T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
KAMU HUKUKU DOKTORA PROGRAMI

REKABET KURULUNUN REKABET İHLALİNİ DENETİM USULÜ

Doktora Tezi

MUHAMMED İSMAİL ÇEKİÇ

İSTANBUL 2026

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
KAMU HUKUKU DOKTORA PROGRAMI

REKABET KURULUNUN
REKABET İHLALİNİ DENETİM USULÜ

Doktora Tezi

MUHAMMED İSMAİL ÇEKİÇ

Tez Savunma Jürisi

1.	Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Hüseyin Melih Çakır
2.	Üye	: Prof. Dr. Turan Yıldırım
3.	Üye	: Prof. Dr. Zehreddin Aslan
4.	Üye	: Prof. Dr. Nur Zeliha Kaman
5.	Üye	: Dr. Öğr. Üyesi Ebru Zeybek Cebeci

İSTANBUL 2026

ÖZET

Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu, rekabet kurallarının ihlali şüphesi doğuran durumlarda denetim usulünü işletmekte ve gerektiğinde yaptırımlar uygulamaktadır. Bu çalışmada, Kurul'un ihlal tespitinde izlediği geleneksel ve güncel yöntemler incelenmiş, özellikle denetim araçlarının ve kararların hukuka uygunluğu sorgulanmıştır. Çalışma, kartelleşmenin önlenmesi yoluyla ekonomik kamu düzeninin korunması ile temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması arasındaki dengeyi ortaya koymuştur. Özellikle yerinde incelemelerde bu denge kamu düzeninin korunmasına öncelik verilerek sağlanmıştır. Bununla birlikte, yargı organlarının yerinde incelemelere yönelik hukuki değerlendirmeyi yaparken temel haklara müdahale ölçütlerini daha etkin işletmesi gerekmektedir.

Nitel yöntemle gerçekleştirilen incelemede, Kurul kararlarının yargı organları karşısında genel olarak başarılı bir sınav verdiği görülmüştür. Ancak özellikle ihlalin net olarak ortaya konamaması ve yetersiz inceleme yapılması sebeplerinin sıklıkla iptal kararlarının gerekçesini oluşturduğu gözlemlenmiştir. Bu sorunun temelinde rekabet ihlalinin tespitindeki ölçüt karmaşasının yattığı sonucuna ulaşılmış ve her bir aşama bakımından yeknesak standartlar yargı kararları ışığında önerilmiştir. Bunun yanında, uzlaşma kararlarına karşı dava açılmasını engelleyen hükmün Anayasa'ya uygun olmadığı yönünde kanaatimiz açıklanmıştır.

Kurul kararlarına karşı başvuru yapabilecek taraflar bakımından ise özellikle teşebbüs birliklerinde her bir katılımcının aynı yönde iradesinin aranması hususu hak arama hürriyeti bağlamında eleştirilmiştir. Tüketicilerin ise ihlal iddiası ağırlaştıkça yargı organlarınca ehliyetli bulunmaya yaklaştığı ve bu hususta olay bazlı değerlendirme yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Son olarak, özellikle 2024 yılından bu yana verilen mahkeme kararlarının yayımlanmaması, şeffaflık ve öngörülebilirlik bakımından önemli bir sorun olarak tespit edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Rekabet, rekabet ihlali, idare hukuku, denetim usulü, soruşturma, önaraştırma, ilk inceleme, bilgi isteme, yerinde inceleme, taahhüt, uzlaşma.

ABSTRACT

The Competition Board, the decision-making organ of the Competition Authority, administers investigative procedures in instances suggesting a potential breach of competition rules and imposes sanctions where warranted. This study scrutinizes both the traditional and contemporary methodologies employed by the Board in ascertaining infringements, specifically questioning the legality of investigative instruments and the resulting decisions. The research elucidates the equilibrium between safeguarding economic public order through the prevention of cartelization and the guarantee of fundamental rights and freedoms. Notably, within the scope of on-site inspections, this balance has been struck by affording precedence to the preservation of public order. Nevertheless, judicial bodies must more rigorously apply the criteria governing interference with fundamental rights when conducting legal assessments of such on-site inspections.

Through a qualitative analysis, it is observed that the Board's decisions have generally withstood judicial scrutiny. However, it is noted that the failure to substantiate infringements with sufficient clarity and the conduct of inadequate investigations frequently constitute the primary grounds for annulment. The study concludes that at the heart of this issue lies a conceptual ambiguity regarding the criteria for detecting competition infringements; accordingly, uniform standards for each procedural stage are proposed considering judicial precedents. Furthermore, it is contended that the statutory provision precluding legal challenges against settlement decisions is incompatible with the Constitution.

Regarding the parties entitled to appeal the Board's decisions, the requirement of seeking unanimous intent from each participant within associations of undertakings is criticized within the context of the right to legal remedies. Furthermore, it is emphasized that as the gravity of an infringement allegation increases, judicial bodies lean toward granting legal standing to consumers, necessitating a case-by-case appraisal of this matter.

Finally, the non-publication of judicial rulings rendered since 2024 is identified as a significant impediment to transparency and legal predictability.

Keywords: Competition, competition infringement, administrative law, inspection procedure, investigation, preliminary inquiry, initial examination, request for information, on-site inspection, commitment, settlement.

İÇİNDEKİLER

ÖZET i
ABSTRACT ii
İÇİNDEKİLER iii
KISALTMALAR LİSTESİ vii
REKABET KURULUNUN REKABET İHLALİNİ DENETİM USULÜ 1
GİRİŞ 1
1. Denetim Usulünde Süjeler 2
1.1 Teşebbüs 2
1.2 Başvurucular: Şikayetçi ve Muhbir 6
1.3 Taraf 6
2. Rekabet İhlalinin Tespitine İlişkin Usuli Çerçeve 8
3. Rekabet İhlalini Denetim Usulünün İlkeleri 12
3.1 Resen Araştırma ve Harekete Geçme İlkeleri 14
3.2 Katılım İlkesi 16
3.2.1 İlgilinin Dinlenilmesi Bakımından Katılım 18
3.2.2 İlgilinin Bilgi Edinmesi Bakımından Katılım 22
3.3 Temsil İlkesi 25
3.4 Gerekçe İlkesi 25
3.5 Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi 28
BİRİNCİ BÖLÜM 31
SORUŞTURMA ÖNCESİ EVRELER 31
1. İlk İnceleme Evresi 31
1.1 Önaraştırma İçin Gerekli Eşik 33
1.2 Şüphe Dereceleri 35
1.2.1 Şüphe Türleri 36
1.2.2 Önaraştırma İçin Aranacak Şüphe Türü 37
1.3 Önaraştırma Yapılmaması Kararı 38
1.3.1 Görevsizlik 39
1.3.2 Açık İhlal Yokluğu 41
1.3.3 İddia/Delil Yetersizliği 42
2. Önaraştırma Evresi 44
2.1 Önaraştırma Yapılması Kararı 44
2.2 Önaraştırmanın Usulü 44

2.3 Soruşturma İçin Gerekli Ölçüt 48
2.3.1 Ölçütü Nitelendirme Sorunu 49
2.3.2 Ölçütü Derecelendirme Sorunu 50
2.3.2.1 Ciddi ve Yeterli Bulgunun Kapsamı 51
2.3.2.2 Ciddi ve Yeterli Bulgunun Soruşturmaya Özgülenmesi 54
2.4 Kurulun Eksik İncelemeleri 57
2.5 Soruşturma Açılmaması Kararı 60
2.6 De Minimis Kuralı 60
2.6.1 Kurul Kararlarında De Minimis 61
2.6.2 De Minimisin Hukuki Çerçevesi 62
İKİNCİ BÖLÜM 65
SORUŞTURMA EVRESİ 65
1. Soruşturma Açılması Kararı 65
2. Soruşturmanın Usulü 65
2.1 Soruşturmanın Başlaması ve Soruşturma Bildirimi 66
2.2 Soruşturma Raporu 70
2.3 Yazılı Savunma 71
2.4 Sözlü Savunma 74
2.5 Nihai Karar 79
3. Soruşturma Evresindeki Usuli Mekanizmalar 81
3.1 Taahhüt 83
3.1.1 Taahhüdün Şartları 84
3.1.2 Taahhüdün Usulü 88
3.1.2.1 Başvuru Şekli ve Süresi 88
3.1.2.2 Kurulun Ön Değerlendirmesi 88
3.1.2.3 Taahhüt Görüşmeleri 88
3.1.2.4 Taahhüt Metninin Kapsamı ve Değerlendirilmesi 89
3.1.2.5 Taahhüt Başvurusunun Sonuçlanması 90
3.1.3 Taahhüdün Hukuki Niteliği 91
3.1.4 Taahhüdün Kabulü Kararının Hukuki Rejimi 93
3.2 Uzlaşma 97
3.2.1 Uzlaşmanın Şartları 97
3.2.2 Uzlaşmanın Usulü 97
3.2.3 Uzlaşmanın Hukuki Niteliği 100
3.2.4 Uzlaşma Kararının Hukuki Rejimi 101
4. Soruşturma Evresinde Temel Haklar 105
4.1 Adil Yargılanma Hakkı 106

4.2 Mülkiyet Hakkı 111
4.3 Bilgi Edinme Hakkı 112
5. İspat Standardı 116
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 124
ÖNARAŞTIRMA VE SORUŞTURMAYA İLİŞKİN 124
ORTAK HUKUKİ MESELELER 124
1. Süreye İlişkin Meseleler 124
1.1 Düzenleyici – Emredici Süre Ayrımı 124
1.2 Zamanaşımı Uygulaması 129
2. Kurulun İnceleme Yetkileri 132
2.1 Bilgi İsteme 132
2.1.1 Bilgi İsteme Usulü 135
2.1.2 Bilgi İsteme Yetkisinin Sınırı 139
2.1.2.1 Konu Yönünden Sınır 141
2.1.2.3.1 Ölçülülük Bakımından 141
2.1.2.3.2 Savunma Hakkı Bakımından 142
2.1.2.2 Yer Yönünden Sınır 144
2.1.3 Kurulun Gerekçe Yükümlülüğü Bakımından Bilgi İsteme 146
2.2 Yerinde İnceleme 147
2.2.1 AB Hukukunda Yerinde İnceleme Türleri 148
2.2.2 Yetki Belgesi 149
2.2.1.1 ABAD Kararlarında 150
2.2.1.2 İç Hukukta 151
2.2.3 Yerinde İnceleme Usulü 153
2.2.3.1 İnceleme Kararı Alınması 153
2.2.3.2 Hakim Kararı Alınması 154
2.2.3.3 Yerinde İncelemenin İcrası 156
2.2.4 Yerinde İnceleme Yetkisinin Sınırı 161
2.2.4.1 Kişisel Veriler 162
2.2.4.2 Avukat-Müvekkil Gizliliği 163
2.2.4.3 İdari Tedbirler 166
2.2.4.4 Veri Güvenliği 166
2.2.4.5 Üçüncü Kişilere Yaptırım Uygulanması 167
2.2.4.6 AB Hukuku Bakımından Değişen Sınırlar 168
3. Kararların İdari İşlem Teorisindeki Yeri 170
4. Kararlara Karşı Başvuru Yolları 174
4.1 Başvuru Türleri 175

4.2 Başvuruların Ön Koşulu: Ehliyet 177
4.2.1 Objektif Ehliyet 177
4.2.2 Sübjektif Ehliyet 178
4.3 Başvuru Merci, Süresi ve Aleyhine Başvurulabilecek Karar Türleri 182
SONUÇ 185
KAYNAKÇA 189

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı (Kararı)
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABDer	Ankara Barosu Dergisi
A.g.e.	Adı Geçen Eser
A.g.k.	Adı Geçen Karar
A.g.m.	Adı Geçen Makale
AHBVÜHFD	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AİD	Amme İdaresi Dergisi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (Kararı)
AKBK	Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi
AKBK Tavsiye Kararı	İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar
AMKD	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
Ank.	Ankara
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBE	Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi (Kararı)
B.B.	Bireysel Başvuru Numarası
BATİDER	Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi
BEK	Bilgi Edinme Kurumu
BİAK	Basın İzleme Araştırma Komitesi
BKM	Bankalararası Kart Merkezi
Bkz.	Bakınız
Böl.	Bölge
BTK	Bilgi Teknolojileri Kurumu

BÜHFKHD	Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kazancı Hukuk Dergisi
C.	Cilt
CAT	Birleşik Krallık Rekabet Temyiz Mahkemesi (Kararı)
CNMC	İspanyol Rekabet Otoritesi
Çev.	Çeviren
D…D	Danıştay…Dairesi Kararı
DEÜHFD	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DİBK	Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı
DİDDGK	Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Kararı)
DİDDK	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (Kararı)
Dn.	Dipnot
DVDDK	Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu Kararı
DVDDGK	Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu (Kararı)
E.	Esas Numarası
ed.	Editör
GSÜHFD	Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GÜHFD	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İd. Mhk.	İdare Mahkemesi Kararı
İDD	İdari Dava Dairesi Kararı
İHİD	İdare Hukuku İlimleri Dergisi
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İHM	İstanbul Hukuk Mecmuası
İMEDÜHFD	İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜSBE	İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
K.	Karar Numarası
K.T.	Karar Tarihi

KEP	Kayıtlı Elektronik Posta
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
kıs.	Kısaltılmış Hali
Komisyon	Avrupa Komisyonu
Kurul	Rekabet Kurulu
Kurum	Rekabet Kurumu
m.	Madde
MÜHF-HAD	Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
MÜSBE	Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
No:	Numarası
par.	Paragraf Numarası
RG	Resmi Gazete
RK	Rekabet Kurulu Kararı
S.	Sayı(sı)
s.	Sayfa
ss.	Makale/Kitap Bölümü Sayfa Sayıları
SCOTUS	Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesi Kararı
SÜHFD	Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
T.	Tarihi
TAAD	Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBB	Türkiye Barolar Birliği
Teşkilat Yönetmeliği	Rekabet Kurumu Teşkilat Yönetmeliği
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
Uzlaşma Yönetmeliği	Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik
vd.	Ve Devamı

Y.	Yıl
Y…C.D.	Yargıtay …Ceza Dairesi Kararı
YBHD	Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi

REKABET KURULUNUN REKABET İHLALİNİ DENETİM USULÜ

GİRİŞ

Rekabet, serbest piyasa ekonomilerinde kaynakların etkin kullanımı, inovasyonun teşviki ve tüketici refahının artırılması açısından temel bir mekanizmadır[1]. Rekabet hukuku ise kısa vadeli refahtan ziyade uzun vadeli refaha odaklanmaktadır. Otoriteler, bir davranışın rekabeti kısıtlayıp kısıtlamadığını denetlerken bu davranışın verimliliği, inovasyonu ve ekonomik özgürlükleri nasıl etkilediğini tartmak durumundadırlar[2]. Piyasa hakimiyeti başlı başına yasak değil ise de bu hakimiyetin kamu düzeni çerçevesinde dirlik ve esenliği sekteye uğratmaması gerekmektedir. Piyasalarda yeterli rekabetin bulunmadığı durumlarda tekelleşme veya kartelleşme eğilimleri ortaya çıkmakta; bu da fiyatların yapay şekilde yükselmesi, ürün ve hizmet çeşitliliğinin azalması ve ekonomik verimliliğin düşmesi gibi pek çok soruna yol açmaktadır. Bu nedenle devletler, rekabeti destekleyen veya düzenleyen politikaları benimseyerek piyasaların sağlıklı işleyişine müdahil olmayı bir tercih alanı olarak görmüşlerdir. Bu politika ilk olarak, 1890 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde (*ABD*) *Sherman Kanunu* ile somutlaşmıştır[3]. Sonrasında ise önce Avrupa Birliği'nde (*AB*), devamında ise ülkemizde rekabetin korunması üzerine politikalar ve yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

Ancak modern hukuk düzenlerinde rekabetin korunması, yalnızca iktisadi rasyonaliteye dayalı bir politika seçimi olmanın ötesine geçmiştir. Rekabetin tesisi ve korunması, artık özellikle kamu hukukunun pek çok ilkesiyle bağlantılı bir yükümlülük olarak kabul edilmektedir. Türk hukuk düzeninde de bu yaklaşımın yansıması açık biçimde görülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 167. maddesi, devletin para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemesini sağlayıcı, tekelleşmeyi önleyici ve rekabeti koruyucu tedbirler almasını öngörmektedir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi, tekelleşme ve kartelleşmenin etkilerinden toplumu korumayı Anayasa'nın 5. maddesi kapsamında devletin kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama göreviyle ilişkilendirmiştir[4]. Bu durum, rekabet hukukuna yalnızca iktisadi gerekçelerle değil, başta Anayasa olmak üzere hukuki normlarla temellendirilmiş bir meşruiyet kazandırmaktadır.

---

[1] Renato Razzini, **The Foundations of European Competition Law: The Objective and Principles of Article 102**, Oxford University Press, 2011, s. 50, 116-117 ve 121. Michael Frese, **Sanctions in EU Competition Law: Principles and Practice**, Hart Publishing, 2014, s. 40.

[2] Razzini, s. 1-7 ve 14-15.

[3] Emrah Uran, **Amerika Birleşik Devletleri Rekabet Hukuku: Teori ve Uygulama**, XII Levha, 2019, s. 27. Razzini, s. 60.

[4] Anayasa Mahkemesi Kararı (*AYM*) Esas Numarası (*E.*) 1994/43, Karar Numarası (*K.*) 1994/42-2, Karar Tarihi (*K.T.*) 09.12.1994. Aksi belirtilmediği sürece, tüm Anayasa Mahkemesi kararları https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/

Anayasal dayanağın somutlaşması ise 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun[5] ve bu çerçevede faaliyet gösteren Rekabet Kurumu (*Kurum*) ile sağlanmıştır. Kurumun karar organı olan Kurula tanınan soruşturma yetkileri sayesinde karteller, hâkim durumun kötüye kullanılması veya rekabeti kısıtlayıcı birleşme ve devralmalar gibi ihlallerin tespit edilmesi ve ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Bu soruşturmalar yalnızca ihlalleri saptamakla kalmayıp, aynı zamanda piyasa aktörlerine caydırıcı mesajlar vererek rekabet kültürünün yerleşmesini ve piyasa mekanizmasının şeffaf, öngörülebilir biçimde işlemesini sağlamaktadır. Dolayısıyla rekabet hukukunun etkin biçimde uygulanması ve ihlallerin titizlikle soruşturulması, ekonomik kamu düzeninin[6] korunması açısından kritik bir rol oynamaktadır.

1. Denetim Usulünde Süjeler

İlk olarak, Kurulun ihlal denetim usulünde devreye girebilen ana aktörlerin kapsamı detaylandırılacaktır. Zira, bu kavramların anlamları aynı zamanda yürütülen usulün kişi yönünden kapsamını da açıklamış olacaktır.

1.1 Teşebbüs

İlk olarak, bu kavramlar arasında kanaatimizce önemi en yüksek olan 'teşebbüs' kavramı ve bu kavramın barındırdığı kapsam anlatılmalıdır. Zira, rekabet ihlali denetimini gerçekleştirecek makam belli iken, bu denetimin kimler hakkında gerçekleştirileceği hususu *numerus clausus* olarak sayılamayacak kadar geniş bir yelpazeye[7] uzanmaktadır.

Rekabet hukukunda ihlal incelemesine konu muhataplar "teşebbüs" (*undertaking*) ya da "teşebbüs birliği"[8] (*association of undertaking*) olarak adlandırılmaktadır. "Teşebbüs", sözlükte "girişim" ve "girişme" olarak karşılık bulmuş olup, bu yöndeki karşılığı 'bir işe kalkışma' olarak yer almaktadır[9]. Bunun yerine 'girişim' kelimesi de kullanılabilecek olsa da Anayasa ve 4054 sayılı

---

adresindeki resmi internet sitesinden alınmıştır.

[5] Resmi Gazete (*RG*) Sayı (*S.*) 22140, Tarih (*T.*) 13.12.1994.

[6] Çalışmada ekonomik kamu düzeninin yalnızca rekabetin ihlali iddiasına yönelik usul kısmı anlatıldığından, bu kavramın unsurları inceleme konusu dışında kalmaktadır. "Ekonomik kamu düzeni" kavramı ve unsurları için Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, TODAİE, 1984, s. 131-132. Zehreddin Aslan / Kahraman Berk, **Rekabet Kurumunun Oluşumu, Yetkileri ve Yargısal Denetimi**, Alfa, 2000, s. 49-50.

[7] Çalışmada detaylı ifade edileceği üzere, tüzel kişiliği olup olmadığına bakılmaksızın 4054 sayılı Kanunun pek çok maddesinde teşebbüs birliklerinin de inceleme sırasında tesis edilecek pek çok işlemin muhatabı olacağı belirtilmektedir. Bu sebeple "kişi" ifadesi yerine "teşebbüs" ifadesi tercih edilmiştir.

[8] Teşebbüs birliğinin tanımı, 4054 sayılı Kanunun 3. maddesinde "*teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzelkişiliği olmayan her türlü birlikler*" şeklinde yapılmıştır. Çalışmada aktarılacağı üzere, teşebbüs birliklerine karşı yürütülen denetim örneği neredeyse görülmediğinden, teşebbüs kavramına odaklanılacaktır.

[9] Güncel Türkçe Sözlük'te yapılan 'teşebbüs', 'girişim', 'girişme' ve 'girişmek' kelime aramalarından tanım özelliğini taşıyan karşılık yalnızca 'girişmek' mastarında karşımıza çıkmaktadır.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda 'teşebbüs' ifadesi geçmekte olup, Kurul kararları ve öğretide de "teşebbüs" kavramının benimsendiği söylenebilir[10].

Kavramın ekonomi ve hukuktaki teknik anlamı ise 4054 sayılı Kanunda yer almaktadır. 3. maddeye göre teşebbüs, "*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzelkişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*"i ifade eden çatı bir kavramdır. Dikkat edilecek olursa, gerçek ve tüzel kişi ayrımı yapılmadığı gibi, tüzel kişiliği haiz olmayan herhangi bir hukuki oluşumun teşebbüs sayılabilmesi gündeme gelebilmektedir. Bu anlamda, 4054 sayılı Kanunun iktisadi bir bakış açısını tercih ettiği aşikardır. 2. maddenin gerekçesinde[11] rekabet kurallarının ekonomik faaliyette bulunan her teşebbüse uygulanacağı ve mülkiyetin kamu kurumuna ya da özel kişiye ait olmasının bir önemi olmadığı yer almaktadır. Dikkat edilmelidir ki teşebbüslerde amaç sorgulaması yapılmamakta olup, kamu yararı ya da sanat, spor veya hayır işlerine özgülenmesi teşebbüsün rekabet kurallarından bağışık olması sonucunu doğurmamaktadır.

Yine AB rekabet hukuku açısından da benzer durum söz konusu olup, teşebbüs kavramı mevzuatta tanımlanmamış ise de kararlarda '*ekonomik faaliyet içine giren kişi*' olarak tanımlanmaktadır[12]. Görüleceği üzere teşebbüs kavramı rekabet hukukunda organik anlamdan ziyade fonksiyonel anlamı ile ele alınmaktadır. Bu husus, bir Avrupa Birliği Adalet Divanı (*ABAD*) kararında Genel Savcı tarafından da ifade edilmiştir[13]. Buradan hareketle, Türk rekabet hukukunun özne bakımından AB rekabet hukuku ile aynı karaktere sahip olduğu çıkarımı yapılabilir.

En temel ölçüt, ekonomik etkinlikte bulunuyor olmaktır. Örnek verilecek olursa çoğunlukla teşebbüs olarak anonim ya da limited şirketler karşımıza çıksa da esnaf işletmesi, vakıf, kamuya yararlı statüsüne sahip olup olmaması fark etmeksizin dernek, kulüp, belediye şirketi, kamu iktisadi teşebbüsü ile sınırlı olmamak üzere kamu tüzel kişileri, organize sanayi bölgesi ya da teknopark gibi herhangi bir

---

[10] Gönenç Gürkaynak, **Rekabet Hukuku**, 3. Bs., Seçkin, 2025, s. 80 vd. Onur Gürler, **Sermaye Piyasası ve Rekabet Hukukunda Taahhüt Mekanizması**, Seçkin, 2024, s. 11. Nihal Özkardeş, **Sektöre Özgü Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimine Tabi Pazarlarda Rekabet Hukukunun Uygulanması**, Seçkin, 2021, s. 25.

[11] "*Rekabetin sağladığı yararların bir bütün olarak ekonominin tüm alanlarından istenmesi normaldir. Bu nedenle rekabet kuralları ekonomik faaliyette bulunan her teşebbüse uygulanmalıdır. Teşebbüslerin kamu kurumlarına veya özel kişilere ait olmasının önemi yoktur. Her ne kadar rekabet hukukunda da kamu yararı ve kamu düzeninin korunması amaçları ön plana çıkıyorsa da genel ekonomik menfaatlere hizmet etmekle görevlendirilmiş teşebbüslerin bu görevlerini yerine getirmelerinin rekabet kurallarıyla çatışmaması gerekir.*

Rekabet hukuku literatüründe "etki teorisi" olarak isimlendirilen sistem bu kanunda da benimsenmiştir. Başka bir ifadeyle, merkezleri Türkiye Cumhuriyeti sınırları dışında bulunan, fakat Türkiye'de faaliyet gösteren teşebbüsler de bu kanun kapsamında bulunmaktadır."

[12] Örnek olarak, mihenk taşı hükmündeki Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararı (*ABAD*) *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, C-41/90 ECR I-1979, K.T. 23.04.1991 ve ABAD *Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze SpA*, C-222/04, K.T. 10.01.2006 kararları gösterilebilir. Aksi belirtilmediği sürece, tüm Avrupa Birliği Adalet Divanı kararları eur-lex.europa.eu/ adresindeki resmi internet sitesinden alınmıştır.

[13] Buna göre, ABAD karakteristik özelliklerden çok icra edilen faaliyete odaklanmakta olup, ekonomik faaliyette bulunan birimler AB rekabet kurallarına tabi olmaktadır. ABAD *Albany Int. BV v SBTECR*, C-67/96 I-5751, K.T. 21.09.1999 akt. Mustafa Ateş, **Rekabet Hukukuna Giriş**, Adalet, 2013, s. 200.

oluşumun ekonomik faaliyet göstermesi yeterlidir[14]. Görüldüğü üzere, gerçek kişiler, tüzel kişiler ve tüzel kişiliği olmayan topluluklar bağımsız ekonomik faaliyet gösterdikleri sürece rekabet hukuku açısından teşebbüs sayılabilmektedir[15].

Bunun yanında, ekonomik etkinlik gösterse dahi doğaları gereği teşebbüs sayılamayacak kişilere de değinmek gerekir. Devletin salt kamu gücünü kullanmak sureti ile yaptığı işlemlerde faaliyetin amacına kıyasla baskın bir ekonomik etki bulunmuyorsa o işlem ekonomik etkinlik sayılmaz. Örneğin, yargı harçları ya da idari para cezalarında baskın amaç gelir elde etmek değil adalet sisteminin tıkanmaması ya da kamu düzeninin korunmasıdır. Kaldı ki kamu gücünü gerektiren faaliyetler özel kişilerce doğrudan yerine getirilememektedir. Kolluk faaliyetleri olarak anılan kamu gücünün kullanıldığı faaliyetlerin yerine getirilmesi sırasında özel kişilerin faaliyete yalnızca katılması mümkündür[16]. Özel kişiler, katılım gösterdikleri kolluk faaliyeti kapsamındaki eylemleri bakımından da rekabet kurallarına tabidir[17]. Benzer şekilde, *inter alia (diğerlerinin yanında özellikle)* gerek 4734 gerekse 2886 sayılı Kanuna tabi ihale işlemlerinde kamu kurumlarının rekabet soruşturmalarına tabi olabildiklerini hatırlatmak gerekir. Zira, bu tip işlemlerde ekonomik faaliyet esaslı bir unsurdur.

Bir diğer yandan hangi statü ile istihdam edildiği fark etmeksizin maaş karşılığı çalışanlar ile nihai tüketiciler de teşebbüs sayılmazlar[18]. Yine bu kapsamda sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getiren Sosyal Güvenlik Kurumu da kesenek fark etmeksizin rekabet kurallarından bağışıktır[19]. Son olarak, arızi faaliyetlerin de rekabet incelemesine tabi olmayacağını ancak fiilin piyasaya etkilerinin ve arızi olup olmadığının değerlendirilmesinin gerekli olduğunu hatırlatmak gerekir[20].

Ekonomik etkinliğin şart olması konusunda tereddüt bulunmamakla beraber etkinlikte bulunanın bağımsız hareket edemiyor olması durumunda kimin incelemeye alınması gerektiği sorusunun da bu kapsamda cevaplanması gerekir. Zira, bu durumda ilgili gerçek veya tüzel kişi ile bağlı

---

[14] 'De Minimis' kuralı uyarınca ilgili sektörde rekabeti etkilemeyecek kadar küçük etkinliği bulunan teşebbüslerin istisnaen rekabet kurallarından bağışık tutulduğunu hatırlatmak gerekir. Hukukumuzda 4054 sayılı Kanunun 41/2. maddesinde karşılık bulan de minimis kuralının ayrıntıları 2021/3 sayılı Rekabeti Kayda Değer Ölçüde Kısıtlamayan Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Teşebbüs Birliği Karar ve Eylemlerine İlişkin Tebliğde düzenlenmiş olup, tebliğ uyarınca açık ve ağır ihlallerin istisna kapsamına alınmadığını belirtmek gerekir.

[15] Ateş, s. 227-235.

[16] Özge Okay Tekinsoy, "Kolluk Faaliyetleri", içinde **İdare Hukuku**, *ed.* Nur Kaman, 9. Bs., XII Levha, 2024, s. 367-370.

[17] *Araç Muayene İstasyonları* kararı: Rekabet Kurulu Kararı ve Sayısı (*RK)* 11-25/467-140, K.T. 21.04.2011; *Yapı Denetimcileri* kararı: RK 13-67/929-391, K.T. 02.12.2013; *Özel Güvenlikler* kararı: RK 14-50/ 891-407, K.T. 11.12.2014. Ancak kamu gücünün kullanımı nihai olarak bir idare tarafından gerçekleştirildiğinden ilgili idarenin rekabet kurallarından bağışık olduğunu belirtmek gerekir. Aksi belirtilmediği sürece, tüm Rekabet Kurulu kararları https://www.rekabet.gov.tr/tr/Kararlar adresindeki resmi internet sitesinden alınmıştır.

[18] Okeoghene Odudu, "The Meaning of Undertaking within Article 81 EC", **Cambridge Yearbook of European Legal Studies**, 2005/7, s. 217.

[19] RK 03-44/501-221, K.T. 19.06.2003; RK 03-35/416-182, K.T. 07.05.2003, Danıştay 13. Dairesi Kararı (*D13D*), E. 2006/4822, K. 2007/8699, K.T. 12.12.2007. Aksi belirtilmediği sürece, tüm Danıştay kararları https://www.rekabet.gov.tr/tr/Safahatlar adresindeki Rekabet Kurumu resmi internet sitesinden alınmıştır.

[20] Ateş, s. 210-211.

bulunulan teşebbüs arasında bir ekonomik bütünlükten söz edilir[21]. Ekonomik bütünlük durumunda ise rekabet hukuku anlamında tek teşebbüsün bulunduğu kabul edilir. Bu noktada, hukuki rejim bakımından ekonomik ölçütün medeni hukuk ölçütlerinin önüne geçtiği görülmektedir[22]. Bu durum 4054 sayılı Kanunun çeşitli maddelerinin yanında Rekabet Kurulu uzun süredir verdiği kararları ile de sabittir[23].

