaller bakımından hakkaniyete aykırı şekilde farklı sonuçlar öngörülmüştür. Kanaatimizce böyle bir eşik belirlenmesindense her yıl artan oranlı ceza sistemi benimsenmesi hakkaniyete uygun olacaktır.

Kanaatimizce kanunilik ilkesine aykırı olarak Ceza Yönetmeliği'nde düzenlenen ağırlaştırıcı unsurlar bakımından ise özellikle *ihlalin tekerrürü* müessesesi ile *soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi* ve *incelemeye yardımcı olunmaması* hallerine ilişkin olarak, bunlardan ne anlaşılması gerektiği ve bunların ne şekilde uygulanacağı hususunda ciddi belirsizlikler mevcuttur. Bunlardan tekerrür kavramına ilişkin bir tanımlamanın ve tekerrürün koşullarına ilişkin bir belirlemenin Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Kabahatler Kanunu ya da Ceza Yönetmeliği'nde yer almaması, hangi eylemin hangi andan itibaren ve ne kadar süre ile tekerrüre esas teşkil edeceği hususlarında sorun yaratmaktadır. Keza ihlalin tekrarlanması halinde artırımlı ceza uygulanabilmesi için önceki ihlal bakımından yargısal kesinliğin aranmasının gerekip gerekmediği hususunda görüş farklılıkları bulunmaktadır. Bütün bu sorunların giderilebilmesi için kanımızca diğer tüm ağırlaştırıcı unsurlar gibi tekerrür de Kanun'da düzenlenmeli ve koşulları açık olarak ortaya konulmak suretiyle hukuki belirlilik temin edilmelidir.

Soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi şeklindeki ağırlaştırıcı unsura ilişkin olarak, bir anlaşmanın kartel olarak değerlendirilip yaptırıma tabi tutulması ancak bu durumun sabit olduğunun idarece tespiti ve idari yaptırıma karar verilmesi halinde söz konusu olacağından, kanımızca nihai karar verilmeden önce eylemin kartel olarak kabul edilmesi, idari yaptırımlar alanında da geçerli olan ve Anayasa'nın 38. maddesinin 4. fıkrasında düzenlenen masumiyet karinesi ile çelişmektedir. Zira soruşturma kararı, kartelin varlığını tespit ve nihai karar niteliğinde olmayıp, yalnızca iddia mahiyetinde bulunmaktadır. Nitekim, nihai kararda eylemin kartel olmadığının tespit edilmesi halinde, başlangıçta bu ağırlaştırıcı sebebin uygulanmasından kaçınmak amacıyla soruşturma kararının tebliği üzerine örneğin ücretleri değiştirmiş olan teşebbüsler aleyhine telafisi güç hatta imkânsız zararların doğması söz konusu olabilecektir.

Bununla birlikte*, incelemeye yardımcı olmak* şeklinde ifade edilen yükümlülükten ne anlaşılması gerektiği belirli olmayıp, hangi davranışların bu kapsamda değerlendirilebileceğine örnekleme suretiyle yer verilmesi belirliliğin sağlanması açısından önemli bir adım olacaktır. Bu hususta ortaya çıkan sorun ve yorum problemlerini, Rekabet

Kurulu'nun hazırlayacağı Ceza Yönetmeliği'nin uygulanmasına ilişkin bir kılavuz kanaatimizce büyük ölçüde ortadan kaldırabilecektir. Öte yandan kanımızca hem ağırlaştırıcı unsurlar arasında öngörülen hem de 4054 sayılı Kanun'a göre karşılığında ayrı bir yaptırım öngörülen *verilen taahhütlere uymama* davranışı ya yalnızca cezayı ağırlaştırıcı sebep olarak ya da yalnızca karşılığında Kanun'un 17. maddesinde öngörülen yaptırımın uygulandığı usuli ihlal olarak korunmalıdır.

Yine Kanun'da düzenlenmesi gerekirken kanaatimizce kanunilik ilkesine aykırı olarak Ceza Yönetmeliği kapsamında hükme bağlanan hafifletici unsurlardan özellikle *yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunması*, *zarar görenlere gönüllü olarak tazminat ödenmesi* ve *başka kartelde veya diğer ihlallerde aktif işbirliği* hallerinin uygulanması bakımından pek çok belirsizlik bulunmaktadır. Bunlardan hangi tür yardımların yasal yükümlülüklerin ötesinde görülerek indirim sebebi kabul edileceği hususunun açıklığa kavuşturulması, hukuki belirlilik ilkesi açısından bir zorunluluktur.

Keza zarar görenlere gönüllü olarak tazminat ödenmesi hususunda soruşturmaya muhatap teşebbüsün ne miktarda bir tazminat ödemesi durumunda anılan hafifletici unsurlardan yararlanacağı, tazminata hangi merci tarafından karar verileceği, tazminatın kime ya da kimlere ödeneceği, "zarar görenler" kapsamına yalnızca doğrudan zarar görenlerin mi gireceği yoksa dolaylı olarak zarar görenlerin de bu kapsamda mı mütalaa edileceği, tüketiciler her rekabet ihlalinde etkilenmiş olacaklarından her halükarda tüketicilere tazminat ödenmesinin gerekip gerekmeyeceği, tazminatın "gönüllü" ödenmesinden maksadın dava açılmadan, takip yapılmadan ödenmesi mi olduğu dava ve/veya takipten sonra tazminat ödenmesi halinde bu hafifletici unsurun uygulanıp uygulanmayacağı hususlarında açıklık bulunmamaktadır. Yine aktif işbirliğinin incelemeye yardımcı olunması halinden nasıl ayrılacağı hususunda belirsizlikler mevcuttur.

Kabahat karşılığı uygulanan yaptırımların türü, süresi ve miktarı ancak kanunla belirlenebileceğinden, tarafımızca ağırlaştırıcı unsurlar gibi hafifletici unsurların tamamına Kanun'da yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bununla beraber, cezaya etki eden

ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurların Kanun'da düzenlenmesinin yanı sıra, bu unsurlar hakkında teşebbüslere yol gösterici nitelikte açıklamalar ihtiva eden Rekabet Kurulu kılavuzlarının hazırlanması uygulamada ortaya çıkabilecek yorum problemlerinin giderilmesine katkı sağlayabilecektir.

Netice olarak Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamında uygulanan idari para cezaları yüksek meblağlara ulaşabilmekle, kişilerin ve topluluklarının Anayasa'da güvenceye alınan çalışma hakkı, sözleşme özgürlüğü ile özel teşebbüsler kurma özgürlüğüyle yakından ilişkili bulunmaktadır. Bu bağlamda, rekabet ihlalleri karşılığında uygulanacak idari para cezaları bakımından yapılan düzenlemelerde idari cezalar alanında da geçerli olan temel ceza hukuku güvencelerine riayet edilmesi gerekmektedir. Zira bu alandaki düzenlemelerin başta *kanunilik* ilkesi olmak üzere, *suç ve cezaların geçmişe yürümezliği* ilkesi, *lehe kanun* uygulaması, *şüpheden sanık yararlanır* ilkesi, masumiyet karinesi ve mükerrer cezalandırma yasağını ifade eden *non bis in idem* ilkesine uygun hale getirilmesi, cezalandırma süreçlerinin şeffaf, tutarlı ve nesnel olması ve Kurul'un idari para cezası verilmesine ilişkin kararlarının etkili bir yargısal denetime tabi tutulması hukuk devletinin olmazsa olmazlarındandır.

KAYNAKÇA

AKINCI, M. (2001). "*Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu"*. Rekabet Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 2001/5, S. 2-16.

AKSOY, M. N. (2004). "*Rekabetin Korunması Hakkında Kanuna Aykırılığın Özel Hukuk Alanında Sonuçları".* Rekabet Kurumu Yayın No: 0144, Ankara.

ARDIÇOĞLU, A. (2011). "*Rekabet Kurumunun Yapısına İlişkin Yeni Bir Model Önerisi".* Zabunoğlu Armağanı, Ankara Üniversitesi Yayınları, No: 316, S: 37-60, Ankara.

ARI, B. (2020). "*Karşılaştırmalı Hukukta Rekabet İhlallerine Verilen Cezalar".* Rekabet Kurumu Yayın No: 344, Ankara.

ARI, H. (2009). *"Rekabet Hukukunda Etkin Yaptırım Politikası: Themis, Kılıç ve Terazi".* Rekabet Hukuku Yaptırım Politikasında Yeni Dönem: Ceza ve Pişmanlık Yönetmelikleri Konferansı, Editör: Kerem Cem Sanlı, 14 Mayıs 2009, On İki Levha Yayıncılık, S. 5-29.