Ekonomik bütünlüğün tespiti her zaman kolay olmayabilmektedir. Bu noktada somut verilere dayanan soyut bir değerlendirme yapıldığı kanaatimizce söylenebilecektir. Zira, ekonomik bütünlüğün tespitindeki en önemli ölçüt; teşebbüsün mülkiyet durumu, kontrol yapısı ve yönetimle ilgili hususların incelenmesi ile varılan sonuçtur[24]. Örnek vermek gerekirse, A şirketinin B şirketi hisselerinin tamamına ya da çoğunluğuna sahip olması, A şirketinin imtiyazlı oy hakkı, ana sözleşmeyle belirtilmiş şirket organlarında temsil hakkı, azınlık hakları, yönetim, hakimiyet ya da oy sözleşmeleri gibi vasıtalarla A şirketinin B şirketi üzerinde mülkiyet dışında fiili ya da hukuki, doğrudan ya da dolaylı bir kontrol imkanına sahip olması imkanını tanıyan unsurlar ekonomik bütünlüğe işaret etmektedir. Bu sebeple, "tüzel kişilik perdesinin aralanması"[25], teşebbüsün doğru tespit edilmesi açısından önem arz etmektedir.

Bunun dışında, çalışmanın araştırma konusunu genişletmemek adına teşebbüsle ilişkili çeşitli oluşumların durumuna da kısaca değinilecektir. Buna göre, şube, bağlı tacir yardımcısı, işletme, bölge müdürlüğü ve üretim tesisi gibi birimler ana teşebbüse bağlı olduklarından tek teşebbüs sayılırlar[26]. Tellal ve komisyoncu ise bağımsız olma niteliğinden ötürü ayrı teşebbüs sayılır[27]. Acentelerde ise ekonomik risk alabilen acente ayrı bir teşebbüs iken, buna imkan tanınmayan acente şirket ile birlikte tek teşebbüs sayılacaktır[28]. Gerçek kişilerde ise "kontrol imkanı" yerine, "çıkar birliği" kavramı Kurulca tercih edilmektedir[29]. Buna göre, ailevi bağlar başta olmak üzere yakın sayılan gerçek kişilerin kontrol ettiği ticari yapılar arasında bir ekonomik çıkar birliği tespit edilebiliyorsa bu durumda tek teşebbüsten

---

[21] Aytül Tokatlı, "Rekabet Hukukunda Ekonomik Bütünlük Kavramı", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 248, 2009, s. 20.

[22] AB rekabet hukuku kurallarına göre de ayrı tüzel kişiliğe sahip olmasına rağmen ekonomik bağımsızlığı bulunmayan şirket ile bağlı bulunduğu şirket arasındaki anlaşmalar Avrupa Topluluğunu Kuran Anlaşma'nın 81. maddesi kapsamında rekabet incelemesine tabi tutulmaktadır. Richard Whish, **Competition Law**, 2009, s. 91. Benzer uygulamanın ABD'de de Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin (*SCOTUS*) Copperweld vs. Independence Tube – 467 U.S. 752, K.T. 1984 kararından beri var olduğu söylenebilir. Ateş, s. 213-214.

[23] RK 22-24/390-161, K.T. 26.05.2022; RK 01-33/331-4, K.T. 17.07.2001.

[24] Tokatlı, s. 21 vd.

[25] Gülören Tekinalp / Ünal Tekinalp, "Perdeyi Kaldırma Teorisi", **Reha Poroy'a Armağan**, 1995, s. 396.

[26] Ateş, s. 217-220.

[27] Ateş, s. 221.

[28] Ateş, s. 222-224.

[29] *Çimentaş* kararı: RK 01-39/391-100, K.T. 07.08.2001.

bahsedilebilmektedir[30]. Ancak ailevi bağların da tek teşebbüs sayılmak için yeterli olmadığının da hatırlatılması gerekir[31].

Sonuç olarak, yukarıdaki ölçütlere göre teşebbüs sayılan ekonomik oluşumlar, rekabet hukuku kurallarına tabi olmaları sebebiyle rekabet hukukunun süjesi olmaktadırlar. Bu sebeple de çalışma kapsamında rekabet ihlaline yönelik soruşturmalara elverişli oldukları gibi birleşme, devralma, muafiyet gibi konularla alakalı rekabet hukukuna ilişkin diğer işlemlerin muhatabı olmaya da elverişlilerdir.

1.2 Başvurucular: Şikayetçi ve Muhbir

4054 sayılı Kanunun 9. maddesi[32] esasında rekabet ihlallerine son verme usulünü düzenlese de ihlal denetiminin ne şekilde başlayacağını da ele almaktadır. Buna göre, denetim resen başlayabileceği gibi, şikayet, ihbar ya da Ticaret Bakanlığının talebi üzerine de başlayabilmektedir. Aynı maddeye göre, meşru menfaati olan gerçek ve tüzel kişilerin "şikayetçi" olarak adlandırıldığı görülmektedir. Bu sebeple, meşru menfaati bulunmayan kişilerin yalnızca ihbarda bulunabileceğinden yola çıkılarak, bu kişiler "muhbir" olarak anılacaktır. Kanunun 42. maddesinde[33] ihbar eden ya da şikayette bulunanlar "başvuru sahibi" olarak adlandırılmıştır. Dolayısıyla bir teşebbüsün denetlenmesi üzerine başvuru yapan kimseler çalışmada da "başvuru sahibi" ya da kısaca "başvurucu" olarak anılacaktır.

1.3 Taraf

Çalışma bakımından önem arz eden ve açıklanıp kapsamı belirlenmesi gereken bir diğer kavram ise "taraf" kavramıdır. Rekabet ihlalini denetim usulü açısından kimlerin taraf sayılıp sayılmayacağı, taraflara tanınan haklar ve bağlanan yükümlülükler açısından önem arz etmektedir.

4054 sayılı Kanun incelendiğinde şikayetçi, muhbir ya da Bakanlık'ın sürecin tarafı olmaması sonucu ortaya çıkmaktadır[34]. Bir diğer deyişle, idari yargıda menfaat ilişkisi kurulup, Kurul kararlarına

---

[30] *Parıltı-Sofra* kararı: RK 02-61/759-307, K.T. 04.10.2002, *Misbis* kararı: RK 07-85/1039-401, K.T. 08.11.2007, *Bilkom* kararı: RK 01-03/10-3 09.01.2001.

[31] *ACS-Mercan Kimya* kararı: RK 09-49/1220-308, K.T. 28.10.2009.

[32] "***İhlale Son Verme***
Madde 9 *– Kurul; ihbar, şikâyet ya da Bakanlığın talebi üzerine veya resen bu Kanunun 4 üncü, 6 ncı veya 7 nci maddelerinin ihlal edildiğini tespit ederse…*
…Meşru bir menfaati olan gerçek ve tüzelkişiler şikayette bulunabilir…"

[33] "***Başvuru Sahiplerine Bildirim***
Madde 42 *– Kurulun, ihbar veya şikayet başvurularında ileri sürülen iddiaları ciddi ve yeterli bulması durumunda, ihbar veya şikayet edenlere ileri sürülen iddiaların ciddi bulunduğu ve araştırmaya başlandığı yazılı olarak bildirilir.*"

[34] Kanundaki "taraflar" ifadesi sıklıkla haklarında ihlal süreci yürütülen teşebbüsleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Özge Aksoylu, **4054 Sayılı Kanun`un 4. Ve 6. maddeleri Uyarınca Rekabet Kurulu`nun İzlediği İdari Usuller**, Galatasaray Üniversitesi, 2006, s. 10 ve 29 (kıs. İdari Usul). İdari yargıdaki menfaat kavramının hak kavramına göre geniş tutulması çerçevesinde şikayetçinin dava hakkına sahip olması, onun sürecin tarafı olması sonucunu doğurmaz. Ejder Yılmaz, "Rekabet Kanunu Uygulamasında Usul ve İspat Sorunları", **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, S. 2, 1999, s. 94 (kıs. "Usul ve İspat"). Dolayısıyla "taraf" ya da "taraflar" ifadeleri hakkında rekabet ihlal süreci yürütülen teşebbüsleri ifade eder anlamda

karşı dava açma hakkı bulunanlar dahil olmak üzere[35], yürütülen soruşturmaların tarafları yalnızca Kurul ve hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslerdir. Ekonomik kolluk faaliyeti yürüten Kurulun yetkilerindeki amaç, bildirimde bulunanın ihlal edilen haklarının yerine getirilmesi[36] değil, serbest piyasa işleyişinin düzenlenmesi ve bu şekilde kamu yararının gözetilmesinden ibarettir[37].

Ancak bu kuralın istisnalarının da bulunduğu ve 4054 sayılı Kanunun "taraf" sıfatını dikkatli kullanmadığı da isabetle öne sürülmektedir[38]. Gerçekten de 44. maddede[39] "*taraflar*", "*ilgili diğer yerler*" ve "*bu Kanunu ihlal ettiği iddia edilen kişi veya kişiler*" ifadelerinin hangilerinin kesişip hangilerinin ayrıştığı net değildir. Yine 43. maddenin 2. fıkrasındaki[40] "*taraflar*" ifadesi 42. maddedeki[41] bildirimle birlikte okunduğunda, hakkında ihlal süreci yürütülen teşebbüsleri kastediyor olsa da yine de

---

kullanılmaktadır. Aksi yönde Aslan şikayetçinin de taraf olduğunu ileri sürmektedir. İ. Yılmaz Aslan, **Rekabet Hukuku: Teori ve Uygulama**, 6. Bs., Ekin, 2021, s. 1322-1325. Esasında idari usulde tarafın bulunmadığını ifade eden bir görüş dahi mevcuttur. Marcel Waline, **Le principe 'Audi Alteram Partem**, LJCD, 1957, s.498 akt. Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Sevinç/TODAİE, 1983, s. 20 (kıs. Savunma Hakları). Ancak 4054 sayılı Kanun ve buna dayanarak çıkarılan birçok düzenleyici işlemde tercih edilen "taraf" kavramına bağlanan hak ve yükümlülükler bu görüşün benimsenmediğini de şikayetçinin taraf sayılmayacağını da açıkça göstermektedir. "*Ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir.*" (m. 4); "*Ancak bu durumda taraflara Kurulun görüş değiştirmesine kadar geçen süre için cezai müeyyide uygulanmaz.*" (m. 8); "*Aşağıdaki hallerde muafiyet ve menfi tespit kararları geri alınabilir ya da tarafların belirli davranışları yasaklanabilir*" (m. 13); "*Bu çerçevede Kurul, hakkında soruşturma açılan taraflara, ihlalin varlığını ve kapsamını kabul ettikleri bir uzlaşma metni sunmaları için kesin bir süre verir.*" (m. 43). Bu örnekler çoğaltılabilir. Görüleceği üzere bu düzenlemelerde taraf sıfatının muhatabı hakkında ihlali tespit süreci yürütülen teşebbüstür.

[35] Zira taraf ehliyetine sahip olma kavramıyla ifade edilen idari yargıda taraf olmak ile önaraştırma/soruşturma sürecinin (idari usulün) tarafı olmak başka hususlardır. Dava bakımından taraf ehliyetine kimlerin sahip olduğu konusu çalışmanın son bölümünde detaylı olarak incelenecektir.

[36] Rekabet ihlal sürecinin özel hukuk alanındaki sonuçları bakımından Kurulun yetkisi bulunmamakta ve 4054 sayılı Kanunun 56. maddesi ile devamında düzenlenmekte olup çalışmanın dışında tutulmuştur.

[37] Hasan Hüseyin Ünlü, "Rekabet Hukuku Soruşturmalarında Taraf Kavramı ve Tarafların Hakları", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 11, 2003, s. 28.

[38] Aslan, **Rekabet Hukuku**, s. 1322.

[39] "***Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi***
Madde 44 – *Kurul adına hareket eden ve Kurul tarafından belirlenip, görevlendirilen raportörlerden oluşan bir heyet, soruşturma safhasında bu Kanunun 14 üncü maddesinde düzenlenen bilgi isteme ve 15 inci maddesinde düzenlenen yerinde inceleme yetkilerini kullanabilir. Belirlenen bu süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilginin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilir. Kurulun soruşturma safhasında, bu Kanunu ihlal ettiği iddia edilen kişi veya kişiler, kararı etkileyebilecek her türlü bilgi ve delili her zaman Kurula sunabilirler.*
Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen taraflar sözlü savunma hakkını kullanma taleplerine kadar Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasının kendilerine verilmesini isteyebilir.
Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamaz."

[40] "*…Kurul, başlattığı soruşturmaları soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir. Kurul, bu bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara gönderir…*"

[41] "***Başvuru Sahiplerine Bildirim***
Madde 42 *– Kurulun, ihbar veya şikayet başvurularında ileri sürülen iddiaları ciddi ve yeterli bulması durumunda, ihbar veya şikayet edenlere ileri sürülen iddiaların ciddi bulunduğu ve araştırmaya başlandığı yazılı olarak bildirilir.*"
Kurulun, gerek başvuruları açıkca reddetmesi, gerekse süresi içinde bildirimde bulunmayarak reddetmiş sayılması durumlarında, doğrudan ya da dolaylı menfaati olduğunu belgeleyen herkes Kurulun red kararına karşı yargı yoluna başvurabilir.

bu maddede de tam bir netlik olduğu söylenemeyecektir. Benzer şekilde, 45[42] ve 46.[43] maddelerdeki "*taraflar*" ve "*ilgili taraflar*" ifadeleri de karmaşaya sebebiyet verebilecek şekilde düzenlenmiştir. Ancak bu hükümlerin yöneldikleri kişiler kanımızca şikayetçileri kapsam dışı bırakacak şekilde düzenlenmiştir. Zira, 45. maddenin 2. fıkrasındaki "taraf" ifadesi yazılı savunmaya ilişkin olup, açıkça haklarında ihlal süreci yürütülen teşebbüsleri işaret etmektedir. Yine 46. maddeye ilişkin çıkarılan 2010/2 sayılı Rekabet Kurulu Nezdinde Yapılan Sözlü Savunma Toplantıları Hakkında Tebliğ[44]'de de taraf ifadesinin haklarında soruşturma ya da nihai inceleme yürütülenleri içerecek şekilde tanımlanmış olması bu görüşümüzü güçlendirmektedir. Çoğul kullanımlar ise Kanunun kaleme alınışında sürekli tercih edilmekte olup, yukarıda örnekleri yer verilen karmaşaya sebebiyet vermeyecek hallerde de tekil kullanımlardan kaçınılmıştır. Bu sebeplerden ötürü, çalışmada "taraf" ifadesi de aksi açıkça belirtilmediği sürece hakkında rekabet ihlal süreci yürütülen teşebbüsleri işaret eder anlamda kullanılacaktır.

2. Rekabet İhlalinin Tespitine İlişkin Usuli Çerçeve

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 40 ile 55. maddelerini düzenleyen dördüncü kısmı 'Kurulun İnceleme ve Araştırmalarında Usul' başlığını taşımakta olup, Rekabet Kurulunun (*Kurul*) yürüteceği idari usul sürecinin[45] aşamalarını ve verilen nihai karara karşı başvuru yollarını düzenlemektedir.

Yapılan ilk inceleme sonrası önaraştırma yapılmasına karar verildiği takdirde, Kurul başkanı uygun göreceği sayıda raportörü meslek personeli uzmanları arasından belirleyerek bu konuda görevlendirmektedir. Raportörler 30 gün içerisinde elde ettikleri bilgi, delil ve görüşleri Kurula bildirmekle yükümlüdürler. Önaraştırma raporunun sunulmasının ardından Kurul, 10 gün içerisinde soruşturma açılıp açılmamasına karar vermek zorundadır. Her ne kadar sürecin bu aşamaları süreye

---

[42] "***Tebligat ve Cevap Verme***
Madde 45 *– Soruşturma safhası sonunda hazırlanan rapor, tüm Kurul üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ olunur.*
Taraflara, yazılı savunmalarını soruşturma raporunun tebliğinden itibaren 30 gün içinde Kurula göndermeleri tebliğ edilir. Haklı gerekçeler sunulması halinde bu süre bir kereye mahsus olmak üzere ve en çok bir katına kadar uzatılabilir. Soruşturmayı yürütmekle görevlendirilenler, gelen yazılı savunmalar sonucunda soruşturma raporundaki görüşlerinde bir değişiklik olması halinde 15 gün içinde yazılı görüşlerini tüm Kurul üyeleri ile ilgili taraflara bildirir. Taraflar 30 gün içinde bu görüşe cevap verebilirler.
Tarafların süresi içinde verilmeyen savunmaları dikkate alınmaz."

[43] "***Sözlü Savunma Toplantısı***
Madde 46 *– Sözlü savunma toplantısı, tarafların cevap dilekçesi ya da savunma dilekçelerinde sözlü savunma hakkını kullanmak istediklerini bildirmeleri üzerine yapılır. Ayrıca Kurul, kendiliğinden sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verebilir. Sözlü savunma toplantısı, soruşturma safhasının bitiminden en az 30 gün en çok 60 gün içinde yapılır. Sözlü savunma toplantısı davetiyeleri sözlü savunma toplantısı gününden en az 30 gün önce taraflara gönderilir.*"

[44] RG S. 27561, T. 24.04.2010.

[45] Çalışmada tercih edilecek olan "süreç" ifadesi, ihlale yönelik denetimin idari usulündeki tüm aşamaları ifade eder anlamda kullanılan çatı bir kavramdır. Bu süreç kimi zaman önaraştırma dahi yapılmadan tamamlanmakta, kimi zamanlarda ise önaraştırma ya da soruşturmanın tamamlanmasıyla son bulabilmektedir.

bağlanmışsa da ilk incelemenin hangi süre içinde tamamlanması gerektiğine ilişkin sınırlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır.

Kurul, Kanunun 40. maddesi[46] uyarınca resen ya da ihbar veya şikayet başvurusu üzerine soruşturma açabilmek için ilk inceleme sonrasında kural olarak önaraştırma yapar[47]. Önaraştırma sonucunda uygun görmesi halinde soruşturma açılmasına ya da açılmamasına karar verir.

Her ne kadar rekabeti kayda değer ölçüde kısıtlamayan işlemlerin soruşturma konusu yapılmayabileceği (de minimis kuralı) 41. maddede[48] düzenlenmişse de Kurulun bu yöndeki takdir yetkisi kanun koyucu tarafından açıkça sınırlandırılmıştır. Kurul kararlarının[49] yanında yargı kararları[50] ile de emredici olduğuna şüphe olunmayan bir yeknesaklıkla rakipler arası fiyat tespiti ile bölge veya müşteri paylaşımının yanında arz miktarının kısıtlanması gibi açık ve ağır ihlallerin bulunduğu şüphesi oluştuğu takdirde Kurulun soruşturma açma konusunda bağlı yetkisi olduğu Kanunda düzenlenmiştir. Kanun ifadesinde kullanılan "gibi" edatı esas kriterin "açık ve ağır ihlal" olduğunu, sayılan durumların örnekleme yoluyla ifade edildiğini göstermektedir. Nitekim, çalışmanın ilerleyen kısımlarında örnekleri görüleceği üzere gelişen ve değişen ticaret şekilleri rekabeti bozucu çok sayıda yeni ihlal türünü beraberinde getirmektedir. Benzer şekilde, Kurulun rekabeti bozucu eylemleri belirlerken *inter alia* pazar ve cironun esas alınacağı belirtilmekle, tespit araçlarının da sınırlanmadığı hüküm altına alınmıştır. Kanunun 41. maddesinde ise Kurulun kendisine tanınmış düzenleme yetkisini kullanmak suretiyle teşebbüsleri bilgilendirebileceği ya da teşebbüslerin eylemlerini soruşturma konusu yapmayabileceği düzenlemesi yer almaktadır.

Kurulun soruşturma açılmamasına yönelik kararları kamuya açık şekilde yayınlanmaktadır. Ret kararlarına karşı menfaat şartı kanunda açıkça düzenlenmiş olup gerek doğrudan gerek dolaylı menfaati bulunanların Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurabilecekleri belirtilmiştir.

---

[46] "***Önaraştırma***
Madde 40 – *Kurul, resen veya kendisine intikal eden başvurular üzerine doğrudan soruşturma açılmasına ya da soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için önaraştırma yapılmasına karar verir. Önaraştırma yapılmasına karar verildiği takdirde Kurul Başkanı, meslek personeli uzmanlardan bir ya da birkaçını raportör olarak görevlendirir. Önaraştırma yapmakla görevlendirilen raportör 30 gün içinde elde ettiği bilgileri, her türlü delilleri ve konu hakkındaki görüşlerini Kurula yazılı olarak bildirir.*"

[47] Yapılan ihbar ya da şikayet başvurusunun ciddi görülmemesi halinde ise ilk inceleme kararı neticesinde önaraştırmanın dahi yapılmamasına karar verilir. RK 11-52/1313-464, K.T. 13.10.2011.

[48] "***Önaraştırmanın Sonuçlanması***
Madde 41 – *Önaraştırma raporunun Kurula teslimini takip eden 10 gün içinde, Kurul elde edilmiş olan bilgileri değerlendirerek karar vermek üzere toplanır ve soruşturma açılmasına veya açılmamasına karar verir.*
(Ek fıkra:16/6/2020-7246/8 md.) Kurul; pazar payı ve ciro gibi ölçütleri esas alarak rakipler arasında fiyat tespiti, bölge veya müşteri paylaşımı ve arz miktarının kısıtlanması gibi açık ve ağır ihlaller hariç olmak üzere, piyasada rekabeti kayda değer ölçüde kısıtlamayan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği karar ve eylemlerini soruşturma konusu yapmayabilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Kurul tarafından çıkarılan tebliğ ile belirlenir."

[49] RK 25-18/433-202, K.T. 09.05.2025; RK 24-06/98-41, K.T. 24.01.2024.

[50] D13D, E. 2021/5348, K. 2022/4069, K.T. 8.11.2022; D13D, E. 2022/2966, K. 2022/4240, K.T. 15.11.2022.

Muhbir ya da şikayetçilere iddiaları ciddi görülüp soruşturmaya başlandığı takdirde bu husus bildirilmektedir. Kurul, ayrıca internet sitesinde soruşturma açıldığına dair bilgilendirme yazıları paylaşmakta ancak bu yazılarda karar numarası yer alsa da çoğu zaman ilgili kararı yayınlamamaktadır. Bu yöndeki kamuoyu bilgilendirmesinin bir dayanağı olmadığı da görülmektedir.

Rekabeti koruma amaçlı ekonomik kamu düzeninin korunması çerçevesindeki hükümlerin bu işlemi tesis etmek için yeterli olup olmadığı ise net değildir. Yine de yazının özellikle soruşturma bilgilendirmesi yoluyla Rekabet Kurumuna (*Kurum*) delil niteliğinde bilgi ve belge sağlamak isteyen kişiler bakımından yönlendirici bir işlevi olduğunun kabulü gerekir. Son olarak, bu yazıların tamamında Kurumun, yayınladığı açıklama[51] yazısıyla, bu aşamada bir yaptırım uygulanmadığının altını çizerek teşebbüsler bakımından masumiyet karinesini ve mülkiyet hakkını koruma çabası içine girdiğini belirtmek gerekir.

Soruşturmaya başlanacağının belirlenmesinin ardından Kurul, ilgili daire başkanının başkanlığında olmak üzere soruşturmayı yürütecek raportörleri seçer. Soruşturmanın en geç 6 ay içerisinde tamamlanması gerektiği düzenlenmişse de Kurul 6 aya kadar ek süre imkanı da tanıyabilmektedir. Ara karar niteliğindeki soruşturma açılması kararının alınmasından sonraki 15 gün içerisinde Kurul ilgili teşebbüslere kapsamlı bir bildirimde bulunur.

Başlanan soruşturmanın temel hakların korunması ve usul ekonomisi amaçlarıyla erken sonlanmasını sağlayabilen iki müessese getirilmiştir. Rekabet ihlali kapsamındaki rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik olarak 2020 yılında getirilen yeniliklerin ilki taahhüt müessesesidir. Teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri Kurulun da uygun görmesi şartıyla ihlali ne şekilde gidereceklerine ilişkin taahhüt metinleri sunabilmektedirler. Kurul, bu metni kabul ederse soruşturmalar sonlandırılmakta ya da eğer başlatılmamışsa hiç başlatılmamaktadır. 2021/2 nolu Tebliğde detayları belirlendiği üzere *inter alia* rakipler arasında fiyat tespiti, bölge veya müşteri paylaşımı ya da arz miktarının kısıtlanması durumlarını da içeren açık ve ağır ihlallerin bulunması durumunda taahhütlerin kabul edilmeyeceği açıkça hüküm altına alınmıştır.

2020 yılında getirilen ikinci yenilik uzlaşma müessesesidir. Rekabet ihlalinin denetimi süreci sıkı bir idari usul takibinin yanında masrafları, delil değerlendirmesi ve bu değerlendirme neticesinde ortaya çıkacak görüş farklılıkları gibi birçok hususdan ötürü zorlu bir süreci beraberinde getirir. Bu

[51] Yazının tam metni şu şekildedir: "*Rekabet Kurulu tarafından alınan soruşturma kararları, hakkında soruşturma açılan teşebbüs ya da teşebbüs birliklerine kararın tebliğ edilmesini takiben kamuoyunun bilgisine sunulur. Kamuoyunun Rekabet Kurulu kararları hakkında bilgilendirilmesi kapsamında yapılan bu açıklamalar, hakkında soruşturma açılan teşebbüslerin ya da teşebbüs birliklerinin 4054 sayılı Kanunu ihlal ettikleri, Kanun kapsamında ceza yaptırımı ile karşı karşıya kaldıkları veya kalacakları şeklinde yorumlanamaz.*" Örnek olarak "*Mars Entertainment Group AŞ ve Cj Enm Medya Film Yapım ve Dağıtım AŞ Hakkında Soruşturma Açıldı. (16.9.2024)*" https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/mars-entertainment-group-as-ve-cj-enm-me-41eaa6221b74ef1193cf0050568585c9 Erişim Tarihi (*E.T.)*: 10.11.2024.

sebeple, Kanunun 43. maddesinin 5. fıkrasında[52] belirtilen şartlara uygun olması kaydıyla Kurul resen ya da ilgilinin başvurusu üzerine uzlaşma sürecini başlatabilir. Uzlaşmanın teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri açısından faydası ise gerek kasten gerekse de iyiniyetli olarak rekabeti bozucu faaliyetlerde bulunulması halinde ceza miktarının indirilmesi ve bilgi isteme veya yerinde inceleme gibi usullere maruz bırakılıp, bu süreçlerden dolayı yıpranmayı ve muhtemel ek cezaları göğüslemeden, mümkünse uzlaşılan takdiri bir indirim üzerinden yaptırıma maruz bırakılmaktır. Uzlaşma metni taraflar açısından bağlayıcı olup Kanunun 43. maddesinin 8. fıkrası[53] uyarınca uzlaşılan şartlara karşı yargı yoluna başvurulamamaktadır.

Soruşturma safhası silahların eşitliği ilkesine uygun yürütülmek durumunda olup, kararı etkileyebilecek her türlü bilgi ve belge soruşturulan teşebbüslerce her zaman Kurula iletilebilmektedir. Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği hiçbir hususu kararında dayanak olarak gösterememektedir.

Soruşturma raporu tamamlandıktan sonra taraflara yazılı savunmalarını iletmeleri için 30 gün süre tanınır. Bu sürenin bir kez haklı gerekçeyle uzatılması imkanı mevcuttur. Gelen savunmalara göre raportörlerin 15 gün içinde ek beyan sunmak istemeleri halinde layihalar teatisine benzer olarak taraflara tekrar 30 gün içinde savunma yapma imkanı verilmektedir. Bu süreler hakkında soruşturma yürütülenler bakımından emredici olup, Kurul açısından niteliği çalışmanın devamında açıklanacaktır.

Tarafların isteği ya da Kurulun gerekli görmesi halinde yukarıda açıklanan safhanın bitiminden en az 30, en çok 60 gün içinde yapılmak üzere sözlü savunma toplantısı düzenlenir. Bu iki ihtimalden birinin gerçekleşmediği durumlarda sözlü savunma toplantısı yapılmayacağından nihai karar soruşturma safhasının bitiminden en fazla 30 gün sonra verilmek zorundadır.

Sözlü savunma toplantıları kamuya açık şekilde gerçekleştirilmektedir. Ancak genel ahlakın ya da ticari sırların korunması gerekçe gösterilerek Kurul kararıyla toplantı gizli yapılabilir. Toplantıya tarafların yanında doğrudan ya da dolaylı menfaatini ispatlayan kişiler ile asil olarak katılabileceklerin temsilcileri ya da sayılanların hepsi birlikte katılabilmektedir. Taraflar her ne kadar 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununda[54] yer alan her türlü delil ve ispat vasıtasından yararlanabiliyor olsa da taraflara toplantıdan en az 7 gün önce yararlanacakları ispat vasıtalarını Kurula bildirme yükümlülüğü

---

[52] "*…Soruşturmaya başlanmasından sonra Kurul, ilgililerin talebi üzerine veya resen, soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usuli faydaları ve ihlalin varlığına veya kapsamına ilişkin görüş farklılıklarını göz önüne alarak uzlaşma usulünü başlatabilir. Kurul, hakkında soruşturma başlatılan ve ihlalin varlığı ile kapsamını kabul eden teşebbüs veya teşebbüs birlikleri ile soruşturma raporunun tebliğine kadar uzlaşabilir...*"

[53] "*…Sürecin uzlaşma ile neticelenmesi halinde, idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususlar uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamaz…*"

[54] RG S. 27836, T. 04.02.2011.

getirilmiştir. Bu şart süresine uygun olarak yerine getirilmediği takdirde teşebbüs ilgili ispat vasıtasını sözlü toplantıda kullanma imkanından mahrum bırakılmaktadır.

Taraflar sözlü savunma toplantısına katılmadıkları takdirde toplantı tarihinden sonraki en geç bir hafta içinde karar verileceği düzenlenmiştir. Bir haftalık sürenin tarafların mücbir sebep durumlarını iletmeleri için tanındığı düşünülmektedir. Zira, Rekabet Kurulu nihai kararlarının sözlü toplantının yapıldığı gün verilmesi asıldır. İspat vasıtalarına ilişkin bildirim yükümlülüğünün maksadı da bu kapsamda değerlendirilebilir. Ancak Kurula bunun mümkün olmaması halinde 15 güne kadar süre tanınmıştır. Bu düzenlemenin bir gereği olarak Kurul, aynı gün veremediği kararlarda neden geciktiğini de açıklamalıdır. Ancak Kurul kararlarında böyle bir gerekçelendirme eğilimine rastlanmadığı gibi mahkeme kararlarında da bu hususun tartışıldığı bir karar bulunamamıştır.

3. Rekabet İhlalini Denetim Usulünün İlkeleri

Kurulun denetim sırasında yürüttüğü idari süreç yukarıdaki gibi özetlense de Kurulun bu usulü yürütürken uyması beklenen belli idari usul ilkeleri mevcuttur. Bu sebeple, bu usulün ayrıntılı incelemesine geçmeden önce bu ilkelerden bahsedilmesi gerekir.

Devletin üç erkini oluşturan yasama, yürütme ve yargının içerisinde, yasama ve yargının bu faaliyetleri yerine getirirken hangi usul kurallarına bağlı olacakları belirlenmiş iken ülkemizde yürütme organı olan idareye yönelik oluşturulmuş genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ülkemizde uzun yıllardır tartışılagelen ve gerekliliği konusunda öğretide fikir birliğine varılmış olan genel idari usul kanunu tasarıları asla kanunlaşmamıştır[55].

İdari usul, öğretide farklı şekillerde tanımlanmış olsa da bu tanımlar temelde aynı hususlara dikkat çekilmektedir. Bu tanımlara bakıldığında[56], idarenin faaliyetlerini gerçekleştirirken hangi aşamalar ve kurallara tabi olacağının belirlenmesi hususunun esas alındığı görülmektedir. Farklı

---

[55] 2003 tarihli Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı, "Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı-2003", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 2, 2008, ss. 159-185 (Yazar Belirtilmemiş) ve 2008 tarihli Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı, "Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı-2008", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 2, 2008, ss. 187-237 (Yazar Belirtilmemiş).