ARI, M. H., **AYGÜN**, E. (2009). "*Rekabet Kurulu'nun Ceza Yönetmeliği: Yeni Bir Dönemin Ayak Sesleri".* Rekabet Dergisi, 10(4): 7-71.

ARICAN, E., **TANINMIŞ YÜCEMEMİŞ**, B., **ERDİLEK KARABAY**, M., **IŞIL**, G. (2011). *"Türk Bankacılık Sektöründe Ölçek Ekonomileri, Pazar Hakimiyeti ve Rekabet Gücü, Maliyet Etkinliği ve Ölçek Ekonomilerine İlişkin Ekonometrik Bir Uygulama"*. Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 278, İstanbul.

ASLAN, İ. Y. (2020). *"Rekabet Hukuku Dersleri".* Ekin Basım Yayın Dağıtım, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Bursa.

ATEŞ, M. (2019). *"Rekabet Hukukuna Giriş"*. Adalet Yayınevi, Ankara.

AYGÜN, E. (2008). *"Rekabet Hukukunda Para Cezaları: Teori ve Uygulama".* Rekabet Kurumu Yayın No: 220, Ankara.

BABALIK, H. H. (2007). "*Kabahatler Kanununun Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Bakımından Değerlendirilmesi*". Rekabet Forumu Hukuk-Ekonomi-Politika, Sayı: 30.

BADUR, E. (2001). "*Türk Rekabet Hukukunda Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşmalar (Uyumlu Eylem ve Kararlar)".* Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No: 6, Ankara.

DEMİRÖZ, A. (2003). *"Yeni Ekonomide Rekabet Kuralları".* Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 0106, Ankara.

DONAY, S. (1971). "*İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Üzerine Düşünceler"*. İstanbul Hukuk Mecmuası, Cilt: 37, Sayı: 1-4, S. 411-427.

ERKAN, H. (1999). *"Türk Toplumunda Kültür ve Rekabet".* Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları.

FIKENTSCHER, W. (1980). "*İktisadi Kontrolün Üç Fonksiyonu"* (Tekelleri Önleme Hukuku). (Çev: Tuğrul ANSAY, Mustafa ÜNAL), Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 3, S: 711-732.

GÖNEN, K. E. (2003). *"Rekabet Hukukunda İdari Para Cezaları"*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.

GÖZLER, K., **KAPLAN**, G. (2015). *"İdare Hukuku Dersleri",* Ekin Yayınları, 17. Baskı, Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., **TAN**, T. (2013). *"İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar",* Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Ankara, s. 95.

GÜNAY, C. İ. (2014). *"Rekabet Hukuku Dersleri"*. Yetkin Yayınları, Ankara.

GÜNDAY, M. (2007). "*Rekabet Kurulu'nun İdari Para Cezalarına İlişkin Kararlarının Yargısal Denetimi ve Karşılaşılan Sorunlar"*. Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu V, S. 3-10, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.

GÜNDAY, M. (2013). *"İdare Hukuku".* 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.

GÜNDÜZ, F. E. (2004). *"İdari Yaptırımlar".* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İdare Hukuku Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

GÜNDÜZ, H. (2010). *"Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Rekabet Hukuku Uygulamasına Etkileri".* Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 0250, İlk Baskı.

GÜNDÜZ, H. (2014). *"Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları".* Rekabet Kurumu Yayın No: 308, Ankara.

GÜNDÜZ, H. (2018). "*Rekabet İhlallerine İlişkin Soruşturmalar ve Para Cezaları: Rekabet Kurulu'nun 20 Yılının Bilançosu"*. On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.

GÜRKAYNAK, G. (2003). "*Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin 'Hukuk ve İktisat' Perspektifinden 'Amaç' Tartışması"* Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.

GÜRKAYNAK, G., **ÜREY**, Y., **ÇAĞLAYAN**, P. (2007). *"AB ve Türk Hukukunda Para Cezalarına İlişkin Ağırlaştırıcı ve Hafifletici Nedenler".* Rekabet Forumu Hukuk –Ekonomi–Politika, Rekabet Derneği, Sayı: 37, Tarih: 23 Kasım 2007, Ankara, S. 12-20.

GÜRKAYNAK, G., **YILDIRIM**, K. K., **ÖZGÖKÇEN**, M. H., **AYDIN**, A. B. (2011). *"Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylemlerin İspatı Odaklı İspat Tartışmaları".* Rekabet Dergisi, 12(4): 75-125.