[56] "*idarenin yapacağı işlem ve eylemlerin tabi olacağı esas ve usuller*" Cihan Kanlıgöz, "Katılımcı Demokrasi ya da İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Üzerine", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (*AÜHFD*)**, C.45, S.1, 1996, s. 177. Ömer Dinçer / Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık, 2003, s. 153; "*idarenin kararlarının oluşturulmasında izlenmesi gereken yol ve yöntemlerin yer aldığı süreç*" Lütfi Duran, "İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", **Amme İdaresi Dergisi (*AİD*)**, C.31, S.2, Ankara, 1998, s. 3 (kıs. "İdari Usul"); "*bir idari faaliyetin hangi idare makamı tarafından hangi biçimde, hangi aşamalardan geçilerek yapılacağını gösteren kurallar bütünü*" Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I: Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1970-1972, s. 196; ya da "*kamu idaresi, idari örgütler ile bunlar adına kamu hizmeti yapan özel hukuk kişilerinin kamu hizmetlerini yürütürken hukuki sonuç doğuracak bütün tasarruflarının tabi olacağı süreç*" Zehra Odyakmaz, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (*GÜHFD*)**, C.1, S.2, Ankara, 1997, s. 3.

tanımların sebebi, idari usulün üzerinde görüş birliğine varılmayan bir kavram olmasından ziyade genel bir kanunda ya da idari usulün var olduğu kanunlarda[57] bir tanımının bulunmamasıdır.

Ülkemizde 1967 yılından beri gerekliliği ifade edilen[58] idari usulün yasalaştırma süreci tasarı aşamasında kalmış; 2008 yılında hazırlanan Genel İdari Usul Yasa Tasarısı'nın 4. maddesinde ise idari usul *"idari işlemlerin yapılması sürecinde idarî makamların uymaları zorunlu ilke ve kurallar"* şeklinde tanımlanmıştır[59].

İdari davaların adli davalar gibi beklenen faydayı bertaraf edecek derecede uzun sürmesi, idare hukukçularını farklı çözümler aramaya itmiştir. Bu noktada bulunan formüllerden idari usul, idari uyuşmazlıklar henüz oluşmadan işlemin yapılması sırasında kişilerin katılımını öngörmektedir[60]. Böylece hem keyfi hak ihlallerinin önüne geçilecek, hem de tarafların ortak bir paydada buluşması kolaylaşacaktır.

Bunun yanında, idare hukukunun amacı bağlamında da idari usulün önemi büyüktür. Zira, bu amaç hukuk devleti ilkesinden ileri gelmekte olup, kamu gücünü elinde bulunduran idarenin işlem ve eylemleri karşısında temel hak ve hürriyetleri koruma anlamı taşır. Üst paragraftaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yargı denetiminin tek başına yetersiz kalacağı açıktır. Bu sebeple onun yanında, idarenin karar alma süreçlerinin önceden öngörülmüş idari usul kurallarına, bir başka ifadeyle idareyi bu süreçte bir ön denetime tabi kılmak gereklidir[61].

Ayrı bir idari rejimin bulunduğu ülkelerde idari usul kuralları idari yargı içtihatlarıyla da ortaya çıkmaktadır[62]. Nitekim, Danıştay da eski tarihli bir kararında genel idari usul kanunun gerekliliği konusundaki yaygın kanaatin aksine, idari usul kurallarının yargı içtihatlarıyla gelişmesi gerektiğini zira

---

[57] Çalışma konusu 4054 sayılı Kanunun yanında örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.
[58] A. Ülkü AZRAK, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (*İÜHFM*)**, C. 33, S. 1-2, 1967, s. 78 vd.
[59] "Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı-2008", s. 188.
[60] Melike Özge Çebi Buğdaycı, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi (*YBHD*)**, S. 2016/1, 2016, s. 27 (kıs. "Dinlenilme"). Ancak bu ilkenin ülkemizde genel kural haline gelmediğini, mehaz Kara Avrupası hukukunda genel itibariyle idari usulde bireyin katılımının şart koşulduğunu ifade etmek gerekir. Faruk Göçgün, "Çok Sayıda Kişiyi Etkileyen İdari İşlemlerde İdari Usule Katılım", **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (*İMEDÜHFD*)**, C. 10, S. 2, Aralık 2023, s. 298.
[61] Sait Güran, "Yönetimde Açıklık", **İdare Hukuku İlimleri Dergisi (*İHİD*)**, Y. 3, S. 1-3, 1982, s. 102. Bu husus, Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı'nın 2003 tarihli halinde " *Hukuk devletinin tam olarak gerçekleştirilebilmesi için, idarenin faaliyet ve işlemlerinin oluşum usulü de idarenin kendi koyduğu kurallarla değil, daha üstün hukuk kurallarıyla yani yasama organının koyduğu normlarla düzenlenmelidir...İdari usul ön denetim olması nedeniyle önleyici bir niteliğe sahiptir. Sonradan yapılan yargı denetimi bastırıcı ve giderici bir nitelik göstermektedir. Dolayısıyla önleyici denetime önem verilmesi diğer bir ifadeyle, idari usulün pozitif hukukta yer almasının sağlanması, yargı denetimini yapmakta bulunan idari yargının yükünü azaltacaktır*.", 2008 tarihli halinde ise "*Başka bir deyişle idare; yargı denetimi dışındaki denetim sistemiyle, uyuşmazlıkların doğumuna engel olamamakta veya çözümünü sağlayamamaktadır. Bunun sağlanması bakımından, her türlü idarî denetimi yeterli ve etkili kılacak bir düzenlemeye gidilmesi ve "idarî başvuru" müessesesinin daha rasyonel bir şekilde oluşturulması zorunlu bulunmaktadır*." ifadeleriyle genel gerekçelerde de belirtilmiştir.
[62] Metin Kıratlı, "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", **AİD**, C. 6, S. 2, 1973, s. 47.

idarenin çok defa nerde, ne zaman, nasıl hareket edeceği kestirilemeyeceği için önceden belirlenmiş soyut kurallarla bu konuların düzenlenemeyeceğini ifade etmiştir[63]. Bu içtihadın dışında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarihli "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması" başlıklı tavsiye kararı[64] ve 7 Aralık 2000 tarihli AB Temel Haklar Şartı, idari usul kuralları niteliğinde sayılabilecek "iyi yönetilme hakkı" ve "belgelere erişim hakkı" kapsamında belli kriterler öngörmüştür.

Özkan, içtihatlar, öğreti ve uluslararası belgeler ışığında idari usul ilkelerini; idare makamına, idari işleme, yargı kararlarının uygulanmasına ve kişi güvenliğine yönelik usul ilkeleri şeklinde dörtlü bir ayrıma tabi tutmuştur[65]. Kişi güvenliğinin rekabet hukuku bakımından karşılığı, incelemeye konu teşebbüsün güvenliği/korunması olup, kişi güvenliğine yönelik aşağıdaki teorik açıklamalar bu kapsamda uygulama alanı bulacaktır. Ayrıca buradaki ilkeler hem idare makamına hem de idari işleme ilişkin ilkeleri de barındırmaktadır. Sayılan ilkelerin her birinin kişilerin/teşebbüslerin[66] korunması amacına hizmet ettiğinin farkındalığı ile çalışmanın sınırlandırılması açısından, burada kişi güvenliği ve rekabetin korunması ilişkisinin doğrudan bağlantılı olduğu ilkeler[67] incelenecektir.

3.1 Resen Araştırma ve Harekete Geçme İlkeleri

Resen araştırma ilkesi, bir uyuşmazlığa ilişkin verilerin doğrudan doğruya karar makamı tarafından toplanmasını ifade eder[68]. İlke, idari usul açısından "kararın esas kısmını oluşturacak tüm olay ve olguların idare makamı tarafından araştırılması" anlamında kullanılmaktadır[69]. Bu ilke ile bağlantılı olsa da farklı bir zeminde bulunan resen harekete geçme ilkesi ise bir önceki aşamaya ilişkin olup, idarenin herhangi bir başvuru, şikayet ya da ihbara gerek duymaksızın kendiliğinden idari usulü başlatabilmesini ifade etmektedir[70].

İdari usulün esas amacı kamu yararını her zaman gözeterek, kişilerin haklarını korumaktır. Bu yönden maddi gerçeği araştırıp tespit etme yükümlülüğü idarede olmalıdır. Aksi takdirde araştırma tek

---

[63] D5D, E. 69/4331, K. 70/1004, K.T. 26.03.1970 akt. Bahtiyar Akyılmaz, **İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin, 2000, s. 96 (kıs. Usul).

[64] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi (*AKBK*)**, "**İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar", çev. İhsan Kuntbay, S. 77 (31), 1977, **AİD**, C. 11, S. 4, 1978, s. 3-11. Karar, metin içinde "AKBK Tavsiye Kararı" olarak anılacaktır.

[65] Gürsel Özkan, "İdarî Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar Arası Sempozyumu**, 1998, s. 64 vd. (kıs. "İdari Usul").

[66] İdari usulde "bireyin/kişilerin korunması" terimi üzerinden teorik hale getirilmiş kavram, işlemlerin muhatabı olmaları bakımından teşebbüslere de aynı şekilde uygulanmaktadır. Oğuzkan Güzel, "Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi", Yayımlanmamış Doktora Tezi, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (*AÜSBE*)**, 2007, s. 177.

[67] Diğer ilkeler idare makamına, idari işleme ve yargı kararlarının uygulanmasına yönelik ele alınmaktadır. Özkan, "İdari Usul", s. 55.

[68] Yılmaz, "Usul ve İspat, s. 90.

[69] A. Ülkü Azrak, "Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi**", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (*İÜSBE*)**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 1964, s. 176. (kıs. "Umumi İdari Usul")

[70] **A.g.e.**, s. 172.

taraflı kalacak ve kişisel yararın kamu yararının önüne geçme tehlikesi doğacaktır. Bu sebeple hukuk devleti ilkesini gerçekleştirme amacı ile paralel olarak idari usulde idarenin resen araştırma yükümlülüğü bulunduğu kabul edilmiştir[71]. Nitekim 2008 tarihli tasarının 23. maddesinde de idarenin idari işlemi etkileyen olaylarla alakalı her türlü incelemeyi, araştırmayı ve gerekirse soruşturmayı yapmakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Bir işlem bir idarenin görev alanına girdiği takdirde ilgili idare gerek herhangi bir işleme bağlı olmaksızın bilgi toplama, gerekse gizliliği düzenlenmiş bir işlem olmadıkça başka idarelerin topladığı bilgileri kullanma yetkisini haizdir. Soruşturmalar kapsamında sözlü görüşmeler yapabilecekleri gibi, kanunla yetkilendirilmeleri şartıyla tutanakla bilgi ve belge talep edebilir, bunların güvenliğini sağlayabilirler.

Rekabet Kurulunun 4054 sayılı Kanunun 40. maddesi kapsamında önaraştırma başlatması ya da bu karar neticesinde soruşturmaya başlanması kararı alması, resen harekete geçme ilkesinin uygulanmaya başladığı alanı gösterirken; önaraştırma raporunun hazırlanması süreci, bilgi isteme ya da yerinde inceleme yetkilerinin kullanılması gibi haller resen araştırma ilkesinin tipik olarak uygulanma alanı bulduğu zamanları işaret eder. Bu sebeple, bu yetkiler kullanılırken ilkelerin kapsamları ışığında hareket edilmesi bir zorunluluktur.

Resen harekete geçme ilkesi uyarınca kural Kurulun kendiliğinden harekete geçmesi olup, diğer şekillerde harekete geçmeler bu ilke kapsamında sayılmamakta ve istisna kabul edilmektedir[72]. Bu sebeple, Kurul her halde muhbir, şikayetçi ya da Ticaret Bakanlığının görüş ve düşüncelerinden bağımsız olarak ve yeknesak biçimde denetim sürecini başlatmalı ve gerekiyorsa devamındaki aşamaları yönetmelidir. 18.04.2025 tarihli ve 32874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Rekabet Kurumu Teşkilat Yönetmeliği (*Teşkilat Yönetmeliği*)'nin 8/1-a bendi uyarınca Kurulun Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapma yetkisinin bulunduğu belirtilmekte ancak bunun ne üzerine başlatılacağı detaylandırılmamaktadır. Ancak Kurumun gerek ilgili yönetmelikte bu kurala yer verme zorunluluğu gerekse de resen harekete geçme sebeplerini sınırlama ya da örneklendirme zorunluluğu bulunmadığından, ilgili hüküm hukuka aykırı değildir. Kurulun harekete geçmesini sağlayan bilgi notunun ne üzerine hazırlandığına ilişkin kamuya açık bir düzenlemeye erişilememişse de aynı Yönetmeliğin 25. maddesinin 2. fıkrası (a) bendi uyarınca[73] Kanunun uygulanmasına yönelik olarak bilgi notu hazırlama görevi Denetim ve Uygulama Daire Başkanlığı'nındır.

---

[71] A. Ülkü Azrak, "İdari Usul ve Yasalaştırılması", **I. UIusal İdare Hukuku Kongresi**, Ankara, Danıştay Matbaası, 1990, s.826 Akyılmaz, **Usul**, s. 131.

[72] Aksoylu, **İdari Usul**, s. 8.

[73] "***Denetim ve Uygulama Daire Başkanlıkları***

Resen araştırma ilkesi kapsamında Kurul, bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerini kullanabildiği gibi 4054 sayılı Kanunun 46. maddesi kapsamında teşebbüsün talebi olmasa da sözlü savunma yapılmasına karar verebilir. Önaraştırmadan başlayıp sözlü savunma aşamasına dek uygulanmayan dolaysızlık ilkesi, sözlü savunma aşamasında uygulanmakta ve toplantı Kurul başkanı, üyeleri ve soruşturmanın taraflarının katılımıyla gerçekleştirilmektedir. Sözlü savunma toplantısının, karar merci huzurunda yapılması idari usulün amacıyla paralellik göstermekte olup, bu durum maddi gerçeğin ortaya çıkarılmasına da hizmet etmektedir. Karar mercinin içinde bulunmadığı bir toplantının karar üzerinde pek de etkisi bulunmayacaktır[74].Ancak esasında sözlü savunma toplantısının daha yakın ilişki içinde olduğu ilke katılım ilkesidir.

3.2 Katılım İlkesi

Katılım ilkesi, bir yönüyle kişilerin hak ve özgürlüklerini doğrudan etkileyen konularda savunma yapabilmesini, diğer yönüyle ise kendilerini dolaylı olarak ilgilendiren konularda kişilere görüş ve düşüncelerini bildirebilme fırsatı verilmesini ifade etmektedir[75]. Bir başka tanıma göre ise idari katılım ilkesi, "*idarenin karar almak üzere yaptığı toplantılara kişilerin yetkili olarak katılabilmesini; meclis, encümen, kurul ve benzeri toplu karar organlarının görüşmelerini izleyebilmeyi ve o toplantılarda görüşlerini açıklayabilme olanağını*" ifade eder[76]. Özay, idarenin saydamlığını ve idarenin bilgilerine erişimin önemini vurgularken, idarenin karar alma sürecinin gözlem ve katılıma açık olduğunu, '*günışığında yönetim*'e ilgililer veya kendisini ilgili görenlerin '*yetki ile donatılmış bir biçimde katılmaları*'nın sağlanması ile yaklaşılacağını belirtmektedir[77].

İdari usule katılım için öncelikle ilgili kişinin menfaati bulunması gerekir. Süreç sonucunda kişinin alınacak idari-icrai asgari bir bağa sahip olması aranmaktadır[78]. Bu kişi ya işlemin doğrudan muhatabı ya da işlemden dolaylı olarak olumsuz biçimde etkilenme olasılığı olan gerçek kişi veya özel hukuk tüzel kişisidir. Örneğin, yapının yıkım kararından doğrudan taşınmaz maliki etkileniyor iken, kiracı da dolaylı olarak etkilenen statüsünde kabul edileceğinden onun da idari usule katılım göstermesi mümkündür. Tasarının 28. maddesi de belli konularda[79] düzenleyici işlemlerin yapılmasından önce, kamunun bilgilendirilmesi ve katılımını şart koşmuştur. Aynı bakışın 4054 sayılı Kanunda ve bu

---

MADDE 25 - *...Kurumun ana hizmet birimlerinden olan Denetim ve Uygulama Daire Başkanlıklarının görevleri şunlardır: a) Kanunun uygulanmasına yönelik olarak, Kanunun usule ilişkin hükümleri, ilgili ikincil mevzuat ve usule ilişkin yönerge ve prosedürler çerçevesinde, ilk inceleme, ön araştırma, soruşturma, ön inceleme, nihai inceleme, muafiyet incelemesi yapmak, yerinde incelemeler yapmak, incelemelerin sonuçlarına ilişkin rapor ya da bilgi notu hazırlamak…*"

[74] Azrak, "Umumi İdari Usul", s. 206.

[75] Duran, "İdari Usul", s. 6.

[76] İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, 2. Bs., 2004, s. 5.

[77] **A.g.e.**, s. 5.

[78] Azrak, "Umumi İdari Usul", s. 187.

[79] "*Belde halkının ortak yararını ilgilendirmek koşuluyla, bayındırlık hizmetleri, imar uygulamaları, mülkiyet ve çevre hakları ile kültür ve tabiat varlıklarını doğrudan etkileyen…"*

kapsamda çıkarılan Tebliğde de karşılık bulduğu söylenebilir. Buna göre, menfaat sahibi şikayetçi ile menfaati bulunmayan muhbirlerin iddiaları rekabet ihlalinin denetimi sürecini başlatıcı role sahip olmanın yanında[80], şikayetçiler sözlü savunma toplantısında bulunabilme, muhbirler ise herkes gibi[81] toplantıyı dinleyebilme imkanına sahiptir.

Katılım ilkesinin dolaylı menfaat kısmı, kendisini daha çok belli bir meslek ya da sınıfa ilişkin düzenleyici işlemlerin hazırlanmasında, bu kişiler, sınıflar, meslek odaları, sendikalar ve sivil toplum örgütleri gibi yapıların görüşlerinin alınması ya da baraj, liman, büyük köprü gibi kapsamlı projeler öncesinde yöre sakinleri ya da yerel yöneticilerinin görüşlerinin alınması gibi durumlarda kendini göstermekte olup[82], çalışma konusunun dışındadır.

Klasik kamu yönetimi anlayışı kişileri yönetilen olarak görmekte iken, modern kamu yönetimi anlayışında kişiler kamu hizmetinden yararlananlar olarak görülmektedir. Karar toplantılarına kişilerin katılımı, idari personeli yöneten konumundan hizmet eden konumuna getirerek hakların etkili şekilde korunmasını sağlama ve idarenin keyfiliğine set çekme amacı taşımaktadır[83]. Ancak uygulamada ilkenin bu yönünün pek de işlerlik kazandığı söylenemeyecektir.

Bir yandan da idarenin tek taraflı ve ayrıcalıklı haklara sahip olmasının, kamu yararının gerçekleşmesi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından gerekli olduğunu kabul etmek gerekir. Gerçekten de idarenin özel kişiler ile aynı statüye sokulması, kamu hizmetlerinin aksamasına veya durmasına yol açacak niteliktedir. Ancak idarenin tamamen kapalı bir anlayışla yönetilmesi,

---

[80] **4054 sayılı Kanun**
"***Sözlü Savunma Toplantısı***
Madde 46 – *Sözlü savunma toplantısı, tarafların cevap dilekçesi ya da savunma dilekçelerinde sözlü savunma hakkını kullanmak istediklerini bildirmeleri üzerine yapılır…*"
2010/2 sayılı Tebliğ
"***Şikâyetçilerin, üçüncü kişilerin ve Bakanlığın katılımı***
MADDE 6 *– Şikâyetçiler, Kurul tarafından belirlenen sürede yazılı talepte bulunmaları halinde toplantıya katılabilir. Toplantıya katılmak isteyen üçüncü kişiler, aynı süre içinde, toplantı konusu ile ilgili menfaat ilişkilerini ortaya koyan bilgi ve belgeleri içeren bir dilekçe ile Kurula başvurabilir. Kurulun söz konusu başvurulara ilişkin kararı, ilgili kişilere toplantıdan önce bildirilir...*"

[81] **2010/2 sayılı Tebliğ**
"***Dinleyiciler***
MADDE 8 – *Sözlü savunma toplantısına dinleyici olarak katılmak isteyenlerin bu talepleri, toplantı saatinden makul bir süre önce toplantı mahallinde hazır bulunmaları koşuluyla, toplantı salonunun fiziki imkânları ölçüsünde ve salona geliş sırasına göre karşılanır.*"
Kurum, bu madde kapsamındaki dinleyici taleplerini çevrimiçi yayınlarla, "*Sözlü savunma toplantısına dinleyici olarak katılmak isteyenler, toplantıyı çevrimiçi olarak takip edebileceklerdir. Bu amaçla Rekabet Kurumu web sitesindeki yönlendirmelere uygun olarak, en geç toplantı saatinden yarım saat öncesine kadar katılım formunun doldurulması gerekmektedir.*" şeklindeki matbu notuyla karşılamaktadır. Örnek olarak 2-3 Eylül 2025'te yapılan toplantı için https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/cogunlugu-ilac-sektorunde-faaliyet-goste-cd45368f5b77f01193e20050568549fa bağlantısında herkesin dinleyici olarak katılabileceği ifade edilmiştir (E.T. 27.08.2025).

[82] Mine Kasapoğlu Turhan, **İdari Usul Hukukunda Dinlenilme Hakkı**, XII Levha, 2025, s. 43-44.

[83] Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa, 2002, s. 167.

bürokrasinin egemenliği sonucunu doğurmakta ve kamu yararı amacını sekteye uğratmaktadır[84]. Bu sebeple, idarenin katılımı teşvik etmesi ve bu konuda kişilere yardımcı olması, özellikle ülkemizin de içinde yer aldığı katılımcı demokrasinin yeterli ölçüde benimsenemediği ülkelerde, kişilerin hak kayıplarının önlenmesi açısından gereklidir.

3.2.1 İlgilinin Dinlenilmesi Bakımından Katılım

Katılım ilkesinin ilk ve doğrudan bir hakkı etkileyen kısmına ilişkin olan dinlenilme hakkı ise öğretide farklı şekillerde tanımlanmıştır. Akyılmaz, dinlenilme hakkını "*idari işlemin hazırlanışından önce karar için belirleyici olan önemli vakıalarla ilgili olarak, idari işlemden etkilenecek kişilere, idari makamca görüşünü açıklama fırsatı verme yükümlülüğü*"[85], Saygılı, "*idari işlemin hazırlanmasından önce, karar için belirleyici olması düşünülen önemli niteliğe sahip olgular hakkında, idari işlemden etkilenecek ya da etkilenmesi muhtemel olan kişilere, idari makam tarafından çeşitli vasıtalarla görüşlerini açıklama olanağı sağlanması yükümlülüğü*"[86], Zeyrek ise "*bireyin idari makam tarafından yapılacak olan işlemle hukuki durumunun sınırlandırılacağı veya bazı yükümlülüklerin doğacağı durumlarda, bilmediği maddi vakıalara ilişkin olarak görüşlerini ifade edebilme hakkı*"[87] olarak ifade etmiştir.

Bunların yanında dinlenilme hakkı ile aynı anlama geldiği ifade edildiği üzere[88], "savunma hakkı" terimi üzerinden tanım yapanlar da vardır[89]. Akıllıoğlu, savunma hakkını aynı zamanda bir ilke olarak görüp "*savunma hakları ilkesi*" olarak ifade etmiştir[90]. Buna göre, savunma hakları ilkesi "*yönetimin savunma haklarının gereklerine uygun davranma zorunluluğu*"dur[91]. Duran da benzer şekilde, savunma hakkını -Türk hukuku bakımından katılım ilkesi ölçeğinde olmak koşuluyla- idari usulün ilkeleri arasında kabul etmektedir[92]. Gerçekten de idarenin talep edilmese dahi kamu yararı çerçevesinde hatırlatma yükümlülüğünün bulunduğu düşünüldüğünde dinlenilme ya da savunmanın idari usulde gözetilmesi gereken bir ilke olduğu ve ancak muhatabın aksi yönde isteği halinde dinlenmeyeceği söylenebilecektir. Ancak yine de Anayasa'da ya da genel bir kanunda doğrudan bir idari usul ilkesi olarak anılmayan dinlenilmenin katılım ilkesi içerisinde ifade edilmesi daha uygundur. Anılan

---

[84] İlyas Doğan, "Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir Mi?", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar Arası Sempozyumu**, 1998, s. 145.
[85] Akyılmaz, **Usul**, s. 143.
[86] Abdurrahman Saygılı, **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj, 2007, s. 308.
[87] İlker Zeyrek, "Birey-İdare İlişkisi Bağlamında İyi İdare Hakkı ve Türk Pozitif Hukukundaki Görünümü", **TBB Dergisi**, S. 155, 2021, s. 320.
[88] Kasapoğlu Turhan, s. 19.
[89] Bu tanımlar için bkz. Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, 1982, İstanbul Üniversitesi, s. 409 (kıs. İdare Hukuku).
[90] Akıllıoğlu, **Savunma Hakları**, s. 59. Aynı yönde, Meral Yıldırım, "Bilgi Edinme Hakkının İstisnası Olarak İdari Soruşturmalara İlişkin Bilgi ve Belgeler", içinde **Kişisel Verilerin Korunması Hukuku ve Bilgi Edinme Hukuku: Çeşitli Açılardan Bakış**, *ed.* Cemil Kaya, XII Levha, 2023, s. 751.
[91] **A.g.e.**
[92] Duran, "İdari Usul", s. 6.

tanımlara göre, kişilere dinlenilme hakkı tanınmasının ön şartı, kişinin hak, çıkar ya da özgürlüğünün zedelenmesidir.

AKBK tavsiye kararı gerekçeler bölümünün 15. maddesine göre[93] dinlenilme hakkı, lafzi olarak anlaşılmamalı ve kişilerin hem sözlü hem de yazılı olarak ilettiği bilgiler etkin biçimde dikkate alınmalıdır.

Dinlenilme hakkının ilgili kişiye tanınacağı zaman noktasında AKBK, üyelerinin farklı sistemleri benimsemiş olmasını gözeterek net bir aralık vermemiş ancak idari işlemin sonuçlanmasından önce ilgilinin öne süreceği belgelerin, olayların ve kanıtlayıcı delillerin dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir. Tasarıda ise işlem tesisinden önce ilgiliye dinlenilme hakkı tanınıp tanınmaması idarenin takdirine bırakılmış ve bu hususun yönetmelikle düzenleneceği, dinlenilme hakkı tanıyan idarelerin en az yedi gün önceden ilgiliye bu hususta bildirimde bulunması zorunluluğu öngörülmüştü. Ayrıca dinlenilme hakkının tanınıp tanınmamasında kamu yararı, kamu düzeni ve idari işlemlerde ivediliğin gözetileceği belirtilmişti. AKBK, kanaatimizce yine farklı idari sistemlerin benimsendiğinin farkındalığı ile bu zamanın uygun bir süre olması gerektiğini ifade etmekle yetinmiştir. Son olarak, halihazırda dinlenilme hakkının somutlaştığı genel bir kuralın bulunmamasından ötürü, idare dilekçedeki talebi karşılamadığında kural olarak kişileri dinlemekle yükümlü olmamaktadır.

Akıllıoğlu, Anayasa Mahkemesinin; hukuk devleti ilkesinin, Anayasa'nın açık hükümlerinden önce, hukukun genel prensiplerine uymayı gerektirdiğine ilişkin kararından[94] bahis ile mevzuatta dayanağı olmasa da dinlenilme hakkının hukukumuzda kabul edilmiş olduğunu ileri sürmüşse de[95], Erkut ve Akyılmaz, dinlenilme hakkının kanun koyucu ve hakimlerin hareketsizliği karşısında 'korunabilir haklar' dışında kaldığı görüşündedir[96].

---

[93] AKBK Tavsiye Kararı, s. 8.

[94] AYM, E. 63/166, K. 64/76, K.T. 22.12.1964, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi(*AMKD*)**, 1971, S. 2, s. 291.

[95] Tekin Akıllıoğlu, "Bireyin Yönetsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", **AİD**, C. 14 S. 3, Ankara, 1981, s. 41. (kıs. "Bireyin Korunması").

[96] Celal Erkut, **Hukuka Uygunluk Bloku: İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi**, Kavram, 1996, s. 122. Akyılmaz, **Usul**, s. 142.

AİHS'in 6. maddesinin ilk fıkrası[97] hukuki dinlenilme hakkını düzenlemektedir[98]. AİHS'in doğrudan idari yaptırımlara uygulanabilirliği konusunda AİHM'in tekçi bir bakış açısına sahip olduğu söylenememektedir. Buna göre, örneğin iç hukukta idari uyuşmazlık olarak nitelendirilen sosyal sigorta primlerinin ödenmemesi neticesinde uygulanan idari para cezasına ilişkin cezai karakterin baskın olduğundan bahisle AİHS 6. maddenin uygulama alanı bulacağına hükmedilmiştir[99]. Benzer yönde bir başka kararda, askeri hapis yine cezai nitelikte sayılmış ve bu sebeple AİHS 6. maddenin uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır[100]. Buna karşın, yapı izni iptal istemiyle yapılmış bir başvurunun reddi işleminde, AİHS 6. madde kapsamında hukuki dinlenilme hakkı tanınması gereken bir uyuşmazlık bulunmadığı kararı verilmiştir[101]. İlgili kararda dinlenilme hakkının idari mercilerce yapılan işlemleri kapsamadığı belirtilmiştir.

Yaptırımların ağır olduğunun kabulü halinde ceza hukuku ilkelerinin ve bu bağlamda Sözleşme'nin bu ilkelere temas eden kısımlarının rekabet hukukunda da uygulama alanı bulduğu söylenebilir[102]. Keskin sınırlar çizilmemiş olsa da teşebbüslerin ağır bir yaptırım tehlikesiyle karşı karşıya olduğu durumlar açısından AİHS'in 6. maddesinin uygulama alanı bulacağı, bu sebeple ilgili düzenleme yerel mevzuattan kaldırılsa dahi kişilere dinlenilme hakkı tanınması gerektiği sonucuna ulaşılacaktır. Bir üst başlıktaki açıklamalar da dikkate alınarak idare hukukunun yazılılık ilkesi ile ceza muhakemesinde savunmanın sözlü yapılması gerekliliği tartışmasında AİHS uygulamasında sözlü savunma imkanının bertaraf edilmeyişine ağırlık verilmesi gerekir. Maddi gerçeğin ortaya çıkarılması, muhakeme organının ilgiliyi sözlü dinlenilmesiyle daha olası hale gelmektedir.

---

[97] "***MADDE 6***
Adil yargılanma hakkı
Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, adil ve kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir. Karar alenî olarak verilir. Ancak, demokratik bir toplum içinde ahlak, kamu düzeni veya ulusal güvenlik yararına, küçüklerin çıkarları veya bir davaya taraf olanların özel hayatlarının gizliliği gerektirdiğinde veyahut, aleniyetin adil yargılamaya zarar verebileceği kimi özel durumlarda ve mahkemece bunun kaçınılmaz olarak değerlendirildiği ölçüde, duruşma salonu tüm dava süresince veya kısmen basına ve dinleyicilere kapatılabilir…"
Maddedeki mahkeme kavramı, kanunla kurulan, yürütme ve taraflar önünde bağımsız ve tarafsız olan, yargılama usulü güvencesine sahip olan ve belli bir usulü izleme suretiyle hukuk kuralları çerçevesinde devlet zoruyla yerine getirilmesi gereken kararlar verme yetkisini haiz tüm makamları kapsadığından, denetleyici ve düzenleyici kurumların idari para cezaları tesis edebilmek için izlediği usuller dikkate alındığında bunların da "mahkeme" kavramı içerisine girdiği belirtilmektedir. Kasapoğlu Turhan, s. 189-190.

[98] Hukuki dinlenilme hakkının AİHS'in 6. maddesinin 1. fıkrası kapsamında sayıldığı geniş çaplı örnekler için bkz. Kasapoğlu Turhan, s. 188-206.

[99] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı (*AİHM*) *Hüseyin Turan v. Türkiye*, 11529/02, K.T. 04.03.2008. Aksi belirtilmediği sürece, tüm Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları https://hudoc.echr.coe.int/ adresindeki resmi internet sitesinden alınmıştır.

[100] AİHM *Engel ve Diğerleri v. Hollanda*, 5100/71, K.T. 08.06.1976.

[101] AİHM *Joos v. İsviçre*, 43245/07, K.T. 15.02.2013.

[102] AİHM, *Menarini Diagnostics S.r.l. v. İtalya*, 43509/08, K.T. 27.09.2011.