KANGAL, Z. T. (2011). *"Kabahatler Hukuku".* On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.

KARACEHENNEM, N. (2008). *"Rekabet İhlalinde Bulunan Teşebbüs ve Teşebbüs Birliklerine Verilecek Para Cezalarına İlişkin Olarak Rekabet Kurumu'nca Hazırlanan Kılavuz Taslağı Hakkında Düşünceler- (III)".* Rekabet Forumu, Sayı: 39.

KATOĞLU, T. (2014). *"Ceza Hukukçusu Gözüyle Rekabet Hukuku Mevzuatında Yapılması Öngörülen Değişiklikler"*. Ankara Barosu Dergisi, 2014/3.

KAYA, A. (2015). *"Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları, Kabahatler Kanunu Işığında"*. Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.

KOÇ, E. (2012). *"4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları İçin Öngörülen İdari Usul".* Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 98, S. 231-282.

ODER, B., **KARCILIOĞLU**, N. K. (2009). *"Ceza Hukuku İlkeleri ve İdare Hukuku İlkeleri Açısından Rekabet Hukukundaki Yeni Yaptırım Politikasının Değerlendirilmesi"* Rekabet Hukuku Yaptırım Politikasında Yeni Dönem Ceza ve Pişmanlık Yönetmelikleri, *Editör: Kerem Cem Sanlı,* Bilgi Üniversitesi, XII Levha Yayınları.

OĞURLU, Y. (1999). *"İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı".* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: III, Sayı: 1, S: 143-194.

OĞURLU, Y. (2001). *"AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak "Ölçülülük İlkesi".* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tufan Yüce Armağanı, İzmir, S. 485-522.

ÖZ, G. (2000). *"AB Rekabet Hukukunda Son Gelişmeler ve Türk Rekabet Hukuku'na Muhtemel Yansımaları"*. Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.

ÖZKAN, A. F. (2009). *"Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti"*. Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 4, S. 75-94.

ÖZLÜER, I. Ö. (2015), *"İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu"*. Ankara Barosu Dergisi, 2015/1.

ÖZSUNAY, E. (2000). *"Türk Kartel Hukukunda Teşebbüsler Arası Anlaşmalar ve Teşebbüs Birliklerinin Kararları- AB Rekabet Hukuku, Alman ve İsviçre Kartel Kanunlarının Işığında RKK Üzerine Düşünceler-".* Rekabet Kurumu, Perşembe Konferansları.

REKABET KURUMU. (2019). *"Rekabet Terimleri Sözlüğü".* Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı.

SANLI, K. C. (2000). *"Rekabetin Korunması Hakkında Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği*". Rekabet Kurumu Yayını (Y. lisans tezi), Ankara.

SANLI, K. C. (2003). *"Türk Rekabet Hukukunda Haksız Fiil Sorumluluğu".* Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I, Rekabet Kurumu Yayınları, S. 197-262, Ankara.

SELÇUK, İ. (2009). "*Uygulayıcı Gözüyle Yeni Yaptırım Politikası ve Ortaya Çıkması Muhtemel Sorunlar"*. Rekabet Hukuku Yaptırım Politikasında Yeni Dönem Ceza ve Pişmanlık Yönetmelikleri, Bilgi Üniversitesi, XII Levha Yayınları, S. 143-186.

TAN, T. (1984). *"Ekonomik Kamu Hukuku".* Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 210, Ankara.

TAN, T. (2000). *"Bağımsız İdari Otoriteler"*. Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları.

TAN, T. (2004). *"İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler*". Hukuk Kurultayı, 6-10 Ocak 2004, Ankara Barosu Yayınları, İnsan Hakları 2, Ankara.

TAN, T. (2005). "İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler". Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük' e Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara.

TEKİNSOY, M. A. (2007). *"Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar".* Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 65, Sayı: 2, S. 119-134.

TÜRK, H. S. (1985). *"Sosyal Piyasa Ekonomisinde Rekabetin Düzenlenmesi"*. Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2, S:119-129.

TÜRKKAN, E. (2018). *"Siyasette Adil Rekabetin Koşulları Çalıştayı Açılış Konuşması".* Rekabet Forumu – Hukuk- Ekonomi- Politika, Rekabet Derneği, Sayı: 121.

TÜSİAD. (2012). *"Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" Hakkında TÜSİAD Görüşü".* TS/ŞİB/12-41, İstanbul.