Türk iç hukukunda dinlenilme hakkının bir uzantısı[103] niteliğindeki savunma hakkına ilişkin yerel mahkemeler - Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa yapılan yollamalardan hareketle- disiplin soruşturması sırasında ilgilinin görüşlerini idareye aktarmasını ve kendini savunmasını minimum standart olarak görmektedirler[104]. Gerçekten de gerek Anayasa'nın 129., gerekse de 657 sayılı Kanunun 130. maddesi uyarınca devlet memurunun savunması alınmadan kendisine disiplin cezası verilemez. Bunun yanında, soruşturmaya ilişkin deliller oluşturulurken lehte ve aleyhte (aklayıcı ve suçlayıcı) tüm delillerin dosyaya eklenmesi gerekmektedir[105].

Bu bağlamda, rekabet hukukunda dinlenilme hakkının görünümlerine değinmek gerekir. 2024 değişiklikleri ile yazılı savunma sayısı üçten bire[106] düşürülmüşse de sözlü savunma hakkı hala en az bir kez tanınmaya devam edilmektedir. Yeterli sürelerin de öngörülmüş olduğu dikkate alındığında şekli bir hukuka aykırılıktan bahsedilememektedir. Ayrıca her ne kadar bu bağlamda, teşebbüslerin sözlü savunma toplantısında tanık ya da bilirkişilere soru sorma hakkının düzenlenmemiş olması önemli bir eksiklik ise de taraflara tercüman ya da tekerlekli sandalye gibi imkanların Kurumca sağlanması ya da toplantıların kayıt altına alınıyor olması bunların delil niteliği dikkate alındığında ilgilinin etkin şekilde dinlendiğini gösteren ve bu hakkı güvence altına alan düzenlemelerdir[107].

Rekabet ihlalinin denetimine yönelik usule dair katılım yönünde en çarpıcı imkan ise uzlaşma ve taahhüt müesseseleridir. Bu müesseseler ile Kurul, ilgili teşebbüsle daha farklı ve hızlı bir sürece girmekte olup, kişiler sunacakları uzlaşma veya taahhüt metinleri ile işlemin yapılışı ve içeriğinde aktif rol oynamaktadırlar. Ancak dikkat edilmelidir ki her ne kadar aktif rol oynasalar da bu müesseseleri talep eden teşebbüslerin hukuki dinlenilme haklarını kullandıklarından söz edilemez. Bu noktada önemli bir istisnayı oluşturan taahhüt ve uzlaşma müesseselerinde taraflar, tesis edilecek işleme karşı kendilerini savunmaz, karşıt görüş ileri sürerek sonuç almaya çalışmaz ve de idari işlemin tesisini engellemezler[108]. Halbuki hukuki dinlenilme hakkı oluşacak sonucun engellenmesi adına yapılan savunma ya da beyanlarla kendini göstermektedir.

---

[103] Akıllıoğlu, "Bireyin Korunması", s. 40. Nuri Alan, "İdari Usul ve İdari Yargı", **Ankara Barosu Dergisi (*ABDer*)**, S. 2, Ankara, 2000, s. 15.

[104] Savunma hakkının niteliği konusunda geniş tartışmalar ve karşılaştırmalı hukuktan örnekler için bkz. Akıllıoğlu, **Savunma Hakları**, s. 17 vd.

[105] Reşit Gürpınar, "Rekabet Soruşturmalarında Delillerin Değerlendirilmesi", **Rekabet-Regülasyon Blog Yazısı**, 2020, E.T. 10.12.2024 (kıs. "Delil").

[106] İstisnai haller bakımından üçten ikiye düşürülmüştür.

[107] Kasapoğlu Turhan, s. 321. Her ne kadar teşebbüslere tanınan bu ayrıcalıkların kanun yerine idarenin düzenleyici işleminde yer alması yazarca kanunilik ilkesine aykırı görülmüş ise de idarenin türev düzenleme yetkisi çerçevesinde herhangi bir sınırlama içermeyen bu düzenlemelerin hukuka aykırı olmadığı düşüncesindeyiz.

[108] Kasapoğlu Turhan, s. 315-316.

3.2.2 İlgilinin Bilgi Edinmesi Bakımından Katılım

İlgililerin bilgi edinmesi ve dayanağını oluşturan bilgi edinme hakkı, dinlenilme hakkı ile birlikte katılım ilkesini niteliktedir. Nitekim, AKBK tavsiye kararı gerekçesinde de bu durum açıkça ifade edilmiştir[109]. Kavram, öğretide ve karşılaştırmalı hukukta yapılan tanımlarda[110] detaylarda farklılık gösterebilen ancak özünde idari faaliyetin kişiler açısından olumsuz sonuç doğurmadan önce ilgilinin idarece bilgilendirilmesini işaret etmektedir.

Rekabet Kurulu'nun yürüttüğü denetim süreci bakımından ise gerek soruşturulan teşebbüslerin denetim usulü çerçevesinde bilgilendirilmesi, gerek dosyaya giriş hakkı çerçevesinde edinilen bilgi ve belgeler, gerekse de şikayetçi ya da üçüncü tarafların dosyaya giriş hakkı bağlamında edineceği bilgi ve belgeler çerçevesinde Kurulun dikkatine sunabileceği ek beyanların kaynağını oluşturması bakımından bilgi edinme hakkı katılım ilkesinden bağımsız düşünülemeyecektir. İlgili taleplerin ayrıntıları ve usulü 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğde düzenlenmektedir[111].

Dosyaya giriş hakkı katılım ilkesi bakımından özel bir öneme sahip olup, herkes kişisel veri, ticari sır ve mesleki sırlarının korunması için kendisini ilgilendiren dosyayı inceleme hakkına sahiptir[112]. 4054 sayılı Kanunun 44. maddesi kapsamında çıkarılan 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğde dosyaya girişin nasıl ve hangi şartlarda kullanılacağı hususu detaylı şekilde ele alınmaktadır. Ayrıca yine 44. maddede soruşturulan teşebbüslerin her zaman Kurula bilgi ve delil sunma hakları hatırlatılmıştır.

---

[109] "***II'nci İlke - Enformasyon Kaynaklanndan Yararlanma Hakkı***
20. Bu ilke birinci ilkeyi tamamlamaktadır; zira bu ilkenin amacı, ilgiliye, idari işlemin dayandırıldığı bütün unsurlar hakında bilgi edinme olanağı vererek, onun, dinlenilme hakkını gereği gibi kullanmasını sağlamaktır." AKBK Tavsiye Kararı, s. 9.

[110] "*idarenin kararları, eylem ve işlemleriyle ilgili belge ve bilgilerin elde edilmesi*" Musa Eken, "Bilgi Edinme Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı, Dr. Muzaffer Sencer'e Armağan**, C. 17-18, 1995-1996, s. 63. Avrupa Konseyi Haberciliği Korumanın Teşviki ve Habercilerin Güvenliği Platformu (*Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*), "The Right of Access to Information, A Key Prerequisite for the Freedom of Expression", 2018, s. 7-8, https://rm.coe.int/the-right-to-access-of-information-22mar21/native/1680a1dca2, E.T. 09.09.2024; "*idari usulde ilgililerin hukuksal yararlarını ileri sürebilmeleri ya da savunabilmeleri için idari işlemle ilgili dosyaları incelemeleri*" Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası, çev. M. Semih Gemalmaz / Osman Doğru, **İHİD**, S.1-3, 1987, s. 131; "*idarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler ve işlemin niteliği ve sonuçları hakkında ilgili kişilerin, hakkında bilgi alabilmesini sağlayan hak ve özgürlük*" Ramazan Yıldırım, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar Arası Sempozyumu**, Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 227; "*ilgilinin isteği üzerine idari işlem tamamlanmadan önce işlemin dayanakları olacak bütün veriler hakkında en uygun gereçlerle bilgi verilmesi*" AKBK Tavsiye Kararı, s. 4.

[111] Bu tebliğ kapsamında talep edilebilecek ve edilemeyecek bilgi ve belge türleri, İkinci Bölüm'de "4. Soruşturma Evresinde Temel Haklar" başlığı altında ele alınacaktır.

[112] Gürsel Özkan, "İdari Usul, İyi Yönetim Hakkı ve Türk Devlet Geleneğinde Yönetim Anlayışı" **148. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, 2016, s. 250.

Ülkemizde idari usul ile yasalaştırılması beklenen idari usul ve bilgi edinme kanunu teklifi daha sonra ayrıştırılarak, bilgi edinme hakkına ilişkin kısımlar 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu[113] adı altında 2003 yılında yasalaşmıştır.

Bilgi edinme hakkı çerçevesinde, Kanun ifadesine göre 3/c bendi kapsamında her türlü veri, AKBK tavsiye kararına göre de[114] idari işlemin dayandığı tüm unsurların ilgiliyle paylaşılması bilgi edinme hakkının konusunu oluşturmaktadır. Burada veri ifadesi idarenin tutmakla yükümlü olduğu tüm bilgi ve belgeleri işaret etmektedir. Belirtmek gerekir ki, Kanuna göre kamu örgütlerine yönelik dilek, şikayet ve öneriler ile 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun[115] hükümleri, tavsiye kararına göre de kodlanarak saklanmakta olan bilgiler müstesna tutularak, bilgi edinme hakkının kapsamı dışında bırakılmıştır. Ayrıca devlet sırrı ve benzeri nitelikte bilgiler bilgi edinme hakkı dışında bırakılmıştır[116]. Bunların dışında da birçok istisna 4982 sayılı Kanunun 15 ila 28. maddeleri arasında düzenlenmiştir[117]. Konu bakımından önem arz eden 19. maddede idari soruşturmalar bakımından Kanun kapsamı dışında bulunan bilgi ve belge türleri sayılmış olup, açıklanması ya da en azından zamanından önce açıklanması halinde "*kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak, kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak, soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek* ya da "*gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek*" bilgi ve belgelerin talep edilemeyeceği düzenlenmiştir. Bunun dışında son olarak, kamusal bilgiler için Türk vatandaşları açısından menfaat şartı bulunmadığını belirtmek gerekir.

Bunların yanında başvurucuya da birtakım yükümlülükler yüklenmiştir. Başvurucu hangi bilgi ve belgeleri talep ettiğini açık ve anlaşılır biçimde belirtmeli, biliyorsa belge sayısı, tarihi gibi spesifik bilgileri de başvurusuna eklemelidir.

---

[113] RG, S. 25269, T. 24.10.2003.
[114] AKBK Tavsiye Kararı, s. 9.
[115] RG, S. 18571, T. 01.01.1984.
[116] Ş. Cankat Taşkın, "Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı", **Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kazancı Hukuk Dergisi (*BÜHFKHD*)**, S. 99-100, 2012, s. 218.
[117] Rekabet Kurulunun yürüttüğü soruşturmalar açısından 4982 sayılı Kanunun 19. maddesi ayrı bir öneme sahiptir.
"***İdarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler***
Madde 19- *Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;*
a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,
b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,
c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,
d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek,
bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır."
İdari soruşturmalara ilişkin bilgi edinme hakkının düzenlendiği 19. madde bakımından soruşturmalara ilişkin elde edilen birçok bilgi ve belgenin açıklanamayacağı düzenlenmişse de 4054 sayılı Kanunda aksi yönde yer alan hükümler özel-genel kanun ilişkisi çerçevesinde özel kanun hükmü sayıldığından 19. madde Kurulun yürüttüğü soruşturmalara uygulanmayacaktır.

Bilgi edinme hakkı kamu yönetiminde açıklık ilkesine hizmet eder. Kamu yönetiminde açıklık, kamu yönetiminin herkesçe görülebilmesi olgusudur[118]. İdarenin bilgi edinme başvurusu sonucu ilgiliye tebliğ ettiği belge net, kesin ve anlaşılır biçimde olmalıdır. Bu nitelikleri taşımayan tebliğ geçerli olmakla birlikte, ilgili bu bilgiye dayanarak yaptığı işlemler açısından kusurlu sayılmayacaktır[119].

4054 sayılı Kanun bakımından 9. maddede[120] rekabet ihlaline nasıl son verileceği, 42. maddede muhbir ve şikayetçilere başvuruları, 43. maddeye[121] göre teşebbüslere haklarında soruşturma açıldığı, 44. maddeye göre yapılacak bilgilendirmeler ve 45. maddeye göre soruşturmacıların raporlarındaki (varsa) değişiklikler konularında bildirim yapılacağı düzenlenmiş olup, ilgili kişilerin bilgi edinmesi sağlanmaktadır. Özellikle 44. madde hükmü bilgi edinme hakkı bağlamında özel bir koruma alanı getirmiş olup gerek ticari sır[122] gerekse farklı sebeplere dayanılarak soruşturulan teşebbüsün bilgi edinmesi sağlanmazsa Kurulun ilgili bilgi ya da belgeyi kullanamayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

---

[118] Tekin Akıllıoğlu, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD)**, C. 46, S. 1-2, 1991, s. 11 (kıs. "Bilgi Alma").

[119] Akıllıoğlu, **Savunma Hakları**, s.102.

[120] "***İhlale Son Verme***

Madde 9 *–Kurul; ihbar, şikâyet ya da Bakanlığın talebi üzerine veya resen bu Kanunun 4 üncü, 6 ncı veya 7 nci maddelerinin ihlal edildiğini tespit ederse, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine rekabetin tesisi için yerine getirilmesi ya da kaçınılması gereken davranışları ve teşebbüslerin belirli faaliyetlerini yahut ortaklık paylarını ya da mal varlıklarını devretmeleri şeklindeki yapısal tedbirleri nihai kararında bildirir. Davranışsal ve yapısal tedbirler, ihlalle orantılı ve ihlalin etkili biçimde sona erdirilmesi için gerekli olmalıdır. Yapısal tedbirlere ancak daha önce getirilen davranışsal tedbirlerin sonuç vermediği hallerde başvurulur. Davranışsal tedbirlerin sonuç vermediğinin nihai kararla tespit edilmesi halinde ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine yapısal tedbire uyması için en az 6 ay süre verilir.*

Meşru bir menfaati olan gerçek ve tüzelkişiler şikayette bulunabilir.

Kurul, birinci fıkraya göre bir karar almadan önce ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine ihlale ne şekilde son vereceklerine ilişkin görüşlerini yazılı olarak bildirir.

Kurul, nihai karara kadar ciddi ve telafi olunamayacak zararların ortaya çıkma ihtimalinin bulunduğu durumlarda, ihlalden önceki durumu koruyucu nitelikte ve nihai kararın kapsamını aşmayacak şekilde geçici tedbirler alabilir."

[121] "***Soruşturmaya Başlanması, Taahhüt ve Uzlaşma***

Madde 43 *–Soruşturma yapılmasına karar verildiği takdirde Kurul ilgili daire başkanının gözetiminde soruşturmayı yürütecek raportör veya raportörleri belirler. Soruşturma en geç 6 ay içinde tamamlanır. Gerekli görüldüğü hallerde bir defaya mahsus olmak üzere Kurul tarafından 6 aya kadar ek süre verilebilir.*

Kurul, başlattığı soruşturmaları soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir. Kurul, bu bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara gönderir..."

[122] Ticari sırlar bu maddenin yanında 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ kapsamında korunmakta olup, ticari sırların aktarılmayışı isabetle savunma hakkını etkiler nitelikte görülmemektedir. Örnek olarak Ank. 8. İd. Mhk. E. 2020/1097, K. 2021/589, K.T. 15.03.2021; D13D, E. 2017/1843, K. 2020/2548, K.T. 13.10.2020. Tebliğin 12. maddesi neyin ticari sır sayılıp neyin sayılmayacağına ilişkindir. Aynı maddenin 3. fıkrası genel kural bakımından istisnanın istisnası niteliğinde olup, ticari sır gerekçesinin kabul görmeyeceği durumları düzenlemektedir.

"***Genel esaslar***

MADDE 12 *- Ticari sır; teşebbüslerin faaliyet alanları ile ilgili olan ve gizli tutma iradesine sahip oldukları, yalnızca belirli ve kısıtlı bir kesim tarafından bilinen ve elde edilebilen, başta rakipleri olmak üzere üçüncü kişilere ve kamuya açıklanması halinde ilgili teşebbüsün ciddi zarar görme ihtimali bulunan her türlü bilgi ve belgedir...*"

3.3 Temsil İlkesi

Kişilerin katılım konusundaki bilgisizliği hukuki yardımı gerektirmekte ve idari usul aşamasında temsile olan ihtiyaca vurgu yapmaktadır. Çağdaş, sosyal hukuk devletinde idarenin kişilere danışmanlık yapması düşüncesi gün geçtikçe daha çok benimsenmektedir. Bu husus Alman Federal Yüksek Mahkemesi'nin bir kararında *"...memurlar vatandaşların yardımcısıdırlar."* şeklinde ifade edilmiştir[123]. AKBK tavsiye kararında temsil noktasında, kişilerin idari usule katılımının temsil aracılığı ile de gerçekleşebileceği belirtilmektedir. Avukat veya sivil toplum örgütleri aracılığıyla temsil idari usulde de mümkün kılınmıştır.

Sözlü savunma toplantılarında da kendilerini Kurul önünde temsil imkanı elde eden teşebbüsler, Kurul üyelerinin fikirlerini etkileme imkanına sahip olmaktadırlar. Savunma hakkının kullanılması, bu yönüyle işlemin sonucunu doğrudan etkileyebilmektedir.

Ayrıca teşebbüsler kendilerini bizzat temsil edebilmenin yanında, 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 2. maddesi[124] kapsamında sürecin her aşamasında avukatla temsil veya 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümleri çerçevesinde temsil veya vekalet ilişkisinin gösterilmesi şartıyla fiil ehliyeti bulunan herkesçe temsil edilme imkanlarından da yararlanabilirler[125]. Bu husus, sözlü savunmalar bakımından şüpheye mahal verilmemesi adına 2010/2 sayılı Tebliğin 7. maddesinde[126] de açıkça düzenlenmiştir.

3.4 Gerekçe İlkesi

İlgililerin özellikle aleyhlerine işlem tesis edildiği hallerde bu işleme karşı yapacakları başvuruda işlemin sebebini biliyor olmaları son derece önemlidir. Bu durum karşı başvurunun içeriğini etkilemenin yanında kimi zaman kişileri başvurmaktan vazgeçirerek usul ekonomisini korumaktadır. İdari usulde gerekçe ilkesi, idari faaliyetin sebebinin işlemde gösterilmesidir. Sonucunda idari faaliyeti

---

[123] Akyılmaz, **Usul**, s. 130.

[124] "***Avukatlığın amacı:***
Madde 2 *– Avukatlığın amacı; hukuki münasebetlerin düzenlenmesini, her türlü hukuki mesele ve anlaşmazlıkların adalet ve hakkaniyete uygun olarak çözümlenmesini ve hukuk kurallarının tam olarak uygulanmasını her derecede yargı organları, hakemler, resmi ve özel kişi, kurul ve kurumlar nezdinde sağlamaktır. Avukat bu amaçla hukuki bilgi ve tecrübelerini adalet hizmetine ve kişilerin yararlanmasına tahsis eder…*"

[125] Melike Özge Çebi Buğdaycı, "İdari Usul Hukukunda Temsil Hakkı", **YBHD**, S. 2022/2, 2022, s. 413-414 ve 426 (kıs. "Temsil").

[126] "***Temsil***
MADDE 7 *– Taraflar sözlü savunma toplantısına bizzat katılabilecekleri gibi, yetkili temsilcileri vasıtasıyla da katılabilirler. Temsilcinin avukat unvanını haiz olması gerekmez. Tarafları toplantıda kimlerin temsil edeceğinin, bu kişilerin temsil yetkisini gösterir belgeler ile birlikte en geç toplantıdan yedi gün öncesine kadar Kuruma bildirilmesi asıldır…*
Tüzel kişiliğe sahip olmayan teşebbüs ya da teşebbüs birliklerinin ortakları veya üyeleri toplantıya ayrı ayrı katılabilecekleri gibi, ortak bir temsilci ile de katılabilirler.
Bu madde hükümleri toplantıya katılan şikâyetçiler ve üçüncü kişiler bakımından da geçerlidir."

doğuran maddi ve hukuki vakıalar idari işlemin sebep unsurunu oluşturmakta iken, bu sebeplerin ilgilisine bildirilmesi gerekçeyi ifade eder[127].

İşlem metninde yer alan gerekçe, yeterince açık ve anlaşılır olmalı, *"görülen lüzum üzerine"* gibi muğlak ifadeleri barındırmamalıdır[128]. AKBK tavsiye kararı metninde, kişilerin haklarını ve özgürlüklerini etkileyen her işlemin sebebinin gerekçelendirilerek ilgilinin bilgilendirilmesi gerektiği yer almıştır. İlgilinin bilgilendirilme yöntemi olarak da işlem metninde bilgilendirme ya da ilgilinin başvurusu üzerine, makul bir süre içerisinde ayrı bir yazılı metin ile bildirime olanak tanınmıştır. Tasarı'nın 33. maddesinde de her idari işlemin maddi ve hukuki sebepleri gösteren gerekçesinin işlem metninde yer alması zorunluluğu getirilmiştir.

Tavsiye kararı ekinde de yer aldığı üzere, idari işlemlerin gerekçelendirilme zorunluluğu kişilerin itiraz imkanını yerinde kullanabilmesi amacı ile öngörülmüştür. İşlemin gerekçesini bilmeyen kişi, itiraz başvurusunda başkaca sebeplerin işlemde etkili olduğunu düşünüp, buna göre savunmasını yapabilir. Bu şekilde, kişilerin savunma hakkı dolaylı yoldan kısıtlanmış olmaktadır. Dikkat çekmek gerekir ki, burada kullanılan 'savunma hakkı' deyimi, disiplin hukukundaki dar anlamda savunmayı değil, AKBK tavsiye kararı metninde geçen *"…her türlü hukuki menfaati…"* kastedecek şekilde, geniş anlamıyla kullanılmıştır. Başka şekilde ifade etmek gerekirse, idari faaliyetlere karşı yapılan iddia ve savunmaların etkililiği, kişilerin itirazlarına sağlam dayanaklar bulabilmesi ancak bu faaliyetin gerekçelendirilmesi ile sağlanabilir. Bu bağlamda, Rekabet Kurulunun süreci sonlandıran her nihai kararının gerekçeli olması şartı 4054 sayılı Kanunda aranmaktadır.

Aynı hukuki gerekçeyle cezalandırılıyor olmalarına rağmen, farklı oranlarda ceza uygulanan bir soruşturmada bu husus, davacıların yanında Danıştay savcısınca da vurgulanmıştır[129]. Buna karşılık Daire, Kurum'dan ara kararla savunma istemiş ve ilgili savunmaya karşı davacılara beyan sunma imkanı tanınmıştır. Kurul kararı yerine, verilen ara karara karşı yapılan savunma yazısında ilgili gerekçenin açıklanması yeterli görüldüğünden işlem hukuk aleminde kalmaya devam etmiştir. Davacının ara karara verilen cevaba cevap dilekçesinde yer alan, aleyhlerine tesis edilen Kurul kararının gerekçe içermediğinden bahisle iptali gerektiği iddiası ise tartışılmaya değer görülmemiştir. Elbette ki mahkeme hukuki mekanizmaları yerinde işleterek davacılara da beyan imkanı sağlamıştır. Aşağıda da belirtileceği üzere, idari işlemlerde genel bir gerekçe zorunluluğu öngörülmemiştir. Ancak Kanunun 52. maddesi[130]

---

[127] Akyılmaz, **Usul**, s. 200.

[128] Çınar Can Evren, "İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri", **TBB Dergisi**, S. 91, Ankara, 2010, s. 135.

[129] D13D, E. 2011/3594, K. 2017/950, K.T. 06.04.2017.

[130] "***Kararlarda Bulunması Gereken Hususlar***
Madde 52 *– Kararlar aşağıdaki hususları ihtiva eder:*
…
h) Gerekçe ve kararın hukuki dayanağı…"

nihai kararlarda gerekçenin bulunmasını şart koşmuştur. Bu sebeple kararda gerekçeye ilişkin var olan bir eksikliğin ayrı bir yazıyla düzeltilmesi mümkün görülmemelidir. Zira, öngörülen gerekçe yükümlülüğü hakimin halihazırda var olan her türlü belgeyi isteyebilme yetkisi için değil, ilgilinin bilgi alma ve savunma iletme hakkının bir parçası olduğu için öngörülmüştür[131]. Bu sebeple, işlem metninde gerekçenin yer almadığı Kurul kararının bu gerekçeyle iptali gerekmektedir[132]. Aksi takdirde, Anayasa'nın 40. maddesi kapsamında yalnızca yargı aşamasında sunulan bir gerekçe, gerekçe zorunluluğunun bir anlamının kalmamasına yol açacaktır.

İdari işlemlerin gerekçelendirilmesi ilkesi, aynı zamanda idarenin kendini denetlemesi sonucunu doğurur. Yaptığı işlemlerin maddi ve hukuki sebeplerini bildirmekle yükümlü idare olayları derinlemesine inceleyip, adil ve hukuki bir değerlendirme yapma yükümlülüğü altına girer. Böylece ilke, idarenin hukuka aykırı davranmaktan kaçınmasına yönelik bir kontrol aracı görevi görür[133].

Ne var ki, idarenin her türlü faaliyetini gerekçelendirmesi düşüncesi genel anlamda kabul görmemiştir. Birçok devlet, gerekçe ilkesinin birel işlemlere yönelik olduğunu kabul edip, düzenleyici işlemleri gerekçe koşuluna bağlamamıştır[134].Tasarıya göre ilgilinin hukuki yararı bulunmayan işlemler ile, düzenleyici, idarenin takdir yetkisinin bulunduğu ve ivedi nitelikteki işlemler için gerekçe gösterilme zorunluluğu yoktur. İdari usul noktasında, kişi odaklı sayılabilecek İsveç Usul Kanunu dahil birçok ülkenin usul kanununda böylesi istisnalar öngörülmektedir[135]. Öğretide, Duran da tüm eylem ve işlemlerde idari faaliyetin gerekçelendirmesinin mümkün olamayacağı ve fayda sağlamayacağı görüşündedir[136]. Ona göre acil ve olağan dışı işlerde yetkili ve görevlilerin aldıkları kararların gerekçelendirilmesi beklenemez. Bu durumda faaliyet gerçekleştikten sonra ilgililer gerekçeyi öğrenebilirler. İdari usul açısından istisna teşkil eden bu durumda, diğer ilkelerin hizmet ettiği, "işlemin sonuçlandırılmasından önce kişinin aktif rolü" anlayışı terk edilebilir.

Ülkemizde gerekçe ilkesine yönelik genel bir düzenleme bulunmamakla birlikte, 4054 sayılı Kanun dışında bazı kanunlarda da belli nitelikteki idari işlemlerin gerekçeli olması gerektiği belirtilmiştir[137]. Danıştay ise içtihatlarında genellikle idari işlemlerin gerekçeli olmasını hukukun genel

---

[131] Tekin Akıllıoğlu, "Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi", **AİD**, S. 15 C. 2, Ankara, 1982, s. 9 (kıs. "Gerekçe") .
[132] Aksoylu, **İdari Usul**, s. 55.
[133] Akyılmaz, **Usul,** s. 203.
[134] Almanya, Avusturya, İsviçre, Polonya, Macaristan, Bulgaristan ve daha birçok ülke bu anlayışı benimsemiştir. Buna karşılık ABD ve dolaylı olarak İsveç düzenleyici işlemlerin de gerekçesinin gösterilmesini şart koşmuştur. Akıllıoğlu, "Gerekçe", s. 10.
[135] Akıllıoğlu, "Gerekçe", s. 13.
[136] Duran, "İdari Usul", s. 8.
[137] Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun m. 7 RG S.18571, T. 10.11.1984; Gümrük Kanunu m. 6/3 RG S. 23866, T. 04.11.1999; Kamu İhale Kanunu m. 40/6 RG S. 24648, T. 22.01.2002; Bilgi Edinme Hakkı Kanunu m. 11-12 RG S. 25269, T. 24.10.2004.

ilkelerinden saymış ise de[138], kimi içtihatlarında idari işlemin gerekçesiz olması sebebi ile iptal edilmesini hukuka aykırı bularak[139] net bir tavır sergilememektedir.

3.5 Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi

Kişiler bir idari işlemden memnun kalmadığında bu işleme karşı nereye başvurabilecekleri konusunda kafa karışıklığı yaşayabilmektedirler. Hukuki temsil ilkesi ile aynı varlık sebebine dayanan başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi uyarınca aslolan vekilin değil, asilin başvurusudur. İdare, kişilere göre üstün konumda bulunduğundan tesis ettiği işlemlere karşı özellikle nereye ve hangi süre içinde başvurulabileceğini ilgililere göstermekle yükümlüdür[140]. Kaldı ki, idari mevzuatın geniş ve dağınık nitelikte olması sebebi ile kişilerin menfaatlerinin zedelendiği bir idari işleme karşı nereye, hangi süre içinde başvuracaklarını bilememeleri[141] makul karşılanmalıdır[142].

İdari usulün hızlı ve etkili çözüm amacı gereği, idari uyuşmazlıklar öncelikle yargı dışı yollarla çözülmelidir. Buna paralel olarak Anayasa'nın 40. maddesinde devletin yaptığı işlemlere karşı nereye ve hangi süre içinde başvurulabileceğini ilgililere bildirmek zorunda olduğu belirtilmekte, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesine[143] göre de ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce üst makamdan hukuka aykırılığı gidermesi istenebilmektedir. Ancak sıklıkla işlemi yapan kurumun en üst kurum olduğunu ve kararını gözden geçirse de genellikle hukuka aykırılık bulunmadığı savı ile başvuruyu reddettiği gerçeğini de belirtmek gerekir. Rekabet Kurumu'nun işlemleri bakımından da farklı bir durumun olduğu söylenememektedir[144].

---

[138] D2D, E. 2015/776 K. 2015/7223, K.T. 09.09.2015, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 04.11.2024; D12D E. 2015/2324, K. 2015/4917, K.T. 29.09.2015, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 04.11.2024.

[139] Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı (*DİDDK*), E. 1995/769 K. 1997/525, 17.10.1997, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 04.11.2024.

[140] AKBK Tavsiye Kararı, s. 11.

[141]Bahtiyar Akyılmaz, "Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (*GSÜHFD*): Prof. Dr. Yıldızhan Yaylaya Armağan**, Armağan Serisi No: 4, 2003, s. 90 (kıs. "Başvuru Yolları"). Özge Aksoylu, "Anayasa Md. 40/2'nin Uygulanmasına İlişkin Belirsizliklerin K. 2022/1 Sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararı Işığında Değerlendirilmesi", **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 20, S. 1, 2023, s. 54 (kıs. "Danıştay").

[142] AYM yabancıların idari işlemlere karşı nereye ve ne zaman başvuracaklarını bilemeyebilecekleri gerekçesiyle mahkemeye erişim hakkının ihlaline karar vermiştir. AYM *Mohammed Aynosah* Başvurusu, 2013/8896, K.T. 23.02.2016.

[143] "***Üst makamlara başvurma***

Madde 11 – *1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.*

2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır."

[144] Nitekim bu kapsamda 2024 yılında verilen kararlara bakıldığında, incelenen hiçbir dosyada Kurul işlemin değiştirilmesine, kaldırılmasına, geri alınmasına ya da yeni işlem tesisine gerek duymamış ve tüm başvuruları reddetmiştir. 2025 yılında verilip yayınlanan kararlar arasında bu kapsamda bir başvuruya ilişkin karar bulunmamaktadır. RK 24-49/1095-465, K.T. 21.11.2024; RK 24-29/686-287, K.T. 11.07.2024; RK 24-22/514-215, K.T. 09.05.2024; RK 24-11/175-70, K.T. 29.02.2024; RK 24-08/150-

Tasarıda idari işlemlere karşı başvuru yollarının gösterilmesi noktasında ayrıntılı bir hüküm bulunmaktadır. 34. maddeye göre birel işlemlere karşı ilgilinin hangi idareye, yargı yoluna ya da yargı dışı uyuşmazlık çözüm yoluna hangi süre içinde başvurabileceğinin gösterilmesi, düzenleyici işlemlere karşı başvuru yollarının ve süresinin ayrı bir maddede gösterilmesi ve bu iki halde de idarenin başvuru yollarını veya süreyi yanlış göstermesi durumunda bundan doğan zararı tazmin etmesi öngörülmektedir. Akyılmaz, Avusturya İdari Usul Kanununda olduğu gibi idarenin başvuru yolları veya süreyi yanlış göstermesi ya da hiç göstermemesi halinde sürenin başlamamış sayılmasını önermektedir[145]. Ancak aksi yönde dava açma süresinin gösterilmemesinin özel dava açma sürelerini genel dava açma süresine çevireceği de öne sürülmektedir[146].

Rekabet Kanununda 55. maddede[147] yargı yoluna başvuru düzenlenmişse de başvuru yollarının gösterilmesine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple, genel içtihat aynı şekilde sürdürülmekte ve Anayasa'nın 40. maddesi çerçevesinde bir uygulama takip edilmektedir. Danıştay, işleme karşı başvuru merci ve süresinin gösterilmesini birlikte aramakta ve herhangi bir eksikliğin yaptırımı olarak birtakım kararlarında özel dava açma süresinin genel dava açma süresine dönüşeceği[148], birtakım kararlarında da dava açma süresinin hiç başlamayacağı[149] ya da işlemin öğrenilme tarihinden itibaren sürenin başlayacağı[150] yönünde hüküm kurmaktadır.

Neyse ki Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, 2022 yılında aldığı kararla[151] bu karmaşaya son vermiştir[152]. Buna göre gerek özel dava açma süresine gerekse genel dava açma süresine tabi işlemler bakımından dava açma süresinin gösterilmediği hallerde vergi mahkemelerinde 30, idare mahkemeleri ve Danıştay'da 60 günlük genel dava açma süresinin uygulanmasına karar verilmiştir.

62, K.T. 15.02.2024; RK 24-07/126-51, K.T. 08.02.2024; RK 24-07/107-43, K.T. 08.02.2024.

[145] Akyılmaz, **Usul**, s. 213. Gözler de aynı görüştedir. Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, 3. Bs., Ekin, 2019, s. 950-951 (kıs. İdare I).

[146] Emre Akbulut, "İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi", **TBB Dergisi**, S. 81, 2009, s. 12. Emrah Özcan, "Dava Açma Süresi Gösterilmeyen Ödeme Emirlerinde Dava Açma Süresine İlişkin "Pozitif" ve "İdeal" Bir Değerlendirme", **ABDer**, S. 1, 2014, s. 278.

[147] "***Kurul Kararlarına Karşı Yargı Yolu***

Madde 55 *– İdari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava öncelikli işlerden sayılır.*

Kurul kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması kararların uygulanmasını ve idarî para cezalarının takip ve tahsilini durdurmaz."

[148] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı (*DİDDK*) E. 2005/1558, K. 2008/1803, K.T. 17.10.2008; D13D, E. 2019/1673, K. 2020/619, K.T. 25.2.2020, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 02.02.2026.

[149] D13D, E. 2016/478, K. 2018/2404, K.T. 12.09.2018; D9D, E. 2020/1734, K. 2021/2140, K.T. 22.3.2021, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 03.02.2026.

[150] DİDDK, E. 2015/2783, K. 2017/4274, K.T. 13.12.2017; D8D, E. 2023/6449, K. 2024/244, K.T. 30.01.2024, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 03.02.2026.

[151] Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı (*DİBK*), E. 2021/2, K. 2022/1, K.T. 15.03.2022, RG S. 31871, T. 19.06.2022.

[152] Ancak kararın yazılı bildirim koşullarına uygun olmayan bildirimler ya da hatalı bildirimleri yaptırımsız bıraktığı eleştirisi için Aksoylu, "Danıştay", s. 56-62.

Rekabet ihlaline yönelik denetim sürecinde takip edilmesi gereken usul yukarıda yer verilen ilkelerle uyumlu bir şekilde yürütülmelidir. Çalışmada, bu usulün mevzuat düzenlemesi ve uygulamasının hukuka uygunluğu incelenirken, bu ilkelerle olan bağlantılarına da değinilecektir.

Hiç şüphesiz ki tanınan usuli imkanlar ve Kurulun ayırdığı süreler göz önüne alındığında, denetim sürecindeki idari usulün en önemli aşaması soruşturma aşamasıdır. Bu sebeple, soruşturmaya giden yolu oluşturan evreler **(I)** birlikte, ana eksene oturtulan soruşturma evresi **(II)** ise ayrı olarak incelenecektir. Ancak bunların yanında hem soruşturma evresi hem de öncesinde kendini gösterebilen sorunlu ya da açıklama ve bağlantıya muhtaç alanlar da mevcuttur. İlk bakışta, soruşturma öncesi evreler içerisinde yer verilmesi makul görünse de bu alanların soruşturmadan ayrı düşünülemeyecek yanları ayrık bir bölümde **(III)** incelenmeye değerdir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SORUŞTURMA ÖNCESİ EVRELER

Rekabet Kurulu, ihlalin bulunup bulunmadığına yönelik tespitte bulunabilmek için ilgili idari süreci yürütmekle görevlendirilmiştir. İlgili sürecin ilk aşaması "ilk inceleme" olarak anılmakta olup, hangi durumlarda nasıl bir inceleme yapılacağı bu başlık altında öncelikle irdelenecek hususdur.

1. İlk İnceleme Evresi

Kurul, rekabetin ihlal edilmiş olabileceği iddiasıyla kendisine gerek ihbar gerekse şikayet, ilgili teşebbüsün pişmanlığı[153] ya da Ticaret Bakanlığının talebi yoluyla ulaşan başvuruları değerlendireceği gibi, kendi tespit ettiği muhtemel ihlallere yönelik olarak da araştırma sürecine girmektedir.

Rekabet Kurumu'nun kendisine ulaşan başvurulara ilişkin düzenlenen usul ve esaslar Rekabet İhlallerine İlişkin Başvuru Usulüne Dair Tebliğ (Tebliğ No: 2012/2)'de[154] yer almaktadır. Kuruma ulaşan başvurular ya da Kurumun gerekli görmesi halinde kendiliğinden başlatılan süreçte Daire Başkanı konuyu öncelikle bir ya da birkaç uzmana raportör rolüyle havale eder. Yapılan başvurularda Rekabet Kanunu kapsamı dışında hususlar olması halinde bunlar Kurulun gündemine "kapsam dışı" olarak sunulur. Kanunda Kurula görev olarak verilmemiş bu hususlar Kurul toplantısında reddedilmektedir. Reddedilen hususların bir bildirim yazısıyla başvuruda bulunanlara bildirilmesi yöntemi uygulamada tercih edilmekte olup, kimi başvuruların zımnen reddedildiği de gözlemlenmektedir[155]. Ret kararı "ilk inceleme raporu" sonrasında verilen "ilk inceleme kararı" olarak anılmaktadır[156]. 4054 sayılı Kanunda lafzi dayanağı olmayan bu usul[157], Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 55. maddesinde[158] belirtilmekteydi. Ancak ilgili yönetmeliğin Teşkilat Yönetmeliği ile ilga edilmesi

---

[153] Reşit Gürpınar, "Türk Rekabet Hukukunun Üvey Evladı: Şikâyetçi", içinde **Nurkut İnan'a Armağan**, *ed.* Kerem Cem Sanlı / İ. Yılmaz Aslan / Gamze Aşçıoğlu Öz, 2022, s. 521 (kıs. "Şikayetçi").

[154] R.G. S. 28390, T. 23.08.2012

[155] Gürpınar, "Şikayetçi", s. 522.

[156] Bu kararlar neredeyse hiçbir zaman yayımlanmamaktadır. Kurul nihai kararlarında yapılan atıflardan anlaşıldığı kadarıyla rapor ve karar tek metinde de verilebilmektedir. Yayımlanan nadir karar örnekleri "2.1.2 Önaraştırma Yapılmaması Kararı" başlığında ele alınacaktır.

[157] Bu sebeple Kurulun önaraştırma yapmama yetkisi bulunmadığı yönünde Olgu Özdemir, **Rekabet Kurumunun Yerinde İnceleme Yetkisi**, XII Levha, 2024, s. 47-48 (kıs. Yerinde İnceleme).

[158] "*Önaraştırma*

Madde 55 – (Mülga) *Kuruma intikal eden başvurular, ilgili Daire Başkanlığı'na intikal ettirilir. İlgili Daire Başkanlığı re'sen*

üzerine usulün mevzuatta dayanağı kalmamıştır. Teşkilat Yönetmeliği'nde yalnızca Kurulun başvurular üzerine ya da resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapacağı düzenlenmektedir. Her ne kadar yasal dayanağı kalmamışsa da Kurulun yeni başvuruları önaraştırma yapmadan reddetmesi, kanaatimizce başvurunun gerekli şartları sağlamadığından bahisle yapılabilecektir. Örneğin, rekabet hukuku ile ilişkisi kurulamayacak bir başvurunun reddi için önaraştırma yapılması gerekmeyeceği hususu hem kamu yararı hem de kaynakların verimli kullanılması açısından usul ekonomisi sebepleriyle ayrıca düzenlenmesi gereken bir yetki olmayacaktır. Bunun yanında bahsi geçen 2012/2 sayılı Tebliğde "ilk inceleme" usulü açıkça belirtilmese de gerekli şartları taşımayan başvurular hakkında işlem yapılmayacağını düzenleyen 5. madde hükmü[159] çerçevesinde başvuruların bir ön aşamadan geçeceği anlaşılmaktadır. Buna göre, soyut beyanlardan ibaret olup ihlale ilişkin bir bilgi içermeyen başvuruların değerlendirmeye alınmayacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple her ne şekilde adlandırılırsa adlandırılsın Kurulun başvurular hakkında önaraştırma yapıp yapmama konusundaki takdir yetkisi devam etmektedir.

İlk inceleme sonrasında Kurul, dosyada önaraştırma yapılıp yapılmayacağını karara bağlar. Bu sebeple, hangi durumlarda Kurulun ne yönde karar vereceğinin incelenmesi gerekir. Bu bağlamda, temel usul kanunlarından 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında yürütülen soruşturmanın ön inceleme öncesi araştırma usulüne benzemektedir. Danıştay, idarenin yapılan ihbar veya şikayeti işleme koymadan somut ve özel niteliklere sahip olup olmadığının ve kişi ya da olaylara yönelip yönelmediğinin ön inceleme öncesi bir araştırmayla belirlenmesinin isabetli olacağını belirtmiştir[160].

---

kendisine intikal eden başvurularla ilgili olarak meslek personeli uzmanlar arasından görevlendirilecek raportörlere ilk incelemeyi yaptırır ve raportörlerin hazırlayacağı rapora istinaden başvurunun, Kurumun çalışma konularının kapsamı dışında olduğunun anlaşılması halinde, durum, başvuru sahiplerine Başkanlıkça bildirilir.
Kurul re'sen veya yukarıda belirttiğimiz şekilde kendisine intikal eden başvurular üzerine, doğrudan soruşturma açılmasına veya soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tesbiti için önaraştırma yapılmasına, ya da önaraştırma yapılmamasına, karar verir..."

[159] "***Şekli ve maddi şartlar***
MADDE 5 – *...İkinci fıkrada sayılan unsurları taşımakla birlikte, iddia olunan ihlale ilişkin olarak sadece ihlalin varlığına işaret eden soyut beyanlardan ibaret olan, ihlalin gerçekleşme şekli, yeri ve zamanı ile hakkında inceleme istenen teşebbüs veya teşebbüs birlikleri hakkında somut bilgi ve/veya belgeleri içermeyen ve Kurul tarafından iddiaların ciddi ve yeterli olarak ortaya konulmadığı değerlendirilen başvurular hakkında işlem yapılmaması esastır...*"

[160] D1D, E. 2000/29, K. 2000/59, K.T. 17.04.2000, **Legalbank İçtihat Bankası**, E.T. 09.11.2025.

1.1 Önaraştırma İçin Gerekli Eşik

Kurul, kendisine ulaşan başvuruları takdir yetkisi çerçevesinde incelemektedir[161]. Ancak rekabet ihlaline yönelik en azından somut[162] iddia ya da delillerin bulunduğu hallerde önaraştırma[163] ya da doğrudan soruşturma[164] başlatma yetkisi bağlı yetkiye dönüşür[165]. Benzer şekilde, önaraştırma sonrasında soruşturma açılmamasını gerektiren durumlar olsa da bunlar kesin bir kanaate ulaşma sonucunu doğurmuyorsa Kurulun soruşturma açma noktasında bağlı yetkisi olduğunun kabulü gerekir[166].

Taksimetre Bayileri kararına[167] konu olayda İstanbul, Bursa ve Gaziantep'te taksimetre piyasasında faaliyet gösteren birtakım teşebbüsün fiyatlama hareketlerinin rekabet ihlali oluşturduğuna ilişkin başvuruda bulunulmuştur. Bu iddiaları inceleyen Kurul, önüne getirilen dosyayı iki kısma ayırsa da her ikisi bakımından da önaraştırma yapılmamasına karar vermiştir. Taksimetre sağlayıcıları bakımından kendilerine RK 21-13/174-75, K.T. 11.03.2021 sayılı Kurul kararıyla ceza verilmiş olması, aynı dönemleri kapsayan iddiaları barındırdığı için yeniden önaraştırma başlatılmaması bakımından

---

[161] Takdir yetkisi hem ilk inceleme sonrası verilecek karar hem de ilk inceleme yapılmadan önaraştırma ya da soruşturma usullerine geçilebilmesi bakımından mevcuttur. Kurulun başvuru üzerine işlem yapmama yetkisi olmadığı ancak ilk inceleme yapıp yapmamakta takdir yetkisi olduğu yönünde Emin Koç, "4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Düzenlenen İdari Para Cezaları İçin Öngörülen İdari Usul", **TBB Dergisi**, S. 98, 2012, s. 241-242.

[162] Aksoylu, önaraştırma evresine geçilebilmesi için "ciddi ve yeterli iddia"ların var olması gerektiği görüşündedir. Aksoylu, **İdari Usul**, s.16. Ancak yazar aynı zamanda soruşturma evresi için gerekli ölçütün de ciddi ve yeterli iddialar olduğu görüşündedir. Aksoylu, **İdari Usul**, s. 21. Bu husus, hangi hallerde önaraştırma hangilerinde soruşturma başlatılacağı noktasında ölçüt sorununu doğuracaktır.
"Somut iddia" yönündeki görüşümüz 2012/2 sayılı Rekabet İhlallerine İlişkin Başvuru Usulüne Dair Tebliğin 5. maddesinin 4. fıkrasında "somut bilgi ve/veya belge" şartıyla da ifade edilerek perçinlenmektedir.

[163] Kanunda önaraştırma yapmama yetkisinin düzenlenmemiş olmasından ötürü Kurulun her halde önaraştırma yapması gerektiği ve "ciddi ve yeterli iddia" ölçütünün yalnızca soruşturma açısından var olduğu yönünde Özdemir, **Yerinde İnceleme**, s. 51-52.

[164] Doğrudan soruşturma açılması, soruşturma açılmasını gerektiren bilgi ve belgelerin mevcut olması ve ihlallere yönelik yapılacak incelemenin sonucunda yeni bilgi ve belgelere ulaşılacağının halihazırda öngörülmüş olması şartına bağlı olup, istisnai bir usuldür. D13D, E. 2010/4155, K. 2011/492, K.T. 07.02.2011. D13D, E. 2010/4565, K. 2016/4508, K.T. 28.12.2016.

[165] Bu yönde Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 10. Bs., Turhan, 2024, s. 638-639; Bahtiyar Akyılmaz, "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, S.1, Y. 1998, s.40 (kıs. "Takdir Yetkisi"). Aksi yönde takdir yetkisinin bağlı yetkiye dönüşmesinin söz konusu olamayacağına ilişkin Onur Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, 5. Bs., Turhan, 2022, s.572-574 (kıs. İdari İşlemler).

[166] "*...Bu bağlamda, ön araştırma sonucunda rekabet kurallarını ihlal eden eylem, karar ve anlaşmaların söz konusu olmadığının hiç bir kuşkuya yer bırakmayacak şekilde ortaya çıkması halinde Kurulca soruşturma açılmamasına karar verileceği, ancak ön araştırma sonucu elde edilen bilgi ve delillerin bu sonuca ulaşmaya elverişli olmaması veya yetersizliği halinde ise soruşturma açılmasına karar verilmesi gerektiği konusunda duraksamaya yer yoktur.*
Başka bir anlatımla, ihbar ve şikayet başvurularında ileri sürülen iddia ve deliller ile re'sen araştırma sonucunda elde edilen bilgi ve bulguların noksan olduğu ve dolayısıyla ön araştırmaya konu edilen olayın soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı yönünde kesin bir kanaate ulaşmaya yetecek ölçüde aydınlatılmadığı hallerde Kurulca soruşturma açılmasına karar verilerek 4054 sayılı Yasanın 43. ve devamı maddelerinde düzenlenen idari usulün uygulanması sonucunda yapılacak değerlendirmenin 48. maddede öngörülen nihai kararla sonuçlandırılması gerekir.

Aksi takdirde rekabet kurallarının ihlal edildiğine ilişkin iddialar açıklığa kavuşmadan soruşturma açılmaması yönünde alınan kararın rekabetin korunması amacına hizmet etmeyeceği kuşkusuzdur." D13D, E. 2008/3117 K. 2011/5424, K.T. 30.11.2011.

[167] RK 21-51/711-35, K.T. 21.10.2021.

yeterli görülmüştür. Bu sebeple, kendileri hakkında isabetle önaraştırmaya gerek olmadığı kararı verilmiştir. İnceleme konusu yapılan bir diğer grup ise taksimetre sağlayıcılarından hizmet alarak taksicilere doğrudan hizmet veren taksimetre bayileridir. Kurul, anılan kararına atıf yaparak ilgili dosya kapsamında fiyat hareketlerinin ancak taksimetre sağlayıcıları tarafından belirlenebileceğini detaylıca açıklamıştır. Bu sebeple, diğer grup olan taksimetre bayilerinin mevcut hukuki düzenlemeler ışığında rekabet ihlalinde bulunabilecek hareket alanları bulunmadığından bahisle onlara karşı yapılan başvurunun dayanaktan yoksun olduğuna ve haklarında önaraştırma yapılmamasına karar vermiştir. Bu durum, Kurulun özellikle bir piyasanın işleyiş tarzını kavraması bakımından önemli olup, usul ekonomisine hizmet etmektedir. Ancak, yapılan başvurunun aynı dönemlere ve sektöre ilişkin olması ölçütü de hızla değişen dünyada dikkat edilmesi gereken bir husustur.

Özellikle dijital mecralara yönelik soruşturmalarda iddiaların soyut addedilmesi daha zordur. Örneğin, *Meta Platforms Inc.*'in sahip olduğu *Threads* adlı uygulamaya giriş yapabilmek için *Instagram* hesabının zorunlu tutulduğu ve *Threads* hesabını silmek isteyenlerin *Instagram* hesaplarını da silmek zorunda bırakılması iddiası üzerine Kurul, düzenlenen ilk inceleme raporunu[168] değerlendirerek, önaraştırma yapılmasına[169] ve sonrasında geçici tedbir uygulanmasına karar vermiştir[170].

İlk bakışta salt özel hukuku ilgilendirmekte gibi görünen durumda Meta'nın veri birleştirme politikaları kapsamında, hem *Instagram* hesaplarından toplanan verilerin *Threads* hesaplarına aktarılabileceği hem de *Threads* üzerinden toplanan verilerin diğer *Meta* ürünlerini sağlamak, kişiselleştirmek ve iyileştirmek, *Meta* ürünlerinin performansının ölçümü ve analizi ile başka kurumsal hizmetler sunmak amacıyla kullanılabileceği anlaşıldığından *Meta*'ya Türkiye'deki faaliyetlerini sonlandırdığı güne kadar geçen süre için 70 günlük, 335 milyon TL tutarında idari para cezası uygulanmıştır[171]. Görüldüğü üzere, iddiaya konu fiillerin arkasındaki amacı analitik şekilde irdelemek, ilk bakışta beklenilmeyebilecek sonuçların kapısını aralayabilmektedir.

Yine de Kurulun her zaman önaraştırma yapmama kararını makul gerekçelere bağladığı da söylenemeyecektir. *Havaş – Havataş* kararına[172] konu olayda İstanbul Büyükşehir Belediyesi (*İBB*) Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin (*UKOME*) Havaş'a güzergah izni vermemesine yönelik şikayetin bağımsız bir teşebbüs davranışı olmayıp idari işlem olması önaraştırma yapılmamasına gerekçe gösterilmiştir. Halbuki, sonucu itibariyle doğru bu gerekçeye iki sebeple karşı çıkılabilecektir.

[168] RK 23-1-028/İİ (Yayımlanmamıştır. Karar numarası RK 24-21/482-205, K.T. 03.05.2024'ten alınmıştır.).
[169] RK 23-36/667-M (Yayımlanmamıştır. Karar numarası RK 24-21/482-205, K.T. 03.05.2024'ten alınmıştır.).
[170] RK 24-07/125-50, K.T. 08.02.2024.
[171] RK 24-21/482-205, K.T. 03.05.2024.
[172] RK 12-11/377-111, K.T. 14.03.2012.

Birincisi, yukarıda ifade edildiği üzere, rekabet kurallarına tabi olmanın ölçüsü ekonomik etkinlikte bulunuyor olmaktır. Her ne kadar UKOME bir yönüyle kamu hizmeti yerine getirip bir yönüyle kolluk faaliyetinde bulunuyor ve bu bakımdan ekonomik etkinlikte bulunmuyor olsa da UKOME'nin bağlı bulunduğu İBB şehir içi ulaşım hizmetinin asıl sahibi olduğundan ekonomik etkinlikte bulunuyor olma şartını sağlamakta ve bu bakımdan teşebbüs sayılmaktadır. Dolayısıyla, idari işlemlerin doğurduğu sonuçların hiçbir şekilde rekabet kuralları çerçevesinde incelenmeyeceğine yönelik anlamı taşıyan bu ifade hatalı görünmektedir.

İkinci olarak, Kurul aynı kararda İBB tarafından yapılan ihale ile havaalanı-şehir merkezi ve aksi yönde yolcu taşımacılığı konusunda belirli hatlarda toplu taşıma yapmak üzere söz konusu hatların özel teşebbüse kiralanması işleminin de bir idari işlem olduğu saptamasını isabetli şekilde yapmak suretiyle "idari işlemlerin sonuçlarının rekabet kurallarına tabi olmayacağı" savıyla ters düşmektedir. Zira, Kurul bu durumun rekabet kuralları çerçevesinde incelenebileceğini ancak inceleme yapılmadan önce idari yargı kararının bekleneceğini[173] ifade ettikten sonra önaraştırma yapılmamasına karar vermiştir. Dolayısıyla, her ne kadar bir idari işlemin hukuka uygun olup olmadığının değerlendirilmesi idari yargı organlarınca yapılacak ise de kamu kurum ve kuruluşları 4054 sayılı Kanun'a taraf olmaktan bağışık değildirler[174]. Ekonomik karakteri bulunan idari işlemleri tesis eden kamu kurum ve kuruluşlarının rekabet hukuku kapsamında teşebbüs sayılmalarının önünde herhangi bir engel yoktur. Burada ayırt edici unsur, kanaatimizce ilgili kamu kurum veya kuruluşunun işlemin konusunu oluşturan alandaki ekonomik faaliyetten yararlanıp yararlanmıyor oluşudur[175].

Sonuç olarak Kurul, başvuruları değerlendirdiği ilk inceleme aşamasında kural olarak somut iddia ya da delilin yer almadığı ya da kendisinin bir şekilde rekabet ihlaline yönelik şüphe edeceği bir bilgiye resen ulaşmadığı durumlarda başvuruları reddederek önaraştırmaya gerek olmadığı yönünde karar almaktadır. Bu sebeple, gerek başvuruda yer alan bilgi ve belgeler bakımından gerekse de Kurulun resen elde ettikleri bakımından önaraştırma yapılabilmesi için hangi düzeyde şüphenin yeterli olduğunun da irdelenmesi gerekecektir.

1.2 Şüphe Dereceleri

Rekabet ihlaline yönelik denetim usulünün temel haklara müdahale niteliği dikkate alındığında bu kararların verilebilmesi için ne türde şüphe düzeylerinin arandığı hususunun ortaya konması

[173] Her ne kadar kararda idari yargı kararının bekleneceği ifade edilmişse de bu durum Kurulca "ilgili karar sonuçlanana kadar başvurunun reddi" anlamında kullanılmıştır. Bu ifade de eleştiriye açık olsa da kural olarak esas hakkında karar verilmemiş bir konuda Kurulun yeniden inceleme yapması mümkün olduğundan ve konuyu sınırlandırma amacı çerçevesinde bu ifade ayrıca eleştirilmeyecektir.

[174] Bu konuda verilen ilk karar, Kurulun *Belko* kararının incelendiği D10D, E. 2001/4817, K. 2003/4370, K.T. 05.12.2003 (*E.T. 21.11.2025)* künyeli karar olup, kararda bu husus ifade edilmektedir.

[175] Aynı yönde Büşra İzci, "Bir Sınır Belirleme Sorunu: Rekabet ve Kamu Hizmeti Karşılaşması", içinde **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, *ed.* Melikşah Yasin / Memduh Cemil Şirin, 2023, s. 14-15.

önemlidir. Bu şekilde, denetim evrelerindeki müdahalelerin ölçülülüğü karşılaştırmalı bir bakış açısıyla ele alınabilecektir. Ancak bunun için öncelikle kaynağını ceza muhakemesinden alan şüphe kavramını açıklamak gerekir.

Şüphe, bir önerme, teori ya ifadenin gerçekliği konusunda aklın inanmak ya da inanmamak arasında gidip gelmesidir[176]. Şüphe, zihinsel bir eylem olup, bir vakıa karşısındaki zihinsel, psikolojik ve fizyolojik tavır ve tutumu ifade eder. İnanç ve kanaatten daha zayıf bir düzeyi belirten şüphe, bu kavramlar gibi bir temellendirme ihtiyacından uzaktır. Şüphe, inanç ya da kanaati temellendiren sürece ilişkin bir aşama olup, delille desteklendiği durumda kişiyi kanaate ulaştırmaktadır[177].

1.2.1 Şüphe Türleri

Ceza muhakemesinde şüphenin de çeşitli aşamaları olduğu kabul edilmiş ve böylelikle ortaya şüphe türleri çıkmıştır. Bunlardan ilki olan basit şüphe, bir suçun işlendiği izlenimini veren somut bir olgu ya da olayın var olduğu, en hafif şüphe türüdür[178]. Bahsi geçen olgu ya da olay, bulgu niteliğini haizdir[179]. Somut olayın var olup olmadığı yönünde bir araştırma yapılması gerekebilmektedir[180].

Makul şüphe tanımında öğreti de mevzuattaki tanımı kullanmakta olup[181], Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği[182] uyarınca "*hayatın akışına göre somut olaylar karşısında genellikle duyulan şüphe*" olarak ifade edilmektedir. Bu tanım, basit şüpheden pek de farklı değildir. Ancak maddenin devamı tanım niteliğinde olmasa da makul şüpheyi basit şüpheden ayıran unsurları içermektedir. Buna göre, ceza muhakemesinde arama kararı verilebilmesi için şart koşulan makul şüphe "aramanın yapılacağı zaman, yer ve ilgili kişinin veya onunla birlikte olanların davranış tutum ve biçimleri, kolluk memurunun taşındığından şüphe ettiği eşyanın niteliği gibi sebepler göz önünde tutularak" belirlenmektedir. Ayrıca, makul şüphe için ihbar veya şikâyeti destekleyen bulguların ve madde metninde belirtilen diğer hususların varlığı şart koşulmaktadır. Bunun yanında, AİHM içtihatlarına başvurulduğunda, makul şüphe için somut olayı destekleyen başka bulgu ya da olayların varlığı ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır[183].

---

[176] Doğan Gedik, **Ceza Muhakemesinde İspat ve Şüphenin Sanık Lehine Yorumlanması**, Adalet, 2023, s. 432.
[177] Fatih Birtek, **Ceza Muhakemesinde Delil ve İspat**, Adalet, 2016, 587-590.
[178] Nur Centel / Hamide Zafer, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 21. Bs., Beta, 2022, s. 98-99.
[179] Cumhur Şahin / Neslihan Göktürk, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 14. Bs., Seçkin, 2023, s. 29-30.
[180] Bu araştırmaya "ön soruşturma" adı verilmektedir. Hamide Zafer / Yağız Yavuz, "Ceza Muhakemesinde Suç Şüphesi ve Dereceleri" **MÜHF-HAD**, C. 30, S. 2, Aralık 2024, s. 470-473.
[181] Centel/Zafer, s. 102.
[182] RG S. 25832, T. 01.06.2005.
[183] AİHM, *Fox, Campbell ve Hartley v. Birleşik Krallık*, 12244/86(12245/86-12383/86), K.T. 30.08.1990; AİHM, *Murray v. Birleşik Krallık*, 14310/88, K.T. 28.10.1994.

Yeterli şüphe, sanığın beraat ihtimalinin mahkumiyet ihtimalinden düşük olduğu durumları ifade etmekte olup, delil yoğunluğunu işaret ettiğinden *yeterli delil* olarak da anılmaktadır[184]. Buradan hareketle, Kurul kararlarındaki kavramsal karmaşanın ceza muhakemesinde de var olduğu çıkarımı yapılabilecektir.

Son tür olan kuvvetli şüphe ise eldeki delillere göre sanığın suçun faili olduğunun kuvvetle muhtemel olduğu durumda var olan şüphedir. Bu şüphe türünde artık güçlü delillerden bahsedilmekte olup, rekabet soruşturmaları açısından ilgili ihlal türüne ilişkin ölçütlerin teşebbüsün fiilleriyle karşılandığına dair güçlü delillere ulaşılmışsa artık kuvvetli şüpheden ve aksinin savunmalarda ispatlanamıyor olması durumunda ihlale ilişkin yaptırım uygulanacağından bahsetmek gerekir. Bunun dışında, tutuklama için öngörülen kuvvetli şüphe şartı da Kurulun uygulayacağı tedbirler bakımından[185] ön şart olarak görülebilecektir.

AİHM, masumiyet karinesi ölçeğinde incelediği şüphe ölçütünün ne olduğunun idari suç ithamlarında belirsiz olduğunu ve ilgili yerel hukukta belli bir şüphe ölçütü belirlendiği takdirde bunun masumiyet karinesine aykırılık teşkil etmeyeceğini belirtmektedir[186]. Böylelikle, ceza yargılamasında hüküm kurulması için esas alınan makul şüphenin ötesinde kesin ve net delillerle ispatın kabahatlerde aranmaması tek başına hukuka aykırı olmamaktadır.

1.2.2 Önaraştırma İçin Aranacak Şüphe Türü

4054 sayılı Kanunda düzenlenen rekabet ihlalinin denetimi süreci, sürecin aşamaları bakımından ceza muhakemesi hukukuna benzemektedir[187]. Dikkat edilecek olursa, giriş bölümünde bahsedildiği üzere, önaraştırma yapılmasına gerek olmadığı yönündeki ilk inceleme kararları 'soruşturma yapılmasına yer olmadığı' kararına, önaraştırma neticesinde soruşturma yapılmama kararları 'kovuşturmaya yer olmadığı' kararına, aynı aşama neticesinde soruşturma açılması kararı iddianameye, Kurulun soruşturma sonrası verdiği nihai kararları ise hakimin yargılama sonrasında verdiği nihai karara benzemektedir.

---

[184] Centel/Zafer, s. 103. İddianamenin tanzimi için de bu şüphe derecesine ulaşılması gerekmektedir.

[185] Ank. 9. İd. Mhk. E. 2021/2069, K. 2022/1157, K.T. 25.05.2022 (Kararın Bölge İdare Mahkemesi'nce incelenmesi devam etmektedir. İstinaf aşamasındaki yürütmeyi durdurma talebi reddedilmiştir.) Ayrıca kuvvetli şüphenin varlığı tespitiyle *Sahibinden*'e de yakın tarihte geçici tedbir uygulanmıştır. RK 25-02/47-29, K.T. 16.01.2025.