ULUSOY, A. D. (1999). *"Bağımsız İdari Kurumlar".* Danıştay Dergisi, Yıl: 29, Sayı: 100, Ankara.

ULUSOY, A. D. (1999). *"Türk İdare Sistemi İçinde Rekabet Kurumu`nun Yeri".* Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları.

ULUSOY, A. D. (2000). *"Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme"*. Ankara Barosu Dergisi, 2000/-2, S: 45-60.

ULUSOY, A. D. (2013). "*İdari Yaptırımlar".* On iki Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

ULUSOY, A. D. (2020). "*Yeni Türk İdare Hukuku"*. Yetkin Yayınları, 3. Baskı, Ankara.

UYANIK, P. (2003). *"Rekabet Hukuku Açısından Delil".* Rekabet Kurumu Yayınları, Yayın No: 0120, Ankara.

UYGUR, M. S. (2018). *"Rekabet Kurulu ve Yargı Kararlarında Ceza Yönetmeliğinin Rolü: 2013-2016 Dönemi Kararları Kapsamında Bir İnceleme"*. Rekabet Dergisi, Cilt:18, Sayı: 2.

ÜNAL, İ. (2010). "*Rekabet Kurulu'nun Uyumlu Eylem Nedeniyle İdarî Yaptırım Kararı ve Yargısal Denetimi".* Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Programı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

YAĞCI, M. O. (2017). *"Rekabet Kurulu'nun İnceleme ve Araştırma Usulü ve Kurul Kararlarının Yargısal Denetimi"*. Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi.

YILDIRIM, T., **YASİN**, M., **KAMAN**, N., **ÖZDEMİR**, H. E., **ÜSTÜN**, G., **OKAY TEKİNSOY**, Ö. (2018). "*İdare Hukuku"*. Editör: Prof. Dr. Turan YILDIRIM, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

ZABUNOĞLU, Y. K. (2012). *"İdare Hukuku- I"*. Cilt 1, Yetkin Yayınları, Ankara.

ZABUNOĞLU, Y. K. (2012). *"İdare Hukuku- II".* Cilt 2, Yetkin Yayınları, Ankara.

YARGI KARARLARI

Anayasa Mahkemesi, 23.10.1996 tarih, 1996/48 E. ve 1996/41 K. sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesi, 23.10.1997 tarih, 1997/19 E. ve 1997/66 K. sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesi, 23.05.2001 tarih, 2001/232 E. ve 2001/ 89 K. sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesi, 29.11.2012 tarih, 2012/106 E. ve 2012/190 K. sayılı kararı.

Anayasa Mahkemesi, 13.01.2016 tarih, 2015/85 E. ve 2016/3 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 21.11.2014 tarih, 2014/74 E. ve 2014/1315 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 21.11.2014 tarih, 2014/110 E. ve 2014/1314 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2013/1257 E. ve 2014/1394 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2014/128 E. ve 2014/1397 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2014/136 E. ve 2014/1396 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2014/137 E. ve 2014/1393 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 05.12.2014 tarih, 2014/276 E. ve 2014/1395 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 25.12.2014 tarih, 2014/119 E. ve 2014/1580 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 25.12.2014 tarih, 2014/232 E. ve 2014/1581 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 23.01.2015 tarih, 2014/593 E. ve 2015/80 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 30.01.2015 tarih, 2014/313 E. ve 2015/128 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 20.02.2015 tarih, 2014/2000 E. ve 2015/258 K. sayılı kararı.

Ankara 2. İdare Mahkemesi, 30.12.2019 tarih, 2018/2415 E. ve 2019/2649 K. sayılı kararı.

Ankara 5. İdare Mahkemesi, 31.03.2021 tarih, 2020/3054 E. ve 2021/542 K. sayılı kararı.