[186] *S.A. Capital O.Y. v. Finlandiya*, 5556/10, K.T. 14.05.2019. Gökhan Çayan, "İdari Yargıda Masumiyet Karinesi: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi İçtihatları Açısından Bir Değerlendirme", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (*TAAD*)**, Y. 12, S. 45, 2021, s. 214. Bahsi geçen dosya konusu da doğrudan rekabeti ihlal yönündeki bir kabahate ilişkindir.

[187] Aynı tespit Gürpınar tarafından da yapılmıştır. Gürpınar, "Ek Savunma", s. 5-6.

Bunun da ötesinde raportörler cumhuriyet savcısı gibi görüş bildirmekte ve tüm süreçte (medeni usul hukukundaki)[188] çekişmeli yargı usulünü[189] andırır şekilde[190] bir usul takip edilmektedir. Raportörler de cumhuriyet savcıları gibi kamu menfaatini savunabilmektedirler[191].

Ceza muhakemesinde var olan şüphe derecelendirmelerinin rekabet hukukuna uygulanabilir düzeyde olup olmadığı tartışmaya açıktır. Çeşitli koruma tedbirleri açısından farklı şüphe derecelerinin öngörüldüğü 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun lafzından anlaşılmaktadır. Halbuki rekabet ihlaline ilişkin süreci düzenleyen usul kuralları şüphe kavramından bahsetmemektedir.

Ceza muhakemesinde temel hak ve özgürlüklere müdahaleyi zorunlu kılan belirli işlemlerin denetiminin sağlanabilmesi ve işlem objektifliği konusunda işlem muhatabının ve kamuoyunun adalet duygusunun korunabilmesi için şüphe derecelerinin tespitine ihtiyaç duyulmuştur[192]. Aynı unsurların Kurulun çalışma konusunu oluşturan işlemleri bakımından var olduğu da tartışmasızdır. Bu bağlamda, farklı kamu düzenlerinin korunmasını kamu yararı amacıyla gerçekleştiren, tesis usulleri ve müdahalelerinin muhataplardaki ağırlık dereceleri benzerlik gösteren ceza muhakemesi işlemleri ile rekabet ihlaline yönelik Kurul işlemleri üzerinde farklı düzeylerde de olsa şüphe derecelendirilmesi yapılabileceği kanaatindeyiz.

İlk inceleme sonrası önaraştırma yapılması kararı verilebilmesi için somut iddiaların varlığı aranmaktaydı. Bahsi geçen somut iddia ise somut olay veya olguya dayanılması suretiyle var olduğundan, önaraştırma yapılması kararı verilebilmesi için basit şüphe arandığı kanaatindeyiz. Bu çerçevede, önaraştırma ve soruşturma neticesindeki kararlar bakımından aranan ölçütlerin şüphe türleriyle bağlantısı da ilgili başlıkların altında belirtilecektir.

1.3 Önaraştırma Yapılmaması Kararı

Başta yetkisizlik olmak üzere Rekabet Kurumu'nun önaraştırma ve soruşturma yapsa dahi ihlal kararı veremeyeceği birtakım durumlar vardır. 4054 sayılı Kanunun 40. maddesinin lafzi yorumuna aykırı görünse de bu durumlarda önaraştırma dahi yapılmaması gerekir. Bütünlük oluşturması açısından

---

[188] Çekişmeli ve çekişmesiz yargı ayrımı medeni usul hukukunda olup, aslolan çekişmeli yargıdır. Hakan Pekcanıtez, "Yargı", içinde **Pekcanıtez Usul: Medeni Usul Hukuku** (kıs. Pekcanıtez Usul), *ed.* Hakan Pekcanıtez / Muhammet Özekes / Mine Akkan / Hülya Taş Korkmaz, C. 2, 15. Bs., 2017, s. 100. Hatta çekişmesiz yargı kararlarının idari karar ya da yönetsel işlev olduğu haklı olarak öne sürülmektedir. Gözler, **İdare I**, s. 740. Bu sebeplerden ötürü idari yargılama ve ceza yargılamasında bu ayrım yapılmamaktadır. Zira, tüm yargılamalar bu ayrıma göre çekişmeli yargı niteliğindedir.

[189] Çekişmeli yargı usulü tarafların uyuşmazlık içinde oldukları ve sübjektif hakkı ihlal tehlikesinde ya da ihlal edilmiş olan tarafın hukuki koruma isteğini konu edinen yargılamaları ifade etmektedir. Pekcanıtez, "Yargı", s. 100.

[190] Aslan ve Gürpınar da bu durumu ifade etmişlerdir. Aslan, **Rekabet Hukuku**, s. 896. Gürpınar, "Şikayetçi", s. 520.

[191] Ancak Kurum çalışanı raportörlerin cumhuriyet savcılarının kanun yoluna başvurması gibi Kurul kararlarına karşı idari ya da yargısal bir mekanizmaya başvurabilme yetkileri düzenlenmemiştir.

[192] Zafer / Yavuz, s. 464-465.

çalışmada öncelikle bu durumların nasıl gerçekleşeceğinden bahsedilecek olup, daha sonra önaraştırma yapılması sürecine geçilecektir.

Eski tarihli *Timken* kararında[193] Kurul, bir teşebbüsün şikayetiyle başlattığı inceleme sonrasında *Original Equipment Services* bakımından önaraştırma yapılmasına gerek olmadığını belirtmiştir. Buna karşılık, Danıştay[194], önaraştırmanın yapılmayabileceği noktasında kanunda tanınan bir yetki olmadığını, bu sebeple önaraştırma yapılmasının bağlı yetki olduğunu ifade etmiştir[195]. Ancak daha sonra verilen kararlarda Kurulun önaraştırma yapılmamasına ilişkin verilen kararları[196] hukuka uygun bulunmuş, böylelikle karar sonucu itibariyle Kurulun önaraştırma yapıp yapmama noktasında takdir yetkisi olduğu kabul edilmiştir[197].

1.3.1 Görevsizlik

Kurulun yapılan başvuruları reddederek önaraştırma yapmadığı kararlardaki en temel gerekçe görevsizliktir. Zira, çeşitli sebeplerden ötürü kişiler rekabet hukukunu ilgilendirmeyen, rekabet ihlali ile ilgisi bulunmayan eylemleri Kurula şikayet ya da ihbar etme yoluna gidebilmektedirler.

Çelik Motor-I[198] kararında Kurul, şikayetin salt hukuki ihtilaftan kaynaklanıp, rekabet hukukunun alanına girmemesi sebebiyle önaraştırma yapılmamasına karar vermiştir.

Bu bağlamda verilebilecek çarpıcı örneklerden *Radontek*[199] kararına konu şikayet, uzmanlarca incelenmişse de konunun rekabet hukukunu ilgilendirmeyip, Sağlık Bakanlığı İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'nun yetkisinde olduğu gerekçesiyle ilk inceleme sonrasında önaraştırma yapılmamasına karar verilmiştir. Bunun üzerine Kurulun anılan kararının iptali istemiyle şikayetçi tarafından açılan davada, davanın reddine karar verilmiş olup[200] kararın davacı tarafından temyiz edilmesi üzerine ilk derece

[193] RK 00-38/419-235, K.T. 10.10.2000.
[194] D10D, E. 2001/5532, K. 2004/5532, K.T. 10.03.2004.
[195] Yine de *Timken* hakkında düzenlenen önaraştırma raporundan *Original Equipment Services*'e ceza verilmeyeceği anlaşıldığından şikayetçiye beyan hakkı tanınmadan yapılan işlem, sebep ikamesiyle sonucu itibariyle işlem hukuka uygun bulunmuştur. Gerek sebep ikamesi usulü gerekse de karar sonucu bakımından kararın hatalar barındırdığının kabulü gerekir. Zira, D10D, E. 2001/5532, K. 2004/5532, K.T. 10.03.2004 künyeli kararda her ne kadar Kurulun *Original Equipment Services* hakkında da önaraştırma yapması gerekli ise de bu önaraştırmanın sonucunda da soruşturma açılmayacağı açık olduğundan işlem konu itibariyle hukuka uygun bulunmuştur. Halbuki savunacağımız üzere, Kurulun önaraştırma yapmasında herhangi bir menfaat yoksa Kurulun önaraştırma yapmadan süreci sonlandırması, işlemi nihayete erdirmesi gerekir. Aksi bir kabul hem Kurulun takdir yetkisine hem de usul ekonomisine aykırı sonuçlar doğurmaktadır. Kaldı ki Daire de yaptığı gerekçelendirmeyle esasında açıkça nitelemese de benzer bir sonuca ulaşmakta ancak önaraştırma yapılmasının bağlı yetki olduğunu da hatırlatmaktan geri durmamaktadır.
[196] Bu kararlara karşı başvurucular tarafından genellikle dava açma yoluna gidilmediği gözlemlenmiştir. Ör. RK 21-51/711-353, K.T. 20.10.2021; RK 17-44/692-305, K.T. 28.12.2017.
[197] DİDDK, E. 2011/2237, K. 2014/2721 K.T. 18.06.2014.
[198] RK 06-59/809-232, K.T. 24.08.2006.
[199] RK 15- 28/407-M, K.T. 07.07.2015.
[200] Ankara 4. İd. Mhk., E. 2015/2348, K. 2016/1537, K.T. 05.05.2016.

mahkemesinin kararının bozulmasına karar verilmiştir[201]. İlgili kararda davacının şikâyete konu ettiği davranışların, rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, teşebbüslerin piyasa dışına çıkarılması veya potansiyel rekabetin kısıtlanmasına yönelik davranışlar olarak; 4054 sayılı Kanunun 6. maddesi[202] çerçevesinde ele alınabilecek iddialar olması nedeniyle, konunun 4054 sayılı Kanun kapsamında bulunduğu ve davalı idarece davacının iddialarıyla ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için önaraştırma yapılmasına karar verilmesi gerekirken, belirtilen idari usul sürecine uyulmaksızın Kurulca doğrudan uzmanlar tarafından düzenlenen rapor değerlendirilerek, konunun 4054 sayılı Kanun kapsamında olmadığı yolunda karar verilmesinde hukuka uygunluk görülmediği ifade edilmiştir. Danıştayın söz konusu bozma kararına karşı Kurum tarafından yapılan karar düzeltme talebi ise reddedilmiştir[203]. Ankara 4. İdare Mahkemesi de Danıştayın bozma kararı çerçevesinde dosyayı yeniden görüşmüş ve dava konusu Kurul kararının iptaline karar vermiştir[204]. Bunun üzerine yeniden düzenlenen ilk inceleme raporu[205] Kurul tarafından ele alınmış ve *Radontek* hakkında önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir[206]. Sonucunda yaptırım uygulanıp uygulanmamasından bağımsız olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında incelenebilecek bir iddianın, yukarıdaki *Meta* örneğinde olduğu gibi geniş bir perspektiften incelenmesi gerekliliği bu yargılama silsilesi ile de açıkça ortaya konulmaktadır[207].

---

[201] D13D, E. 2016/4039, K. 2022/1538, K.T. 07.04.2022.

[202] "***Hakim Durumun Kötüye Kullanılması***

Madde 6 *– Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır...*"

[203] D13D, E. 2022/3166, K. 2023/1104, K.T. 09.03.2023.

[204] E. 2023/784, K. 2023/945, K.T. 12.05.2023.

[205] RK 23-3-43/İİ, K.T. 02.06.2023.

[206] RK 23-26/504-M, K.T. 07.06.2023. Önaraştırma sonucunda soruşturma açılmaması yönünde karar (RK 23-37/699-243, K.T. 10.08.2023) verilmiştir.

[207] 2009 tarihli *Turkcell* kararında Kurul, bu sefer önaraştırma sonrasında soruşturma yapılmaması kararı için benzer bir gerekçe kullanmıştır. Kurul, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun 7. maddesi kapsamında BTK'dan alınan görüş yazısı uyarınca teşebbüsün yaptırım tehdidine maruz bırakıldığı ve böylece başkaca işlem tesis edilmesine gerek duyulmadığı gerekçesiyle ayrımcı uygulamalar ve seçici fiyatlama iddiası ile *Vodafone A.Ş.* tarafından yapılan şikayeti RK 09-45/1136-286, K.T. 08.10.2009 künyeli kararında reddetmiştir.

Soruşturma açılmamasını bu gerekçeye bağlayan Kurul kararına karşı açılan davada Danıştay, Kurulun bu uyuşmazlıklarda da yetkili olduğu hususunu hatırlatarak diğer koşulların sağlanması halinde soruşturma açılması gerektiği savıyla Kurul kararını D13D, E. 2010/457, K. 2015/427, K.T. 06.02.2015 künyeli kararıyla iptal etmiştir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu

"***Rekabetin sağlanması***

MADDE 7 – *Kurum, 7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, elektronik haberleşme sektöründe rekabete aykırı davranış ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine incelemeye, soruşturmaya ve rekabetin tesisine yönelik gerekli gördüğü tedbirleri almaya, görev alanına giren konularda bilgi ve belgelerin sağlanmasını talep etmeye yetkilidir.*

Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda, öncelikle Kurumun görüşünü ve Kurumun yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır.

Kurum, yapacağı pazar analizleri sonucu ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecileri belirleyebilir. Kurum, etkin rekabet ortamının sağlanması ve korunması amacıyla etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere yükümlülükler getirebilir. Aynı

1.3.2 Açık İhlal Yokluğu

Ne var ki ilk inceleme kararları yalnızca görevsizlik[208] gerekçesiyle verilmemektedir. Bir başka hal açık ihlal yokluğudur. Bu halde rekabet hukukunun konusuna girebilecek olsa da ihlalin yokluğuna yönelik hiçbir şüphe içermeyen bir fiilden bahsedilebilir. Örneğin; elektrikli araç üreticisi teşebbüsler kendi aralarında aynı tip şarj girişini üreteceklerine dair bir sözleşme imzalar iseler, bu sözleşme hem kullanım kolaylığı hem de çevrenin korunması yönünden kamu yararı barındıran bir yöne sahip olması ve rekabeti olumsuz yönde etkilemiyor olması[209] sebebiyle açık ihlal yokluğu içerir. Daha ayrıntılı ifade edilecek olursa,

- İlgili sözleşme yalnızca 4054 sayılı Kanunun 4. maddesi[210] kapsamında incelenebilir. Ancak gelişen teknoloji nedeniyle *numerus clausus* şekilde ifadesi mümkün olmayan ihlal halleri dikkate alındığında dahi sözleşmenin fiyat tespiti, üretim kısıtlaması ya da pazar tahsisi gibi üreticilerin rekabetini etkileyebilecek hiçbir hale girmeyecek bir sözleşme olduğu açıktır.
- Tam tersi şekilde rekabeti artıran bir sözleşmedir. Zira, verimliliği artıran, maliyeti düşüren ve teknolojik gelişmeleri[211] ortaya çıkaran fiiller daha çetin bir rekabet ortamı getirirler[212].

---

ve/veya farklı pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip olan işletmeciler arasında söz konusu yükümlülükler açısından farklılaştırma yapılabilir."

[208] İdareye görev olarak verilmeyen konuda idarenin yetkisi de yoktur. S. Burak Açdoyuran, "İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar" **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (*SÜHFD*)**, C. 7, S. 1-2, 1999, s. 1. Bu anlamda, bu hal "görevsizlik" ifadesinin yanında yetkisizlik olarak da anılabilir.

[209] Burcu Olgun, "Yıkıcı İnovasyon", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 199, 2022, s. 19.

[210] "***Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar***

Madde 4 *– 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…*

Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil eder. Ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir."

[211] Teknolojik gelişmeler, 4054 sayılı Kanunun 5. maddesi kapsamında muafiyet başvurusunu da akla getirebilir. Ancak doğrudan ihlale yönelik olmadıklarından "muafiyet" süreçleri çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.

"***Muafiyet***

Madde 5 *– Aşağıda belirtilen şartların tamamının varlığı halinde, teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararları 4 üncü madde hükümlerinin uygulanmasından muaftır:*

a) Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,

b) Tüketicinin bundan yarar sağlaması,

c) İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,

d) Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması…"

[212] İspanyol Rekabet Otoritesi (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (*CNMC*)), "The Benefits of Competition For Consumers", 2021, s. 7-8, https://www.cnmc.es/sites/default/files/3489314.pdf, E.T. 09.10.2024.

Konunun önemi dolayısıyla açık ihlal yokluğu bir başka örnekle pekiştirilebilir. Piyasada hakim durumda olamayacağı kolaylıkla belirlenebilen bir teşebbüs sattığı mallarda büyük indirimler yapmaktadır. Acaba bu durum yıkıcı fiyatlandırma (*predatory pricing*) olarak adlandırılabilecek midir? Bu soruya olumsuz cevap verilecektir. Zira, rekabetin bizatihi amacı fayda maksimizasyonudur. 4054 sayılı Kanunun 6. maddesi kapsamında hakim durumda olmaması sebebiyle, sektörü derinden etkileyerek rakiplerini ortadan kaldırma ihtimali bulunmayan bir teşebbüs ne kadar indirim yaparsa yapsın rekabeti ihlal etmemiş olacaktır.

Kurulun açık ihlal yokluğu sebebiyle önaraştırma yapılmamasına hükmettiği kararlara örnek olarak, yukarıda bahsedilen *Timken* kararının yanında *İsotlar*[213] ve *Chrysler*[214] kararları verilebilir. *İsotlar* kararında rekabeti ihlal ettiği öne sürülen iki sözleşmenin hükümleri incelenerek, bunların Kurulun alt düzenleyici işlemleri ile uyumlu olduğu ortaya konulmuş ve bu sebeple rekabete aykırı bir hususun bulunmadığı belirtilmiştir. *Chrysler* kararında da benzer şekilde iki teşebbüs arasında imzalanan sözleşmenin bayi teşebbüsün haklarını kısıtlayarak rekabeti ihlal ettiği iddiası sözleşme hükümleri çerçevesinde değerlendirilmişse de bu hükümlerin rekabeti ihlal etmediği açıkça ortaya konulduğundan Kurul önaraştırma yapılmamasına karar vermiştir.

1.3.3 İddia/Delil Yetersizliği

Kurulun önaraştırma yapılmamasına yönelik gerekçelerindeki üçüncü hal ise iddia/delil yetersizliğidir[215]. Rekabet Kurulu kendisine ulaşan şikayet başvurularının -yukarıda ifade edildiği üzere- somut delillere dayanmadığı gerekçesiyle önaraştırma yapılmaması kararı verebilir. Dikkat edilecek olursa, bu durumda rekabeti ihlal potansiyeli olan bir eylem mevcuttur. Ancak öne sürülen iddialar ya da gösterilen deliller eylemi ispatlamaktan çok uzaktır.

---

[213] RK 08-28/325-108, K.T. 10.04.2008.

[214] RK 07-77/917-351, K.T. 04.10.2007. Bahsi geçen karar D13D, E. 2008/553, K. 2009/4683, K.T. 28.04.2009 künyeli Danıştay kararı ile iptal edilmiştir. İptal öncesinde verilen yürütmeyi durdurma kararı neticesinde Kurul RK 09-11/213-64, K.T. 11.03.2009 künyeli kararla önaraştırma neticesinde soruşturmaya yer olmadığı kararı vermiştir. Danıştay'ın anılan kararı usul ekonomisine aykırılık teşkil etmektedir. Kurulun her türlü şikayet üzerine önaraştırma yapması kaynak israfının yanında personel motivasyonunu da düşürecek olup, ilk inceleme raporu neticesinde bağlanan kararın esas bakımından hukuka aykırılık içermesi halinde mahkemece iptal edilebileceği de aşikardır. Kurulun aynı gerekçe ile iptal edilen *Elkamet* kararında (RK 07-27/248-83, K.T. 22.03.2007) da Kurul ve kararı inceleyen tetkik hakimi taraflar arasındaki sözleşmelerden ve ticari ilişkilerden kaynaklandığı anlaşılan anlaşmazlıkların rekabet hukuku ile ilgisinin bulunmaması, genel hukuk ilkeleri ile çözümlenmesi gerekçelerini öne sürmüşse de Danıştay, D13D, E. 2007/8483, K. 2009/6652, K.T. 15.06.2009 künyeli kararla yine önaraştırma sürecinin işletilmesi gerektiği ifade edilmiştir. D13D, E. 2023/965, K. 2023/3310, K.T. 22.06.2023 künyeli güncel kararda da Danıştay aynı içtihadı sürdürmektedir. Ancak yargı kararları üzerine verilen 24-19/433-178 sayı ve 18.04.2024 tarihli Rekabet Kurulu kararının öncesinde verilen 21-06/78-M sayı ve 04.02.2021 tarihli Rekabet Kurulu kararının hukuka uygun olduğu yönündeki Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi'nin E. 2022/414, K. 2022/1549, K.T. 21.12.2022 künyeli onama kararı ve bu karar öncesinde ilk derece ve bölge idare mahkemelerinin benzer yöndeki kararları dikkate alındığında görüşümüze yakın bir eğilimin ikinci derece mahkemesince benimsenmeye başlandığı ve yakın gelecekte Danıştay'ca da uygulanabileceği tetkik edilmektedir.

[215] *Beylikdüzü Fırıncılar Odası* kararı: RK 12-03/101-37, K.T. 26.01.2012.

İdari usul ana başlığında açıklanan resen araştırma yetkisi ile yetersiz iddia/delil yokluğundan ötürü önaraştırma yapmama halinin tezatlık içerdiği savunulabilir. Bu sebeple, idari yargı burada takdir yetkisini sıkı biçimde denetleyerek bu hususu tezatlıktan ayrıştırmaktadır. *Mavili* kararında *Kare A.Ş.*'nin şikayetindeki iddialar soyut ve yetersiz bulunmuş ve önaraştırma yapılmamasına karar verilmiştir[216]. Bölge idare mahkemesinin, idare mahkemesinin dava ret yönünde verdiği kararı[217] kaldırdığı kararında[218] "*şikayetçi ve diğer firmaya sunulacak hizmetin benzerliği göz önüne alındığında aradaki fiyat farkının araştırmaya değer olduğu ve şikâyet başvuru dilekçesinde belirtilen hususlar göz önüne alındığında*" *Mavili* hakkında önaraştırma yapılmaması yönündeki işlemi konu alan idare mahkemesi kararının hukuka aykırı olduğuna hükmedilmiştir[219]. Özetle, Kurulun ilk inceleme neticesinde önaraştırma yapmayarak dosyayı kapatabileceği kararlar çok istisnai hallerde mümkün olup, ancak aksi yönde hiçbir şüpheye yer bırakılmayan hallerde verilmektedir.

Önaraştırma yapılmayarak sürecin sonlandırılması gereken haller bu şekilde sınıflandırılmıştır[220]. Elbette zamanaşımına uğramış eylemler, hakkında muafiyet kararı verilmiş ya da kanunen istisna tutulmuş teşebbüslerin ilgili kapsamdaki faaliyetleri gibi sürecin hangi aşamasında olursa olsun teşebbüsün cezasızlığı sonucunu doğuracak başka haller de mevcuttur. Ancak Kurul kararları incelendiğinde bunların soruşturma ya da en azından önaraştırma evresi sonunda Kurulca fark edildiği[221] ve karara bağlandığı gözlemlendiğinden ilgili hallere sonraki başlıklarda değinilecektir.

Bu bakımdan önaraştırma yapılıp yapılmaması noktasında temel ölçüt, rekabet ihlaline yönelik somut iddiaların bulunup bulunmadığıdır. Görevsizlik, rekabet ihlaline yönelik olmama yönünden; açık ihlal yokluğu ve iddia/delil yetersizliği ise rekabet ihlaline yönelik somut iddiaların bulunmaması yönünden önaraştırmaya geçilmemesi sonucunu doğurmaktadır. Ancak Danıştay -yukarıda açıklandığı üzere- önaraştırma yapılmaması yönündeki Kurul kararlarını hukuka aykırı bulabilmektedir. Bu kararlarda Daire, "*rekabet kurallarını ihlal eden eylem, karar ve anlaşmaların söz konusu olmadığının hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak şekilde ortaya çıkması*"[222] ifadesiyle somut delile vurgu yaparak,

---

[216] RK 20-36/503-M, K.T. 28.07.2020 (Yayımlanmamıştır. Karar künyesi RK 23-18/347-117, K.T. 13.04.2023'ten alınmıştır.).
[217] Ank. 5. İd. Mhk. E. 2020/1712, K. 2021/876, K.T. 31.05.2021.
[218] Ank. BİM 8. İDD, E. 2021/1250, K. 2022/226, K.T. 10.02.2022.
[219] Mahkeme kararları sonrasında işlemin uygulanması kapsamında yapılan 22-53/804-330 sayı ve 01.12.2022 tarihli önaraştırma, soruşturma açılmaması kararıyla sonlandırılmıştır.
[220] Öğretide bu konuda daha önce bir sınıflandırma yapılmadığından bu hallerin çeşitlendirilebilmesi mümkündür. Ancak Kurul kararları gerekse de mevcut mahkeme kararlarında öne sürülen gerekçeler ve olay örgüsü bakımından tarafımızca tespit edilen haller üç grupta toplanmıştır.
[221] Buna rağmen, hakkında muafiyet kararı verilmiş *Bankalararası Kart Merkezi (BKM)* hakkındaki *BKM-II* kararı gibi ilk inceleme evresinde fark edilip karara bağlanan istisnaların da mevcut olduğunun hatırlatılması gerekir. RK 17-27/442-192, K.T. 22.08.2017.
[222] D13D, E. 2023/206, K. 2023/1767, K.T. 10.04.2023; DİDDK, E. 2020/1552, K. 2021/1376, K.T. 01.07.2021; DİDDK, E. 2019/1198, K. 2020/1519, K.T. 21.09.2020; DİDDK., E. 2019/1262, K. 2020/139, K.T. 29.01.2020, D13D, E. 2009/5862, K. 2012/3883, K.T. 18.12.2012.

somut delillerin olmadığı durumlarda ancak önaraştırma sonrasında soruşturma açılmaması kararı verilebileceğini işaret etmektedir[223].

2. Önaraştırma Evresi

Önaraştırma, rekabet ihlalinin denetimi sürecinin soruşturma öncesi evresini işaret etmektedir. Bu bağlamda ilk incelemede olduğu gibi 4483 sayılı Kanundaki usulle paralellik arz etmektedir. Zira, her iki evrenin de soruşturma öncesinde öngörülmesinin yanında somut olayın belirtilmesi durumunda başlatılma zorunluluğu vardır[224].

2.1 Önaraştırma Yapılması Kararı

Kurul önüne ne şekilde gelmiş olursa olsun koşullara uygun görülen hususlar, Kurul gündeminde uzmanlarca iletilmekte ve bunlar açısından önaraştırma yapılmasına karar verilmektedir. Buradaki koşul ise yukarıdaki açıklamalardan hareketle, somut iddiaların varlığıdır. Kurula ulaşan başvuru, herhangi bir somut iddia içerdiği sürece, yapılan ilk inceleme neticesinde önaraştırma yapılmasına karar verilir.

2.2 Önaraştırmanın Usulü

Önaraştırmanın nasıl gerçekleştirileceğine değinmeden önce mehaz AB hukukunda önaraştırma sürecine bakılmasında fayda vardır.

AB hukuku uygulamasında Kurulun başvuru üzerine başlattığı soruşturmalar ikiye ayrılmış olup, bunlar gayri resmi ve resmi başvurular (şikayetler) olarak anılmaktadır. Buna göre, ihbar yoluyla iletilen başvurular gayri resmi başvuru, şikayet yoluyla iletilenler resmi başvurulardır. AB mevzuatında herhangi bir dayanağı bulunmayan gayri resmi başvuruların Birlik genelinde rekabet önaraştırma ve soruşturmalarını yürütmekle görevlendirilmiş Avrupa Komisyonu'na (*Komisyon*) herhangi bir

---

[223] D13D, E. 2012/1000, K. 2016/3413, K.T. 25.10.2016.

[224] 4483 sayılı Kanunun 4. ve 5. maddeleri kapsamında somut olayın varlığı halinde ön inceleme başlatılma zorunluluğuna ilişkin D1D, E. 2004/152, K. 2004/178, K.T. 17.09.2004, **Legalbank İçtihat Bankası**, E.T. 21.11.2025.

4483 sayılı Kanun

"***Olayın yetkili mercie iletilmesi, işleme konulmayacak ihbar ve şikayetler***

Madde 4 – *Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikayet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikayette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler.*

Diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini ihbar, şikayet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletirler…

Ön inceleme

Madde 5 – *İzin vermeye yetkili merci, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlediğini bizzat veya yukarıdaki maddede yazılı şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır...*"

yükümlülük getirmediği gibi başvuruculara da herhangi bir hak sağlamadığı belirtilmektedir. Ne düzenleyici işlemler ne de yargı kararlarında ihbar başvurularına ilişkin yol gösterici bir bilginin yer almadığı ve bu hususun tartışma konusu edilmediği öğretide ifade edilmektedir[225].

Resmi başvurular ise 1/2003 sayılı Tüzük'ün 7. maddesinin 2. fıkrası uyarınca[226] meşru menfaati bulunanlarca gerçekleştirilmektedir. Şikayet başvurusu tüzel kişilerin yanında gerçek kişilerce de gerçekleştirilebilmektedir. Madde kapsamında üye devletler, rakip teşebbüsler, sendikalar, meslek odaları, teşebbüs birlikleri, tüketici dernekleri ve bireysel tüketicilerin başvuru ehliyetleri olduğu Komisyon'ca kabul edilmektedir[227]. Yapılan başvurularda ihlale dayanak gösterilen belgeler yer almalı, bu mümkün değilse Komisyon'un bu belgeleri nereden elde edebileceğine dair bilgi verilmiş olmalıdır. Ancak Komisyon başvurunun mahiyetini dikkate alarak bu şartta eksiklik varsa dahi süreci başlatabilmektedir.

Başvurucu gerekçelerini ileterek 1/2003 sayılı Tüzük'ün 27. maddesinin 2. fıkrası[228] kapsamında gizlilik talebinde bulunabilmektedir[229]. Bu talep haklı görüldüğü takdirde başvurucu bilgisi kararda yer almadığı gibi soruşturulan teşebbüslere de bu konuda bilgi verilmemektedir. Ancak ismi gizlense dahi paylaşılan bilgi ve belgelerle ilgili hukuki, cezai ya da idari yönden asli sorumluluğun şikayetçinin üzerinden kalkmadığının hatırlatılması gerekir.

Komisyon, 1/2003 sayılı Tüzük'ün Genel Gerekçesi'nin 18. paragrafı[230] uyarınca usulüne uygun bir başvuruya rağmen önaraştırma yapıp yapmama ya da tüm başvurudaki talepleri karşılayıp

---

[225] Cristina Teleki, **Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention on Human Rights**, 2021, Brill-Nijhoff, s. 211.

[226] Üye devletlerin Komisyon'a başvurularında Komisyon'un makul menfaat denetimi yapamayacağı ve başvuruyu ehliyet yönünden reddedemeyeceği 1/2003 sayılı Tüzük'ün 7. maddesinde hüküm altına alınmıştır.

"***İhlalin Tespiti ve Sona Erdirilmesi***

Madde 7

Komisyon, bir şikâyet üzerine veya kendi inisiyatifiyle hareket ederek, Antlaşma'nın 81. veya 82. maddesinin ihlal edildiğini tespit ettiği hallerde, ilgili teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin söz konusu ihlale son vermelerini bir karar ile talep edebilir. Bu amaçla, Komisyon, işlenen ihlalle orantılı ve ihlalin etkin biçimde sona erdirilmesi için gerekli olan her türlü davranışsal veya yapısal tedbiri bunlara uygulayabilir. Yapısal tedbirler ancak, eşdeğer derecede etkili bir davranışsal tedbirin bulunmadığı veya eşdeğer derecede etkili bir davranışsal tedbirin ilgili teşebbüs açısından yapısal tedbire kıyasla daha külfetli olduğu hallerde uygulanabilir. Komisyon, meşru bir menfaati bulunması halinde, geçmişte bir ihlalin işlendiğini de tespit edebilecektir.

Birinci fıkranın amaçları doğrultusunda şikayette bulunma hakkına sahip olanlar, meşru menfaatlerini ortaya koyabilen gerçek veya tüzel kişiler ile Üye Devletlerdir."