Ankara 17. İdare Mahkemesi, 27.01.2021 tarih, 2020/986 E. ve 2021/53 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 14.03.2006 tarih, 2005/86 E. ve 2006/1413 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 14.03.2006 tarih, 2005/1734 E. ve 2006/1403 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 14.11.2006 tarih, 2006/828 E. ve 2006/4326 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 12.12.2006 tarih, 2005/1759 E. ve 2006/4714 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 14.05.2008 tarih, 2006/1113 E. ve 2008/4207 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 14.05.2008 tarih, 2006/1457 E. ve 2008/ 4213 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 18.04.2011 tarih, 2008/13183 E. ve 2011/1656 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 01.11.2011 tarih, 2008 / 13699 E. ve 2011 / 4828 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 13.12.2012 tarih, 2009/869 E. ve 2012/ 3794 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 26.03.2013 tarih, 2009/5890 E. ve 2013/847 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 26.03.2013 tarih, 2010/762 E. ve 2013/839 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarih, 2010/2490 E. ve 2013/2706 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 01.11.2013 tarih, 2010/3202 E. ve 2013/2707 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 06.05.2014 tarih, 2010/3090 E. ve 2014/1719 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2014 tarih, 2010/2021 E. ve 2014/4291 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 22.10.2015 tarih, 2011/2535 E. ve 2015/3577 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2445 E. ve 2015/4605 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2447 E. ve 2015/4606 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2549 E. ve 2015/4607 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2624 E. ve 2015/4608 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2888 E. ve 2015/4609 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2889 E. ve 2015/4610 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2895 E. ve 2015/4611 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/2974 E. ve 2015/4612 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/3038 E. ve 2015/4613 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/3590 E. ve 2015/4614 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/3655 E. ve 2015/4615 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.12.2015 tarih, 2015/4548 E. ve 2015/4616 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 09.02.2016 tarih, 2011/4063 E. ve 2016/215 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 09.02.2016 tarih, 2011/4163 E. ve 2016/216 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 25.02.2016 tarih, 2011/2223 E. ve 2016/473 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 12.10.2016 tarih, 2012/124 E. ve 2016/3234 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 16.10.2017 tarih, 2011/4540 E. ve 2017/2572 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 20.11.2017 tarih, 2011/4084 E. ve 2017/3172 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 21.05.2019 tarihli 2016/3587 E. ve 2019/1778 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 21.05.2019 tarihli, 2016/4614 E. ve 2019/1786 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 11.12.2019 tarih, 2015/3353 E. ve 2019/4244 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 11.12.2019 tarih, 2016/4902 E. ve 2019/4247 K. sayılı kararı.

Danıştay 13. Daire, 13.10.2020 tarih, 2018/1706 E. ve 2020/ 2549 K. sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 18.02.2013 tarih, 2008/3422 E. ve 2015/ 523. K. sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 14.05.2015 tarih, 2013/3058 E. ve 2015/ 1839 K. sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 18.01.2016 tarih, 2013/3389 E. ve 2016/23 K. sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 31.05.2021 tarih, 2019/2391 E. ve 2021/1106 K. sayılı kararı.

Uyuşmazlık Mahkemesi, 02.04.1990 tarih, 1990/6 E. ve 1990/6 K. sayılı kararı.

REKABET KURULU KARARLARI

Rekabet Kurulu'nun 20.10.2000 tarihli, 00-40/443-243 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 16.05.2002 tarihli, 02-29/339-139 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 12.06.2003 tarihli, 03-42/483-M sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun, 14.10.2005 tarihli, 05-68/958-259 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 29.12.2005 tarihli, 05-88/1221-353 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 18.09.2008 tarihli, 08-54/847-338 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 25.11.2009 tarihli, 09-57/1355-348 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 23.12.2009 tarihli, 09-60/1490-379 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 11.11.2010 tarihli, 10-72/1503-572 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 06.06.2011 tarihli, 11-34/742-230 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 08.03.2013 tarihli, 13-13/198-100 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 13.08.2013 tarihli, 13-47/662-283 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 19.12.2013 tarihli, 13-71/988-414 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 26.12.2013 tarihli, 13-72/997-428 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 16.04.2014 tarihli, 14-15/287-120 sayılı kararı

Rekabet Kurulu’nun 22.10.2014 tarihli, 14-42/783-346 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 14.01.2016 tarihli, 16-02/44-14 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 09.06.2016 tarihli, 16-20/326- 146 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 09.06.2016 tarihli, 16-20/340-155 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 07.11.2016 tarihli, 16-37/628-279 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 06.12.2016 tarihli, 16-42/699-313 sayılı kararı

Rekabet Kurulu’nun 16.02.2017 tarihli, 17-07/84-34 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 19.07.2017 tarihli, 17-23/384-167 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 28.11.2017 tarihli, 17-39/636-276 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 14.12.2017 tarihli, 17-41/640-279 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 29.03.2018 tarihli, 18-09/180-85 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 21.06.2018 tarihli, 18-20/356-176 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 08.08.2018 tarihli, 18-27/451-220 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 10.01.2019 tarihli, 19-03/23-10 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 20.06.2019 tarihli, 19-22/354-160 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun, 26.12.2019 tarihli, 19-46/791-345 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 13.02.2020 tarihli, 20-10/119-69 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 12.11.2020 tarihli, 20-49/675-295 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun, 19.11.2020 tarihli, 20-50/694-305 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun, 07.01.2021 tarihli, 21-01/19-9 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu'nun 04.03.2021 tarihli, 21-11/155-64 sayılı kararı.

RAPORLAR

Rekabet Kurumu. (2021). *"Yıllık Rapor 2020".* Mart, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *"Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu".* Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013, Ankara.

İNTERNET KAYNAKLARI

Anayasa Mahkemesi Resmî İnternet Sitesi;

(Çalışmada yer verilen Anayasa Mahkemesi kararlarına, T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/ adresinden ulaşılmıştır.)

https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1996/41?EsasNo=1996%2F48.

https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2001/89?EsasNo=2001%2F232.

https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1997/66?EsasNo=1997%2F19

https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2012/190?EsasNo=2012%2F106.

https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2016/3?EsasNo=2015%2F85.

Rekabet Derneği İnternet Sitesi;

(Çalışmada yer verilen Rekabet Forumlarına, https://www.rekabetdernegi.org/ adresindeki arşiv kısmından ulaşılmıştır.)

https://www.rekabetdernegi.org/dosyalar/OAD1613163314.pdf.

Rekabet Kurumu Resmî İnternet Sitesi;

https://www.rekabet.gov.tr/tr/Davalar.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/etkinlik-yayinlari/7-pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/rk-yillik-rapor-2020-20210402165321118-pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/kilavuzlar/dikeykilavuz2018-20180330155908926.pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/kilavuzlar/hakim-durumdaki-tesebbuslerin-dislayici-davranislarina-iliskin-kilavuz1.pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/kilavuzlar/kartellerin-ortaya-cikarilmasi-amaciyla-aktif-isbirligi-yapilmasina-dair-yonetmeligin-(pismanlik-yonetmeligi)-aciklanmasina-iliskin-kilavuz1.pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/listeicerik/kilavuz15-pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn77.pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn85.pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn86.pdf.

https://www.rekabet.gov.tr/tr/Kararlar.

https://www.rekabet.gov.tr/Karar?kararId=a5f7ff23-0ffa-48c7-963a-14eec4da5825.

https://www.rekabet.gov.tr/tr/Safahatlar.

https://www.rekabet.gov.tr/Safahat?safahatId=fed2b6fb-042f-40a8-ad9b-bc60337d9f7c

https://www.rekabet.gov.tr/Safahat?safahatId=ff5017ae-ce94-4534-bc2e-6fc80fb020c8.

https://www.rekabet.gov.tr/Safahat?safahatId=40309d73-7b35-4458-a8c7-79a802d9a975

https://www.rekabet.gov.tr/Safahat?safahatId=62ac9bec-348d-451e-bcda-1a3652b608d6

Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in Genel Gerekçesine; https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/tr/tr/tr128tr.html adresinden ulaşılmıştır.

Resmî Gazete;

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080208-1.htm.

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090215-3.htm.

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050331.htm.

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101007.htm.

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090215.htm.

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201218-7.htm.

https://www.resmigazete.gov.tr/16.03.2021.

https://www.resmigazete.gov.tr/15.07.2021.

TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi;

https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=39841&pkanunnumarasi=4054.

https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=100560&pkanunnumarasi=6352.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Resmî İnternet Sitesi;

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_RekabetHukukuvePolitikaları.pdf.

TÜSİAD İnternet Sitesi;

https://tusiad.org/tr/rekabet-hukuku-cg/item/6320-rekabeti-sinirlayici-anlasma-uyumlu-eylem-ve-kararlar-ile-hakim-durumun-kotuye-kullanilmasi-halinde-verilecek-para-cezalarina-iliskin-yonetmelik-hakkinda-tusiad-gorusu.

Uyuşmazlık Mahkemesi Resmî İnternet Sitesi;

https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/Uploads/1990.6.pdf.

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Resmî İnternet Sitesi;

Çalışmada yer verilen doktora ve yüksek lisans tez çalışmalarına https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp adresinden ulaşılmıştır.