[227] Teleki, s. 212.

[228] "***Sözlü Savunma Toplantısı ve Mesleki Sırlar***

Madde 27

…İncelemelerde, ilgili tarafların savunma hakları tam olarak korunur. Teşebbüslerin ticari sırlarının korunmasındaki haklı menfaatleri saklı kalmak kaydıyla, bu taraflar Komisyonun dosyasına erişim hakkına sahiptir. Dosyaya erişim hakkı; Komisyonun veya Üye Devletlerin rekabet kurumlarının gizli bilgilerini ve kurum içi belgelerini kapsamaz. Özellikle; Komisyon ile Üye Devletlerin rekabet kurumları arasındaki veya bu kurumların kendi aralarındaki, 11. ve 14. maddeler uyarınca hazırlanan belgeler de dahil olmak üzere yapılan yazışmalar erişim hakkı dışındadır. Bu maddedeki hiçbir kural, bir ihlalin ispatı için gerekli olan bilgilerin Komisyon tarafından açıklanmasına ve kullanılmasına engel olamaz…"

[229] Teleki, s. 212.

[230] "*(18) Dosyaların Birlik içindeki en uygun kurumlarca ele alınmasını sağlamak amacıyla; her dosyanın tek bir kurum*

karşılamama konusunda takdir yetkisine sahiptir. *Automec* kararında[231] şikayetçi, taleplerinin Komisyon'ca karşılanmadığını ileri sürmüşse de Avrupa Birliği Adalet Divanı (*ABAD*), Komisyon'un böyle bir yükümlülüğü bulunmadığını, şikayetçilerin hakları yok sayılmayacak olsa da idari kurumun yapacağı işlemlerde kamu yararının gözetileceğini, araştırılmasında kamu yararı bulunmayan hususların sebepleri belirtilerek[232] araştırma dışına çıkarılacağını, Daire'nin görevinin de gösterilen sebeplerin hukuka uygunluğunu denetlemek olduğunu belirtmiştir.

Şikayetlere ilişkin yapılan ilk incelemenin kriterlerinin net şekilde bilinmediği, ABAD'ın bu konuda Komisyon'u ciddi ölçüde sınırlandırmadığı, bu sebeple daha önce kullanılan kriterler bir başka olaya uygulanmayabileceği gibi bir olaya ilişkin yeni kriterin her zaman getirilebildiği eleştirisi öğretide yapılmaktadır[233]. Kanımızca ve incelediğimiz kadarıyla, ABAD bu konuda bütüncül bir değerlendirme yapmakta ve kararı AB Sözleşmesi'nin 81 ve 82. maddeleri Kapsamındaki Şikayetlerin Değerlendirilmesine İlişkin Komisyon Tebliği'nin 43. maddesi[234] çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutmaktadır.

Hukukumuz açısından önaraştırma yapılmasına yönelik karar, nihai karar olmadığından toplantı yeter sayısı Kanunun 51. maddesinin 3. fıkrası uyarınca Kurul üyelerinin 1/3'ü olup, karar yeter sayısı da toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Önaraştırma yapılmaması ise nihai karar olduğundan Kanunun 51. maddesinin 1. fıkrası uyarınca toplantı yeter sayısı 5 iken, karar yeter sayısı 4'tür[235]. Bu sayıların sağlanamadığı haller ise ikinci fıkrada ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

---

tarafından incelenmesi hedefi doğrultusunda, bir rekabet kurumunun, başka bir kurumun dosyayı inceliyor olması veya önceden incelemiş olması gerekçesiyle dosyayı askıya almasına veya kapatmasına imkan veren genel bir kural getirilmelidir. Bu kural, Adalet Divanı içtihatlarında kabul edildiği üzere, başka hiçbir rekabet kurumu dosyayı inceleme niyetini belirtmemiş olsa bile, Komisyonun bir şikayeti Topluluk menfaati yokluğu nedeniyle reddetmesine engel olmamalıdır."

[231] ABAD T-24/90, K.T.18.09.1992.

[232] Bu noktada Komisyon'un takdir yetkisinin geniş görüldüğünün belirtilmesi gerekir.

[233] Teleki, s. 214.

[234] "*Bir şikayetin ortaya koyduğu Topluluk menfaatinin değerlendirilmesi, her bir somut olayın koşullarına bağlıdır. Bu kapsamda, Komisyonun başvurabileceği değerlendirme ölçütlerinin sayısı sınırlı değildir; ayrıca Komisyonun yalnızca belirli ölçütlere başvurması da zorunlu değildir. Maddi ve hukuki koşullar olaydan olaya önemli ölçüde farklılık gösterebildiği için, daha önce dikkate alınmamış yeni ölçütlerin uygulanması mümkündür. Uygun olan hallerde Komisyon, Topluluk menfaatini değerlendirmek için tek bir ölçüte öncelik verebilir.*"

[235] Kanunun toplantı ve karar nisabını düzenleyen 51. maddesinde 2005 yılında yapılan değişiklikle bu sayılar 8'den 5'e ve 6'dan 4'e düşürülmüş olsa da çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmeliğin 22 ve 55. maddelerinde bu rakamlar güncellenmemişti. 2025 yılında çıkarılan ve eski yönetmeliği ilga eden Teşkilat Yönetmeliği'nin 13. maddesinde ilgili değişiklikler gerçekleştirilerek sorun giderilmiştir.

"*Toplantı ve karar yeter sayıları*

MADDE 13 – *Kurul, nihai kararlarında Başkan ya da ikinci başkan dâhil en az beş üyenin katılımı ile toplanır ve en az dört üyenin aynı yönde oy kullanması ile karar verir.*

İlk toplantıda karar için gerekli nisabın sağlanamadığı durumlarda Başkan, ikinci toplantıya tüm üyelerin iştirakini sağlar. Ancak bunun mümkün olmaması hâlinde karar, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınır. Bu durumda da toplantı nisabı birinci fıkrada belirtilenden az olamaz. İkinci toplantıda oylarda eşitlik olması hâlinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılır.

Nihai karar haricindeki diğer kararlar ve özellikle tedbir ve tavsiye niteliğindeki kararlar ve işlemler için Kurul üyelerinden en az üçte birinin toplanması ve toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı gerekir.

Sözlü savunma toplantısı, Başkan veya ikinci başkan ile en az dört Kurul üyesinin katılımı ile yapılır."

Kurum personeli, başvurucu ya da temsilcileri ile başvurunun değerlendirilmesi sürecinde telefon ya da e-posta ile iletişim kurarak 2012/2 sayılı Tebliğin 6. maddesi[236] çerçevesinde ek bilgi alabilmektedir. Başvurucular her aşamada Kurula ek evrak sunabiliyor olsa da bu aşamada ek evrak sunabilecekleri özellikle hatırlatılmaktadır.

Başvurucunun başvurusundan vazgeçmesi halinde ise özel hukukun aksine Rekabet Kurumunun ekonomik kolluk niteliği şikayetten vazgeçmeye müspet sonuç bağlanmasına imkan vermemektedir. Bu nedenle muhbir, şikayetçi ya da Ticaret Bakanlığının başvurusundan vazgeçmesi[237], Kurulun yetkilerini kullanması bakımından önem taşımamaktadır. Yalnızca sürecin devamında kamu yararı görülmezse süreç sonlandırılabilir.

Başvurucu teşebbüsün öne sürdüğü ithamlar gerek aynı dosyada gerekse farklı dosyada rekabet ihlalinin denetimi sürecinin süjesi olma sonucunu doğurabilir. Kurul şüphe ölçütünün karşılandığı seviyede delili elde ederse resen önaraştırma başlatır. Usulüne uygun başlatılmış bir süreçte, başvurucunun durumu, *nemo tenetur*, aleyhe bozma yasağı[238] ya da farklı bir ilke kapsamında soruşturmadan çıkarılması sonucunu doğurmadığından, başvurucu olmak rekabet ihlalinin denetimi sürecinden kurtulmayı beraberinde getirmez.

Örnek olarak *Multinet*'in bu yönde yaptığı başvuru Kurul tarafından reddedilmiştir[239]. Ancak ilgili olaylar zincirinde dikkat çekici bir hususa değinmek gerekir. Kurul, 2010 yılında verdiği *Sodexo* kararında[240] sayılı önaraştırma neticesindeki kararla şikayetçi Multinet ya da şikayet edilen diğer teşebbüsler hakkında soruşturma açılmamasına hükmetmiştir. Sonrasında *Multinet*'in bu karara karşı açtığı davada karar iptal edilmiş[241] ve iptal kararı onanmıştır[242]. Bu kararın yerine getirilmesi çerçevesinde yapılan değerlendirmede[243] soruşturma açılmasına karar verilmiş, şikayetçi ve kanun yoluna başvuran *Multinet* de soruşturulan teşebbüsler arasında yer almıştır.

Kurulun resen soruşturma açma yetkisi, kapatılan bir soruşturmanın eldeki delillere göre yeniden açılması sonucunu da içerdiğinden şikayetçi ya da kanun yoluna başvuran konumunda yer

---

[236] "**Başvuruların değerlendirilmesi**
MADDE 6 – *Başvuruyu incelemekle görevlendirilen meslek personeli, gerekli görmesi halinde, önaraştırma başlatılmasından önceki aşamada iddia konusu ile ilgili olarak daha detaylı bilgi edinmek amacıyla başvuru sahibi ile telefon, elektronik posta gibi vasıtalarla iletişime geçebilir.*"

[237] Pişmanlık başvurusundan ilgili teşebbüsün vazgeçmesi makul görünmese de bu durumda da pişmanlık hükümlerinden yararlanılmadan sürecin devam edeceği söylenebilir.

[238] Aksi yöndeki görüşümüz aşağıda belirtilecektir.

[239] RK 17-31/524-227, K.T. 10.10.2017.

[240] RK 10-47/862-299, K.T. 01.07.2010.

[241] D13D, E. 2010/4565, K. 2016/4508, K.T. 28.12.2016.

[242] Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı (*DİDDGK*), E. 2017/1457, K. 2019/4400, K.T. 10.10.2019.

[243] RK 17-16/224-M, K.T. 15.05.2017.

almak soruşturmadan ari olma sonucunu doğurmamalıdır. Ancak yargı kararlarının gereği gibi yerine getirilmesi bakımından;

- Gerekçe incelendiğinde, iptal kararının kanun yoluna başvuran teşebbüs(ler)e ilişkin verilmiş olması,
- Yeni delil niteliğinde bilgi ya da belge ortaya çıkması,
- Kurulun soruşturma açılmaması yönündeki kararını değiştirmeyi makul bir gerekçeye dayandırması

gibi önceki işlemi hukuka aykırı kılacak hallerden hiçbiri mevcut değilse, bu durumda şikayetçi ya da kanun yoluna başvuran teşebbüse ilişkin yeniden değerlendirme yapılsa dahi soruşturma açılamayacağı kanaatindeyiz. Zira, takdir yetkisinin hukuka uygun kullanımı belirtilen sınırlara uygun hareket edilmesiyle mümkün olacaktır. Kişiler bakımından yararlandırıcı nitelikteki soruşturma başlatılmaması ya da ceza verilmemesi işlemlerinin ancak hukuka aykırı olmaları durumunda geri alınmaları mümkün olduğundan[244], hukuka aykırılık unsuru taşımayan bu türdeki işlemlerin yeniden tesisi mümkün olmamaktadır.

Kanunun 42. maddesi uyarınca başvuru sahiplerinin iddialarının ciddi ve yeterli bulunması durumunda iddiaların ciddi bulunduğu ve araştırmaya başlandığının ilgili kişilere bildirileceği düzenlenmiştir. Bahsi geçen araştırma üst başlıkta belirtildiği gibi ilgili idari usulün başlangıcını ifade etmektedir. Ancak önaraştırma ve soruşturma farklı aşamalar olduğu için bu aşamaların başlamaları da farklı şartlara tabi olmalıdır.

2.3 Soruşturma İçin Gerekli Ölçüt

Soruşturma açılması ya da açılmaması yönündeki kararlara ilişkin açıklamalardan önce bu kararların hangi ölçüte göre verileceğinin irdelenmesi gerekir.

Hatırlanacak olursa Kurul görevsizlik, açık ihlal yokluğu ve iddia/delil yetersizliği gibi hallerde önaraştırma yapmadan başvuruyu reddetmekteydi. Bu gibi hallerin bulunmadığı durumlarda ise önaraştırma yapmaktaydı. Önaraştırma neticesindeki kararın yönünün belirlenmesinde ise 4054 sayılı Kanunun 42. maddesi kapsamında ‘ciddi ve yeterli iddia’ kavramı ön plana çıkmaktadır. Zira, her ne kadar 42. madde başvuru üzerine yürütülen sürece ilişkin ise de soruşturmanın başlatılması konusunda resen ya da başvuru üzerine başlatılan sürecin farkı olmayacağı aşikardır. Gerek resen gerekse de başvuru üzerine yürütülen denetimlerde farklı bir ölçüt getirilmediğinden, ‘ciddiyet’ ve ‘yeterlilik’

[244] Duran, **İdare Hukuku**, s. 422-423.

kavramları ölçütün unsurları kabul edilecektir. Ancak öncelikle neyin ciddi ve yeterli olması gerektiğinden başlamak gerekir.

2.3.1 Ölçütü Nitelendirme Sorunu

"Ciddi iddia/delil/bulgu" ve "yeterli iddia/delil/bulgu" kavramlarına gerek Kurul[245] gerekse yargı kararlarında[246] atıf yapılmaktadır. Ancak her iki türdeki kararda yapılan atıfların hiçbiri bu kavramların tanımını yapmamaktadır. Bu açıklamaların bulunmayışı; "iddia", "delil", "bulgu" ve hatta kimi zamanlarda "şüphe" kavramlarının birbiri yerine ya da birden fazlasının birlikte kullanılması sonucunu doğurabilmektedir. Bu sebeple öncelikle bu kavramların, daha sonrasında "ciddi ve yeterli"lik ölçütünün ne olduğunun belirlenmesi gerekir.

Usule ilişkin bu kavramlar kaynağını medeni usul hukukundan aldığı için bu alandaki her kavram için bu alandaki tanım ve açıklamalara değinilecektir. Ancak idari uyuşmazlıkların özel hukuk uyuşmazlıklarından farklılaşan yapısı ve kamu gücü sahibi idare karşısında kişilerin korunma ihtiyacından ötürü kavramların idare hukuku açısından görünümleri farklılaşabilmektedir[247].

---

[245] *"…yer alan bilgilerin bir kısmının pazar araştırması gibi yöntemlerle kolayca erişilebilir kamuya açık bilgiler olduğu ve pazarının yapısı ve özellikleri ile bayilerin münhasırlık ilişkisi kapsamında faaliyet gösterdikleri hususu da dikkate alındığında rekabete hassas nitelikteki bilgilerin detaylı, kapsamlı, sistematik ve karşılıklı paylaşıldığına dair bir sonuca ulaşılamamış olup adı geçen teşebbüslerin rekabeti sınırlama amacı ve/veya etkisi taşıyan bir bilgi değişimine taraf olduklarını gösteren yeterli bulgu elde edilemediği değerlendirilmiştir."* RK 24-19/403-160, K.T. 18.04.2024; *"…mevcut dosya kapsamında SAHİBİNDEN tarafından uygulanan veri birleştirme davranışının ilgili pazarda rekabet karşıtı etki yaratabileceği yönünde ciddi şüphe oluşmaktadır.", "…SAHİBİNDEN'in çevrim içi ilan listeleme hizmetleri kapsamında elde ettiği kullanıcı verilerini sunmuş olduğu diğer hizmetler ile birleştirme davranışının, 4054 sayılı Kanunun 6. maddesi kapsamında rekabetin ihlal edildiğini gösteren ciddi bulgu niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir."* RK 25-02/47-29, K.T. 16.01.2025; "*Bu nedenle söz konusu yöntemle araç muayene hizmetindeki hâkim durumun sigorta hizmetleri pazarında kötüye kullanıldığına dair yeterli ve ciddi bulgu olmadığı kanaatine varılmıştır.*" RK 09-58/1405-367, K.T. 09.12.2009.

[246] "*Davacı tarafından Karsan hakkında ileri sürülen, "yetkili satıcıların rekabet ortamında belirleyecekleri fiyatlara, indirim oranlarına ve kâr marjlarına müdahale ettiği, müşteri ve bölge kısıtlamasıyla pasif satışları engellediği, yetkili satıcıların rakiplerine karşı ticari üstünlük sağlayabilmesi için gerekli olan gizli bilgileri vermeye zorladığı, bu bilgileri rakipleriyle paylaştığı, yetkili satıcılar arasında ayrımcılık yaptığı" iddialarının Kanunun ilgili maddesi anlamında ciddi iddialar olduğu…görülmektedir."* D13D, E. 2012/1097, K. 2016/3414, K.T. 25.10.2016. "*…somut olayda, gerek yapılan yerinde incelemelerde gerekse ilgili tüm taraflardan edinilen bilgilerin incelenmesi sonucunda, F2 ve F3'ın otomasyon bilgisayarlarında oluşan bilgilerin arka ofis yazılım firmalarına sunulması bakımından 4054 sayılı Kanunu ihlal ettiklerini gösterecek yeterli delil veya bulguya ulaşılamamıştır*." D13D, E. 2011/2711, K. 2013/1140, K. T. 18.04.2013, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 11.12.2025. "*Davacının Rekabet Kurumu'na sunduğu şikâyet dilekçesinde, "internet kafelere satılan ürünlerin birbirine bağlı olarak satıldığı ve bunun kampanyada zorunlu hale getirildiği, Microsoft'un başka ülkelerde de internet kafeler için benzer kampanyalar yaptığı, ancak bu kampanya ürünlerinin ayrı ayrı satıldığı, …, 3+ kampanyası kapsamında satışa sunulan ürünlerin internet kafecilerin ihtiyacı kadar değil, bilgisayarların tamamı için satıldığı, böylelikle Microsoft'un daha fazla ürün sattığı ve haksız kazanç sağladığı" iddialarının yer aldığı, söz konusu iddiaların rekabet hukuku açısından ciddi iddialar olduğu…anlaşılmaktadır.*" D13D, E. 2012/1000, K. 2016/3413, K.T. 25.10.2016.

[247] Mücahit Kelek, **Disiplin Hukukunda İspat ve Delil**, Seçkin, 2023, s. 209-213.

İddia kavramı "*davacı ve davalının taleplerini iletmeleri"* olarak tanımlanmaktadır[248]. Rekabet ihlal süreçlerine uyarlanmış hali ise bir yandan raportörler ve üçüncü kişiler[249], diğer yandan da hakkında inceleme yürütülen teşebbüslerce öne sürülen talepler olarak ifade edilebilecektir.

Delil kavramı, genel itibariyle bir iddianın doğruluğu yönünde kanaat tesisine yarayan araçları ifade etmekle[250] birlikte daha detaylı tanımıyla usul hukukunda dava öncesinde, mahkeme dışında gerçekleşmiş olan vakıaların temsilen yargılamaya aktarılmasına yarayan, çekişmeli ve karara esas teşkil edebilecek vakıaların varlığı veya yokluğu hakkında hakimde kanaat oluşturabilecek şey veya kişiler olarak tanımlanmaktadır[251]. Bir diğer deyişle delil, iddianın dayanaklarını ifade etmektedir. Rekabet ihlallerinde inceleme ve karar süreci fonksiyonel anlamda yargılamayla benzerlik gösterse de Anayasa'nın devlet erklerine yönelik ayrımları çerçevesinde organik anlamda yargılama sayılmayacağından, "yargılama" ifadesi yerine "rekabet ihlali denetimindeki idari usul"; "hakim" ifadesi yerine de "kurul" ifadeleri tercih edildiğinde rekabet hukuku bakımından delilin ne anlama geldiği belirginleşmektedir.

Bulgu (emare) kavramı ise bir iddianın doğrulanması konusunda kanaat edinmeye elverişli olan ve fakat temsili niteliği itibariyle iddia edilen vakıayı ancak ihtimal derecesinde veya kısmen doğrulayabilen ispat araçlarını ifade etmektedir[252]. Bu bağlamda bulgu, delile benzese de delil kadar kuvvetli niteliği olmayan ancak mevcut şartlarda delile yaklaştığı kabul edilebilen bir ispat aracı olmaktadır. Bu sebeple, delilin var olduğu yerde aksi yöndeki emareler başka bir delile götüremiyorsa delilin işaret ettiği doğrultuda karar verilmesi gerekmektedir.

4054 sayılı Kanunun 42. maddesi uyarınca başvurucu tarafça ileri sürülen iddiaların ciddi ve yeterli bulunması, esasında bir değerlendirmeyi işaret etmektedir. Zira, bir iddianın yani talep iletmenin ciddi ya da yeterli olup olmadığı en azından örnek teşkil edebilecek bir delil ya da hiç değilse bulguya dayanmalıdır. Bu sebeple, 42. maddeden yola çıkarak asgari şart olan "bulgu" kavramı tercih edilecek ancak kararlardaki kavram karmaşasından ötürü farklı kavramlara da atıf yapılabilecektir.

2.3.2 Ölçütü Derecelendirme Sorunu

Ölçütün bulguyu işaret ettiği sonucuna ulaşılsa da soruşturma kararı verilebilmesi için alelade bir bulgu yeterli değildir. Bu noktada, yine ölçüt açısından bir başka karmaşa da bulgunun niteliği

[248] Oğuz Atalay, "İspat", içinde **Pekcanıtez Usul**, s. 1673.
[249] Burada muhbir, şikayetçi ve çeşitli sebeplerle bilgi alınan kişi ve kurumların beyanları örnek gösterilebilir.
[250] Atalay, s. 1730.
[251] Atalay, s. 1730. Ayrıca Harika Canpolat, "Taraf Beyanı Vasıtasıyla Delil İkamesi", Yayımlanmamış Doktora Tezi, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü** (*MÜSBE)*, 2024, s. 7.
[252] Melikşah Yasin, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, XII Levha, 2015, s. 164 (kıs. İspat).

noktasında oluşmakta, böylece bulgunun "ciddi" ve "yeterli" olmasının ne anlama geldiği önem arz etmektedir.

2.3.2.1 Ciddi ve Yeterli Bulgunun Kapsamı

Bulgunun ciddi olması, esasında rekabeti etkileme büyüklüğü ile ilgilidir. Rekabet ihlal düzeylerinin farklılaşması ve bu çerçevede "ağır", "çok ağır" ya da "en ağır" ihlal gibi sınıflandırmalar ihlalin ciddiyetine işaret etmektedir. Bu çerçevede, ciddi bulgu da ciddi ihlale götürebilecek bulguyu ifade etmektedir.

Mevzuatta "ciddi" ya da "yeterli" bulgu, 4054 sayılı Kanunda ya da bu kapsamdaki diğer düzenleyici işlemlerde tanımlanmamıştır. Yalnızca 2012/2 sayılı Rekabet İhlallerine İlişkin Başvuru Usulüne Dair Tebliğ ve Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin Açıklanmasına İlişkin Kılavuzda bu kavramlara atıf yapılmaktadır. Tebliğin 5. maddesinin 3. fıkrasında "*Kurum, yukarıdaki koşulları taşımamakla birlikte, ciddi olduğunu değerlendirdiği başvurular hakkında resen işlem başlatabilir.*" ifadesinin devamındaki fıkrada da "*İkinci fıkrada sayılan unsurları taşımakla birlikte, iddia olunan ihlale ilişkin olarak sadece ihlalin varlığına işaret eden soyut beyanlardan ibaret olan, ihlalin gerçekleşme şekli, yeri ve zamanı ile hakkında inceleme istenen teşebbüs veya teşebbüs birlikleri hakkında somut bilgi ve/veya belgeleri içermeyen ve Kurul tarafından iddiaların ciddi ve yeterli olarak ortaya konulmadığı değerlendirilen başvurular hakkında işlem yapılmaması esastır.*" ifadeleriyle neyin ciddi veya yeterli olduğu somut olarak ortaya konmamış olsa da değerlendirilecek hususlar belirlenmiş ve sonucu Kurulun takdir edeceği hatırlatılmıştır. Öte yandan Kılavuz'un giriş kısmının 5. paragrafında da "*En ciddi rekabet hukuku ihlali olduğu kabul edilen kartellerin yol açtığı fiyat artışı, müşterilerden kartel üyelerine bir gelir transferine neden olmaktadır.*" ifadesi kullanılmıştır. Bu ifade başlı başına bulguların ciddiyetine ilişkin görünmese de aşağıdaki kararlarla birlikte okunduğunda "ciddi"yetin rekabeti etkileme potansiyeli ile ilişkilendirildiği anlaşılacaktır.

Örneğin *Binboğa* kararında[253],

"*Delil-35'te yer alan ve BİNBOĞA Genel Müdürü (.....) tarafından METRO çalışanlarına gönderilen e-postada "Bizler çalıştığımız firmaların raf fiyatlarına karışamıyoruz fakat isteğiniz doğrultusunda tavsiye fiyat olarak 239 tl diyebiliriz," ifadeleri yer almaktadır. Her ne kadar söz konusu e-postada BİNBOĞA'nın alıcılarının raf fiyatlarına karışmadığı ve alıcıya yalnızca tavsiyede bulunabileceği belirtilmişse de deliller bir bütün olarak incelendiği zaman, BİNBOĞA'nın satış noktalarının yeniden satış fiyatlarına müdahale ettiğine ve tavsiye edilen satış fiyatının sabit veya asgari*

[253] RK 23-60/1172-420, K.T. 21.12.2023

satış fiyatına dönmesi için perakendecilere baskı ve teşvik uyguladığına yönelik ciddi bulguların bulunduğu değerlendirilmektedir. Bir diğer deyişle, Delil-35'te yer alan ifadelerin BİNBOĞA'nın yeniden satış fiyatlarını belirlediğine ilişkin olası şüpheleri ortadan kaldırmayacağı anlaşılmaktadır." ifadelerindeki bulgular, yeniden satış fiyatının belirlenmesi suretiyle rekabet ihlalinin gerçekleştirildiğine ilişkin vakıayı en azından kısmen doğrular nitelikte olduğundan ciddi bulgu olarak değerlendirilmiştir[254].

İzmir Kuyumcular Odası kararında oda başkanının ifadelerinden,

"'"... Alışta ben size ((...)'ye) ikram verdim, ama diğerlerine uyacaksınız." "...Alışı toptancı fiyatından yapabilirsiniz, ama diğerlerinde yamuk istemiyorum adamlarına tembihle..."'" beyanlarının da fiyat tespiti suretiyle rekabetin ihlal edildiğine dair ciddi bulgu teşkil ettiği hem önaraştırma raporunda hem de nihai kararda belirtilmiştir.

Yine yukarıda da değinilen *Sahibinden*[255] hakkındaki 2025 yılı Şubat ayında verilen kararda,

"*Bu açıklamalar çerçevesinde, SAHİBİNDEN'in çevrim içi ilan listeleme hizmetleri kapsamında elde ettiği kullanıcı verilerini sunmuş olduğu diğer hizmetler ile birleştirme davranışının, 4054 sayılı Kanunun 6. maddesi kapsamında rekabetin ihlal edildiğini gösteren ciddi bulgu niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir."* ifadeleri ile belirtilen eylemin kuvvetli ihlal şüphesi barındırdığı tespitiyle ciddi bir bulgu olduğu değerlendirilmiştir[256].

Aşırı fiyat iddiasıyla başlatılan *Optik Medikal* adlı önaraştırma neticesi kararında[257] da,

---

[254] Her ne kadar bu bilgi için "delil-35" kodlaması yapılmışsa da tavsiye fiyat verilmesi dışında bir bulgu ya da delile rastlanmadıkça ihlal kararı verilemeyeceğinden bu bilgi, bulgu olarak nitelendirilmelidir. Hatta 2002/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliğleri ile Değişik, Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliğinin 4. maddesi uyarınca baskı veya teşvik sonucu sabit veya asgari satış fiyatına dönüşmedikçe sağlayıcının azami satış fiyatını belirlemesi veya satış fiyatını tavsiye etmesi mümkün kabul edilmektedir.

"***Anlaşmaları Grup Muafiyeti Kapsamı Dışına Çıkaran Sınırlamalar***

Madde 4 *- Aşağıda sayılan, rekabeti doğrudan veya dolaylı olarak engelleme amacı taşıyan sınırlamaları içeren dikey anlaşmalar bu Tebliğ ile tanınan muafiyetten yararlanamaz.*

a) Alıcının kendi satış fiyatını belirleme serbestisinin engellenmesi. Şu kadar ki; taraflardan herhangi birinin baskısı veya teşvik etmesi sonucu sabit veya asgari satış fiyatına dönüşmemesi koşuluyla, sağlayıcının azami satış fiyatını belirlemesi veya satış fiyatını tavsiye etmesi mümkündür..."

Tavsiye satış fiyatı verilip bayilerin satış fiyatına müdahale edilmeyen ve hatta her bayinin bu fiyatın altına satış gerçekleştirdiği örnek için bkz. *Karsan* kararı: RK 18-10/196-92, K.T. 05.04.2018.

[255] RK 25-02/47-29, K.T. 16.01.2025.

[256] Bu karar, rekabet hukuku yaptırımlarından geçici tedbirlere ilişkin olup, Kanun ifadesi geçici tedbirler açısından "ciddi ve telafi olunmayacak zarara" yollama yapsa da Ank. 9. İd. Mhk. E. 2021/2069, K. 2022/1157, K.T. 25.05.2022 künyeli karardan ve ekonomik kolluğun amaçlarından yapılan çıkarımla 9 ve 42. maddelerde düzenlenen "ciddi"yetin aynı hususa işaret ettiği görüşündeyiz. Aynı yönde *"...Önemli olan husus taraflar arasındaki sözleşmenin varlığı veya ne zaman sona ereceği değil, ortada rekabet hukuku açısından rekabeti ihlal edici ciddi bulguların olması, bu bulguların telafi olunmayacak zararlara yol açma ihtimalinin bulunması ve alınacak geçici tedbir kararının nihaî kararın kapsamını aşmamasıdır..."* ifadeleri ile Danıştay da yalnızca "telafisi olunmama" yönünden zararı işaret ettiği ve tedbir kararı için aranan ciddiyetin bulguların ciddi olması şeklinde anlaşılması gerektiğine hükmetmektedir. D13D, E. 2012/3959, K. 2015/2233, K.T. 18.06.2015.

[257] RK 15-39/643-223, K.T. 03.11.2015.

"…OPTİK MEDİKAL tarafından 09.06.2015 tarihinde düzenlenen proforma faturada ilgili yedek parçanın değişimi için İMİR KİMYA'dan KDV hariç €(…..) talep edildiği görülmektedir. OPTİK MEDİKAL'in söz konusu yedek parçanın değişimi için katlandığı maliyetlerin ise €(…..) olduğu dikkate alındığında, OPTİK MEDİKAL'in yaklaşık €(…..) tutarında bir kâr elde ettiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, OPTİK MEDİKAL'in söz konusu proforma faturada %(…..) oranında bir kâr marjı uyguladığı tespit edilmektedir. Ancak bu kâr marjının, 4054 sayılı 6. maddesi kapsamında aşırı fiyat uygulandığına dair ciddi bulgu teşkil edecek düzeyde olmadığı değerlendirilmektedir." ifadeleriyle ciddi bulgu kar marjı ile ilişkilendirilmiştir. Ancak kanımızca bu durumda ciddiyet eksikliğinden değil, yeterlilik eksiğinden bahsedilmelidir.

"Yeterli bulgu" kavramı, ciddi bulgudan daha belirsiz bir kavram olup konuya ilişkin kararlardan sonra tanımlanmaya çalışılacaktır.

2024 yılının Temmuz ayında verilen *Google (Alphabet*) kararında,

"*GOOGLE'ın genel arama hizmetleri pazarında hâkim durumda olduğu, bununla birlikte söz konusu hâkim durumun dikey arama hizmeti olarak sunulan Google Haberler ve snippet'lar*[258] *aracılığıyla kötüye kullanılmadığı, zira GOOGLE'ın, SERP'te*[259] *sıralanan içerik sağlayıcılarının trafiğini azaltmak ve onları pazardan dışlamak konusunda herhangi bir motivasyonunun olmadığı, bunun temel sebebinin arama hizmetlerine ilişkin iş modeli sebebiyle GOOGLE'ın içerik sağlayıcılarına bağımlı olduğu, zira içerik sağlayıcılarının rekabet ederek GOOGLE'a reklam geliri sağladığı; diğer yandan GOOGLE'ın internet sitelerinde yer alan içeriği SERP'te snippet'lar aracılığıyla göstermesinin, tüketicilerin ilgili içerik sağlayıcısının internet sitesine tıklamamasına sebep olduğu yönünde yeterli bulgunun olmadığı…*" ifadeleriyle hakim durumun kötüye kullanıldığını gösteren eylem ya da eylemlerin yeterli bulgu oluşturacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

Yine yukarıda atıf yapılan *Optik Medikal* adlı önaraştırma neticesindeki kararın sonuç kısmının hemen öncesinde, "*yapılan açıklamalar ışığında Optik Medikal'in aşırı fiyat uyguladığı hakkında yeterli bulguya ulaşılamadığı*" ifade edilmektedir. Buna yönelik açıklamalar incelendiğinde, rekabet ihlali olasılığını barındıran bir sonuç varken (fiyat artışı), bu sonucu haklı kılacak vakıaların da mevcut olduğu (maliyet artışları gibi) ancak önaraştırmada elde edilen veriler ışığında ekonomik değer testine göre rekabetin ihlal edildiği izleniminin bulunmadığı kanaatine varılmıştır. Buradan hareketle, rekabetin ihlal edilmediği yönündeki veriler, edildiği yönündeki verilerden ağır basıyorsa bir diğer ifadeyle ihlal iddiasına karşılık makul sebepler bulunuyorsa yeterli bulgunun olmadığı söylenebilmektedir. Ancak her

[258] Google arama sonuçlarında en başta ya da sağ veya sol üstte ayrı bir parça olarak gösterilen kısımları ifade etmektedir.
[259] Arama motoru sonuç sayfasını ifade etmektedir.

zaman aksi yönde sebebin varlığı şart değildir. İlgili ihlal türü için gerekli eşiğe ulaşmayan bulguların da yeterli olduğu söylenemeyecektir[260].

"Yeterli bulgu" ifadesi kullanılmasa da[261] yeterli bulguya atıf yapılan *Opak Lens* kararında[262] *"…rakipler arasında rekabete hassas nitelikteki bilgilerin detaylı, kapsamlı, sistematik ve karşılıklı paylaşıldığına dair bir bulguya rastlanılmamış olup oftalmik lens üretimi ve toptan satışı pazarında faaliyet gösteren adı geçen teşebbüslerin rekabeti sınırlama amacı ve/veya etkisi taşıyan bir anlaşma içerisinde olduklarına yönelik bir tespite ulaşılmamıştır…"* ifadeleriyle ilgili ihlal türünün şartlarının sağlandığı kanısını oluşturacak bulgular yeterli bulgu olarak kabul edilmektedir.

2021 yılında verilen *Otomobil Üreticileri* kararında[263],

"*ÖTV dosyasında faaliyetleri incelenen fakat Otomotiv dosyasında taraf olarak yer almayan CHEVROLET hakkında ise ayrıksı bir değerlendirme yapılabilecektir. ÖTV dosyasında, bahse konu teşebbüs aynı markalı araçların dağıtıcısı olarak ele alınmış ve ... tarihleri arasında ... cc motor hacmindeki araçların ortalama alış fiyatları, perakende satış fiyatları, adetleri ile stok seyri analiz edilmiştir. Bu çerçevede, CHEVROLET'nin 2009 yılındaki ÖTV indirimi sonrasında diğer firmalarla birlikte arzı kontrol ederek yahut fiyatı yükselterek rekabet ihlalinde bulunduğuna dair ciddi ve yeterli bulgu olmadığı sonucuna ulaşılmış ve teşebbüs hakkında soruşturma açılmamıştır.*" ifadeleriyle ihlal beklentisine yönelik uygulanan test sonuçlarının yeterli bulguyu göstermediği belirtilmiştir.

Tüm bu kararlar, önaraştırma sonrasında soruşturma açılıp açılmaması yönünde yeterli bulgunun varlığı konusunda bir fikir edinmeyi sağlamaktadır. Buna göre -tanım iddiasıyla olmasa da- yeterli bulgunun "ilgili ihlal iddiası (türü) şartlarının[264] görünüşte karşılanmış olabileceği noktasında dayanılan veri"yi ifade ettiği söylenebilir.

2.3.2.2 Ciddi ve Yeterli Bulgunun Soruşturmaya Özgülenmesi

Ciddi ve yeterli bulgu ifadesi gerek Kurul gerekse yargı mercileri tarafından, inceleme ve araştırma usulünün neredeyse her aşamasında tercih edilen esnek bir niteleme olarak kullanılmaktadır. Bu kavramın, ayrım gözetmeksizin her aşamada başvurulan bir kalıba dönüştürülerek; önaraştırma açılmasından nihai ceza kararına kadar her karar eşiğine eklenmesi, 4054 sayılı Kanun ile öngörülen

---

[260] *"…Şikayet konusu olayların münferit vakalar olduğu, sistematik olarak uygulandığına dair yeterli bulgu olmadığı…" Türk Philips* (Ağustos 2021) RK 21-40/589-286, K.T. 26.08.2021.

[261] Raportör görüşünde yer almaktadır.

[262] RK 23-01/6-5, K.T. 05.01.2023.

[263] RK 21-40/595-290, K.T. 26.08.2021

[264] Bu çalışma, Kurulun idari usulünün hukuki rejimine ilişkin olduğundan sayıları her geçen yıl artan ihlal türlerine ilişkin şartlar çalışma konusunun kapsamı dışındadır. İhlal türleri ve ilgili şartlar rekabet hukukuna ilişkin pek çok eserde değerlendirilmiştir.

kademeli yapıyı belirsizleştirmekte ve ölçütün ayırt edici gücünü zayıflatmaktadır. Oysaki hukuki belirlilik ve hukuk güvenliği ilkeleri her aşamanın kendine özgü bir ispat eşiğine sahip olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu alt başlıkta söz konusu ölçütün her duruma uygulanan genel bir ifade olmaktan çıkarılarak, neden sadece soruşturma açılmasına yönelik karar anına özgülenmesi gerektiği ortaya konulacaktır. Böylece, durumun hem idarenin takdir yetkisinin sınırlandırılması hem de hukuki öngörülebilirlik açısından taşıdığı kritik önem incelenmiş olacaktır.

Şöyle ki, Kurul, birçok kararında ciddi ve yeterli bulguya ulaşılamadığından bahisle önaraştırma sonrasında soruşturma açılmamasına karar vermektedir[265]. Danıştay, "*rekabet kurallarını ihlal eden eylem, karar ve anlaşmaların söz konusu olmadığının hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak şekilde ortaya çıkması*" ifadesi ile soruşturma açmama kararı verilebilmesi için ispat yükünün Kurulda olduğuna hükmetmektedir[266].

Ciddi ve yeterli bulguya ulaşıldığı durumda ise Kurul soruşturma açma kararı vermekte ve karar metnini yayınlamasa da bu bilgiyi yayınlamaktadır[267].

Kurul aynı zamanda ciddi ve yeterli olmayan delilleri gerekçe göstererek önaraştırma yapılmamasına karar verebilmektedir[268]. Bu bağlamda, Kanunun 42. maddesinin 1. fıkrasında "soruşturmaya" başlanması değil, "araştırmaya" başlanması ifadesinin tercih edilmesinin bilinçli olduğu da öne sürülebilir. 43. maddenin gerekçesinin ilk fıkrasıyla[269] 42. madde birlikte okunduğunda bu görüşün pekişeceği de gözlemlenmektedir. Ancak Kurulun kendisine ulaşan iddialarla sınırlı kalıp, resen araştırma ilkesini yok sayarak önaraştırma için "ciddi ve yeterli bulgu"yu araması hem başvuruları hem

---

[265] *Kırmızı Et Besiciliği* RK 23-48/906-323, K.T. 23.10.2023; *Hayvancılık Kooperatifleri* RK 23-58/1141-408, K.T. 14.12.2023; *Fındık-III* RK 16-11/172-77, K.T. 23.03.2016; *Çiğ Süt-I* RK 08-37/493-174, K.T. 05.06.2008; *Meram Elektrik-II* RK 16-07/134-60, K.T. 02.03.2016 (Ankara 4. İdare Mahkemesinin E. 2016/3512, 2018/1815 sayılı kararı ile iptal edilerek soruşturma açılması gerektiği yönünde gerekçe kurulmuştur.). Ciddi iddialar varken soruşturma açılmamasının hukuka aykırı olduğu yönünde DİDDK tarafından da onanan D13D, E. 2012/1097, K. 2016/3414, K.T. 25.10.2016; Ayrıca D13D, E. 2018/3125, K. 2019/4093, 04.12.2019.

[266] D13D, E. 2023/206, K. 2023/1767, K.T. 10.04.2023; DİDDK, E. 2020/1552, K. 2021/1376, K.T. 01.07.2021; DİDDK, E. 2019/1198, K. 2020/1519, K.T. 21.09.2020; DİDDK., E. 2019/1262, K. 2020/139, K.T. 29.01.2020, D13D, E. 2009/5862, K. 2012/3883, K.T. 18.12.2012.

[267] *Koroplast* ve *VND* RK 24-54/1189-M, K.T. 20.12.2024, Duyuru Tarihi: 09.01.2025; *Lastik Üretici ve Dağıtıcıları* RK 24-49/1091-M, K.T. 21.11.2024, Duyuru Tarihi: 11.12.2024

[268] *Google (Uygulamalar)* RK 16-17/286-129; K.T. 18.05.2016. Anılan karar İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi kapsamında verilmiş olsa da kararda, ilk kararın da aynı sebeple aynı yönde verildiği bilgisi yer akmaktadır. İlk karar yayımlanmamıştır. Her iki kararın da hukuka aykırı bulunduğuna ilişkin yargı kararı mevcut değildir.
Ayrıca yukarıda bahsedilen *Mavili* kararı: Künyeleri yukarıda paylaşılan ilgili karar ve ilk derece mahkemesi kararı bu yönde olup, derece mahkemesi kararı istinaf incelemesi sonrasında kaldırılarak Kurul kararı hukuka aykırı bulunmuştur. *LG* RK 20-11/135-M, K.T. 20.02.2020 (Yayımlanmamıştır. Karar künyesi RK 23-01/13-8, K.T. 05.01.2023'ten alınmıştır. Kararda sehven ilgili karar tarihi 20.02.2022 olarak belirtilmiştir. Halbuki ilgili karara karşı açılan davada idare mahkemesi esas numarası 2020 ile başlamaktadır.). İlgili karar da Ankara 8. İdare Mahkemesinin 15.04.2022 tarih ve 2020/1208 E. ve 2022/895 sayılı kararıyla hukuka aykırı bulunmuştur.

[269] "**Madde 43**- *Maddede ön araştırma safhasından sonra Kurulun araştırmanın derinleştirilerek devamına karar vermesi halinde soruşturma safhası ile ilgili yapılması gereken işlemler izah edilmiştir...*" ifadesiyle, önaraştırmanın da Kurulun araştırma sürecinin bir parçası olduğu açıkça belirtilmiştir.

de Kurulun çalışmasını işlevsizleştirecektir. Dolayısıyla, 40. madde hükmünün bir ölçüt getirmemiş olmasının yanında[270], 42. maddenin ya da gerekçesinin doğrudan önaraştırmaya başlanmasını ifade etmediği savıyla bu ölçütün önaraştırmaya başlanmasında dikkate alınması fikrini reddetmekteyiz. Baskın Kurul uygulaması ve tüm yargı kararları da aşağıda görüleceği üzere bu reddi desteklemektedir.

Kurul bunların yanında, -spektrumun öteki ucuna doğru- soruşturma sonrasında ceza vermeyeceği durumlarda da aynı gerekçeyi kullanabilmektedir[271]. Danıştay içtihatları da bu ölçütün soruşturma açıldıktan sonra ceza verilip verilmemesi gerektiği noktasında kullanılması gerektiğine işaret etmektedir[272]. Bu kararlarda soruşturma açılmamasının ancak olayın kesin kanaate ulaşacak ölçüde aydınlatılması halinde mümkün olduğu belirtilmektedir. Açıkça ifade edilmese de "*önaraştırma sonucunda rekabet kurallarını ihlâl eden eylem, karar ve anlaşmaların söz konusu olmadığının hiç bir kuşkuya yer bırakmayacak şekilde ortaya çıkması*" ifadesiyle anlatılmak istenen kanaatimizce aksi yönde delillerin bulunmasıdır. Bu durum ise önaraştırma yapılmaması kararı bakımından açıkladığımız görevsizlik, açık ihlal yokluğu ve iddia/delil yetersizliği gerekçelerini işaret etmektedir. Halbuki bu durumlarda Kurulun önaraştırma evresini yürütmek zorunda olduğunun kabulü, maliyetli ve gereksiz bir iş yükü doğuracak, ayrıca teşebbüslerin haklarını ölçüsüz şekilde sınırlayacaktır. Kaldı ki, 42. maddenin 1. fıkrasında iddiaların ciddi ve yeterli bulunması halinde ceza verilip verilmediği değil, araştırmaya başlandığı yönünde bilgilendirme yapılacağı düzenlenmektedir.

Özetlenecek olursa, ciddi ve yeterli bulgu ölçütü rekabet ihlalinin denetimi sürecinin her aşamasında gerekçe olarak kullanılabilse de Kurul tarafından daha çok soruşturma açıp açmamaya yönelik verilen kararlarda kullanılmaktadır. Yargı organları ise bu ölçüt bulunmasa dahi soruşturmanın açılması gerektiği[273] ancak ölçütün gerekleri karşılanmadığında, bu durumun cezasızlık sebebi olacağı yönünde karar vermektedir.

---

[270] Bu örnekle anlatılmak istenen, önaraştırmaya başlanması için bir ölçüt bulunmadığı değil, Kanunun kendi içerisinde tutarsız yönlerinin bulunduğu ve bu sebeple lafzi değerlendirmelerin yetersiz kaldığıdır.

[271] *Hızlı Tüketim Malzemeleri-II (Düzey)* RK 22-55/863-357, K.T. 15.12.2022.

[272] "*Bu bağlamda, önaraştırma sonucunda rekabet kurallarını ihlâl eden eylem, karar ve anlaşmaların söz konusu olmadığının hiç bir kuşkuya yer bırakmayacak şekilde ortaya çıkması halinde Kurulca soruşturma açılmamasına karar verileceği, ancak önaraştırma sonucu elde edilen bilgi ve delillerin bu sonuca ulaşmaya elverişli olmaması veya yetersizliği halinde ise soruşturma açılmasına karar verilmesi gerektiği konusunda duraksamaya yer yoktur.*
Başka bir anlatımla, ihbar ve şikâyet başvurularında ileri sürülen iddia ve deliller ile re'sen araştırma sonucunda elde edilen bilgi ve bulguların noksan olduğu ve dolayısıyla önarastırmaya konu edilen olayın soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı yönünde kesin bir kanaate ulaşmaya yetecek ölçüde aydınlatılmadığı hallerde, Kurulca soruşturma açılmasına karar verilerek 4054 sayılı Kanunun 43. ve devamı maddelerinde düzenlenen idari usulün uygulanması sonucunda yapılacak değerlendirmenin 48. maddede öngörülen nihai kararla sonuçlandırılması gerekir." D13D, E. 2008/8249, K. 2011/1525, K.T. 12.04.2011; D13D E. 2008/3117, K. 2011/5424, K.T. 30.11.2011; D13D E. 2009/4016, K, 2013/901 K.T. 02.04.2013; D13D E. 2016/641, K. 2017/566, K.T. 07.03.2017.

[273] Aksi yönde D13D, E. 2011/2711 K. 2013/1140, K.T. 18.04.2013 künyeli karar olsa da karar bozulmuştur. Kararda, önaraştırma sırasında yapılan bilgi isteme ve yerinde inceleme faaliyetleri neticesinde yeterli delile ulaşılamamış olması makul addedilmiş ve bu sebeple soruşturma açmama yönündeki Kurul kararı (bir karşı oyla) hukuka uygun bulunmuştur. Bu kararı o dönem temyizen inceleyen DİDDK, E. 2013/3394 K. 2014/139, K.T. 3.2.2014 künyeli kararla usulüne uygun yerinde inceleme

Kanunun 42. maddesindeki vurgunun araştırma aşamasına yönelik olması karşısında, ciddi ve yeterli bulguların önaraştırma ve soruşturma süreçlerinin başlamasına ilişkin olduğu çıkarımı yapılabilir. Bu sebeple, Danıştay'ın ciddi ve yeterli bulgunun soruşturma sonrasında ceza verilmesine ilişkin bir ölçüt olduğu içtihadına katılmak mümkün görünmemektedir.

Tüm bu açıklamalar ışığında ciddi ve yeterli bulgu ölçütünün soruşturma açılıp açılmama kararında belirleyici kabul edilmesi en makul çözüm olarak görülmektedir[274]. Bu sebeple, önaraştırma neticesinde elde edilen bulgular ciddi ve yeterli olma niteliklerinin herhangi birini ya da her ikisini karşılamıyorsa bu durumda Kurulun soruşturma açmama yönünde karar vererek süreci sonlandırması gerekmektedir.

Son olarak, önaraştırma sonrası verilecek karar bakımından ölçütün "ciddi"yet unsurunun şüphe ile bağlantısı bulunmadığını, yukarıda kapsamı açıklandığı şekliyle "yeterli"lik unsurunun ise asgari bir emare gerektirmesi karşısında, şüphe türlerinden makul şüphe için yapılan açıklamaların rekabet ihlalinin şartlarının görünüşte gerçekleştiği izlenimiyle uyuştuğu gözlemlenmektedir. Bu sebeple önaraştırma neticesinde soruşturma açılması kararı verilebilmesi için "makul şüphe"[275] arandığını ve böylelikle makul şüphe içermeyen iddia ya da (resen araştırmadaki) hususların soruşturma konusu yapılamayacağını söylemek gerekir[276].

2.4 Kurulun Eksik İncelemeleri

Kurulun yetersiz ve eksik incelemeden ötürü verdiği soruşturma açılmaması kararları yargı organlarınca iptal edilmektedir[277]. Kimi zaman da Kurulun elinde ciddi ve yeterli addedilebilecek

yapılmadığı gözetilmeden verilen Daire kararını bozmuştur.

[274] Aynı yönde Özdemir, **Yerinde İnceleme**, s. 51-52.

[275] Yeri gelmişken, ihlal şartlarının görünüşte gerçekleştiği izlenimini ifade eden yeterli bulgunun neden yeterli şüpheyi işaret etmediğinin de açıklanması gerekir. Her ne kadar kabulü halinde kovuşturmaya geçilmesini sağlayan iddianamenin süreçteki rolü önaraştırma raporuyla kısmen benzerlik gösteriyor olsa da ceza muhakemesi hukukunda yeterli şüphe, ceza verilmesi ihtimalinin %50'nin üzerinde olduğunu göstermektedir. Halbuki kanun, uygulama ve yargı kararlarına bakıldığında rekabet ihlaline yönelik soruşturma başlatılabilmesi için böylesi yüksek bir standart öngörülmemiştir.

[276] Aynı yönde Özdemir, **Yerinde İnceleme**, s. 54. Soruşturma açılması kararı verilebilmesi için basit şüphenin aranacağı yönünde Emel Badur / Burcu Ertem, "Rekabet Kurulu'nun Denetim Yetkisini Kullanma Araçları", **TBB Dergisi**, S. 90, 2010, s. 33 (kıs. "Denetim"). Makul şüphenin soruşturma başlatılması için kullanıldığı kararlar: RK 21-13/162-69, K.T. 11.03.2021; RK 19-40/669-287, K.T. 14.11.2019; RK 14-22/441-199, K.T. 25.06.2014. Makul şüphenin önaraştırma başlatılması için kullanıldığı kararlar için: RK 22-26/415-172, K.T. 09.06.2022, RK 22-55/863-357, K.T. 15.12.2022 ve RK 25-06/152-78, K.T. 13.02.2025 yollaması ile RK 21-14/177-M, K.T. 17.03.2021.

[277] Ank. 17. İd. Mhk. E. 2020/1242 K. 2021/748, K.T. 26.04.2021. Kararda yıkıcı fiyatlandırma yoluyla hakim durumun kötüye kullanılması iddiasına yönelik verilen Kurul kararı incelenmiştir. Kurul, her ne kadar maliyet altı satışın yapılmadığını tespit ederek soruşturma açılmaması yönünde karar vermişse de mahkeme, yıkıcı fiyatlandırmanın yalnızca maliyet altı satış suretiyle yapılmadığını ve farklı ihtimallere yönelik araştırmalar yapılıp, testler uygulanmadan verilen kararın bu gerekçeyle hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir. Ank. 6. İd. Mhk. E. 2022/1806 K. 2023/322, K.T. 16.02.2023 (Yayımlanmamıştır. Karar künyesi RK 24-30/716-300, K.T. 18.07.2024'ten alınmıştır.) künyeli kararda ise önaraştırma raporunda ihlal oluşturabilecek tespitler yer almasına rağmen bu iddialar araştırılmadan verilen soruşturma açılmaması kararının hukuka aykırı olduğuna hükmedilmiştir.

bulgular varken soruşturma açmadığı, bu nitelikteki birtakım kararlarda ise Kanunun 9. maddesi uyarınca tedbir uygulandığı gözlemlenmektedir[278]. Bu kararlar da yine araştırmanın genişletilmeyerek nihai kararın verilmesi gerekçesiyle iptal edilmektedir.

Tokat Petrol İstasyonları kararına[279] konu olayda Kurul, Tokat'taki 12 petrol istasyonunun resmi olmayan bir dernek kurdukları iddiasıyla kamu ihalelerinde anlaşmalı fiyat verip vermediklerini incelemiştir. Önaraştırma sonucunda '*Petrolcüler Derneği*' adı verilen bir organizasyonla, resmi olmayan bir derneğin varlığına ilişkin deliller bulunduğu Kurul kararında ifade edilmiştir. Buna karşın, oluşumun Kanunun 4. maddesini ihlal eder nitelikteki amaç ve uygulamaları, katılımcıların isimleri, ihlalin gerçekleşme süresi ve hangi pazarlarda gerçekleştiği gibi unsurların açıklığa kavuşturulmamış olmasından bahisle soruşturma açılmaması yönünde karar verilmiştir[280]. Karara karşı açılan bir dava olmadığından yargı kararının da bulunmadığı bu Kurul kararında, ilgili iddianın "delil"[281] nitelemesiyle desteklendiği oluşumun[282] tespit edilmiş olması ve kararda fiyat oluşumunu etkileyen göstergelerin varlığının ciddi ve yeterli bulgu kabul edilmesi görüşüyle kararın hukuka aykırı olduğu kanaatini taşıdığımızı ifade etmek gerekir. Buna rağmen soruşturma açılmaması kanaatimizce hukuka aykırıdır.

Bunun dışında, Kurulun ilgili mevzuata göre görüş alması gerekirken görüş almadan önaraştırma yapıp soruşturma açılmaması kararı vermesi hukuka aykırıdır. Bu türdeki kararlar zincir işlem kuramına[283] aykırılık teşkil ettiğinden zincir halkasının koptuğu yerden yani hukuka aykırı işlemin tesis edildiği andan itibaren gerçekleştirilen tüm işlemler hukuka aykırı kabul edilmektedir. *Doğan TV/Mozaik* kararında[284] 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun 7/2. maddesi uyarınca[285] Kurul Bilgi Teknolojileri Kurumu (*BTK*)'ndan görüş yazısı istemiştir. Verilen cevabi yazıda incelemelerin

---

[278] DİDDK E. 2013/2449, K. 2016/7, K.T. 18.01.2016; Ank. 13. İd. Mhk. E. 2020/315, K. 2020/1569, K.T. 17.09.2020; Ank. 2. İd. Mhk. E. 2014/1379, K. 2016/2917, K.T. 17.11.2016.

[279] RK 07-90/1162-454, K.T. 13.12.2007.

[280] Aynı kararda "…*rakip akaryakıt istasyonları konumundaki teşebbüslerin tüzel kişiliği olmayan bir teşebbüs birliği çatısı altında bir araya gelmeleri neticesinde bu teşebbüs birliğinin, üyelerinin arz-talep ya da fiyat konularındaki bireysel ticari kararlarını uyumlaştırmaya yönelik çabalarının gelecekte rekabetin bozulmasına yol açabileceğine ilişkin ihtimalin kanıtı niteliğindeki emarelerin mevcut olduğu tespit edilmiştir...*" ifadesiyle Kanunun 9/3. maddesi uyarınca teşebbüslere yazılı görüş gönderilmesine karar verilmişse de ne adı geçen görüşe ne de sonrasında açılan bir önaraştırma/soruşturmaya rastlanmamıştır.

[281] Bu bağlamda bulgunun ötesine geçen bir seviyeye vurgu yapılmaktadır.

[282] "Petrolcüler Derneği" adlı oluşum.

[283] İlgili kuram ve hukuki sonuçları üçüncü bölümde açıklanacaktır.

[284] RK 15-28/317-95, K.T. 07.07.2015.

[285] İlgili fıkrada "*Rekabet Kurulu, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere elektronik haberleşme sektörüne ilişkin olarak vereceği tüm kararlarda, öncelikle Kurumun görüşünü ve Kurumun yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alır.*" ifadesinde geçen "dikkate alma" vurgusu maddi yönü bulunan bir görüş yazısının olması gerekliliğine işaret etmektedir. Yeri gelmişken kanun ifadesi uyarınca, görüşün alınmasının zorunlu olduğunu ancak makul gerekçelerin bulunması halinde Kurulun bu görüşe uyma zorunluluğunun bulunmadığını ve düzenlemenin bu bağlamda bir 'tavsiye görüşü' içerdiğini ve öğretide zorunlu danışma olarak anıldığını belirtmek gerekir. 'Zorunlu danışma' kavramı ve danışma türleri için bkz. Gözler, **İdare I**, s. 972-977. Murat Sezginer, **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin, 2000, s. 70-71 (kıs. Ayrılabilir İşlem).

sürdüğü belirtilmişken Kurul bu yazıya istinaden önaraştırma başlatıp önaraştırma neticesinde soruşturma açılmamasına karar vermiştir. Ancak işlemi inceleyen mahkeme, BTK'dan görüş alma şartının esasında gerçekleşmediğinden bahisle soruşturma açılmaması kararını iptal etmiştir.

Son olarak, 4054 sayılı Kanunun 4. maddesinin 3. fıkrası uyarınca *12 Banka* kararına[286] karşı açılan davada, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararının[287] ve *Sigortacılar-V* Kurul kararının[288] karşı oy gerekçeleri ile *Maya* kararları[289] gibi birçok kararda ifade edildiği üzere, uyumlu eylem iddiasıyla başlatılan süreçlerde, görünüşte yeterli bulgu olmasa dahi mal ve hizmetlere ilişkin fiyat değişimlerinin, paralel fiyat davranışının, bölgesel uyumun, arz ve talep dengesinin ya da faaliyet bölgelerinin rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi fiyat tespiti ve diğer ihlaller noktasında karine teşkil eder[290]. Dolayısıyla, bu durumlarda sırf iletişim delili bulunmamış olmasının, rekabet ihlali oluşmadığını göstermeyeceği anılan kararlarda ifade edilmiştir. Bu sebeple, yukarıda açıklandığı üzere ciddiyet unsurunun karşılandığı[291] durumlarda ihlale karine teşkil edecek bu durumların, soruşturma açılmasında yeterli bulgu sayılacağı da karine teşkil edecektir. Ancak bu durumda yeterli bulgunun aranmayacağı görüşü de savunulmaya açıktır. Her iki gerekçelendirme de sonuç itibariyle, ekonomik testlere göre[292] uyumlu eylem oluşturduğu iddia edilen davranışlarda soruşturma açılması gerektiğini tartışmasız olarak gösterecektir.

Özetle, Kanunun farklı evreler için aranacak ölçütleri belirginleştirmemiş olmasının yanında Kurulun görece kısa süren geçmişi, yargı kararlarıyla oluşmuş net çizgilerden bahsedilmesini imkansız kılmaktadır. Bu sebeple, Kanunda çıkarım yoluyla erişilen "ciddi ve yeterli" iddia/bulgu ölçütü, bir çok

---

[286] RK 13-13/198-100, K.T. 08.03.2013.

[287] DİDDK, E. 2019/2656, K. 2021/1104, K.T. 31.05.2021. Bu karara karşı yapılan karar düzeltme talebi de DİDDK, E. 2021/3539, K. 2022/658, K.T. 24.02.2022 künyeli kararla reddedilmiştir. Her ne kadar sonucu itibariyle bankaların lehine olan bu kararın uyumlu eylemin varlığına örnek olarak gösterilmesi ilk bakışta dikkat çekici olsa da karardaki ifadelerin yeterli bulgunun varlığını göstermeye yönelik açıklamalar barındırması sebebiyle karar tercih edilmiştir.

[288] RK 13-27/369-171, K.T. 09.05.2013

[289] RK 08-63/1050-409, K.T. 12.11.2008; RK 08-63/1051-410, K.T. 12.11.2008.

[290] Nihai sonuca bakılması sebebiyle bu durumun etki doktrinini akla getirebileceğini ancak neden etki doktrini kapsamında anılmayacağını da açıklamak gerekir. Etki doktrini (*rule of reason*), bir eylemin ya da eylemler bütününün, piyasada rekabete zarar verici mevcut veya potansiyel etkilerinin bir ekonomik teste tabi tutularak anlaşılabilmesini ifade etmektedir. Gönenç Gürkaynak / Ayşe Gizem Yaşar, ""Rekabeti Kısıtlayıcı Amaç"ı Yeniden Değerlendirmek: "Groupement Des Cartes Bancaires v Commission" Kararı Işığında Yeni Bir Gün", **Rekabet Dergisi**, C. 16, S. 1, 2015, s. 46. Bu yönüyle, bir eylemin ya da eylemler bütününün ağırlığı dolayısıyla piyasaya olan etkilerine bakılması gerekmediğini kabul eden amaç doktrini (*per se*) ile birlikte rekabetin ihlal edildiğini ispata ilişkin bir kavramdır. Emrah Uran, **Amerika Birleşik Devletleri Rekabet Hukuku: Teori ve Uygulama**, XII Levha, 2019, s. 43. Uyumlu eylem karinesi ise 4054 sayılı Kanunun 4. maddesinde "*bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi*" şeklinde ifade edilmiştir. Dolayısıyla karinenin sonucu olarak ispat yüküne ilişkin bir durumdur. Uyumlu eylem karinesini oluşturan davranış ya da eylemlerin varlığı, bir etki analizi ihtiyacını göstermez, zira bu eylem ya da davranışlar analiz edilmemektedir. Öte yandan uyumlu eylem karinesi amaç doktrini ile de tam olarak örtüşmemektedir. Zira, amaç doktrinine göre ilgili eylemlerin ispatı ihlalin ispatı için yeterlidir. Halbuki uyumlu eylem karinesinde ilgili teşebbüslerin hala rekabeti ihlal etmediklerini ispat etme imkanları mevcuttur.

[291] Ayrıca uyumlu eylem gibi ağır bir ihlalin doğası gereği ciddiyet ölçütünü sağlayacağı da aşikardır. Piyasadaki rekabeti önemli ölçüde etkilemeyecek bir durumun uyumlu eylem oluşturması doğası gereği imkansızdır.

[292] Karineye dayanak teşkil eden eylemlerin rekabete aykırı eylemler dışında, küresel fiyatlar ya da yasal düzenlemeler gibi makul karşılanacak sebeplerden kaynaklanıp kaynaklanmadığı da analiz edilmelidir.

evredeki sonuca gerekçe olarak gösterilebilmektedir. "Ciddi ve yeterli bulgu"nun araştırma gerektirebilen yönü, önaraştırma yapılması öncesinde aranmasını hukuka aykırı kılmaktadır. Öte yandan, ceza verilip verilmemesinde aranması ise bu seviyedeki bilgi ve belgeleri cezalandırma için yeterli kabul etme anlamına geleceğinden birçok teşebbüsün hakkını ihlal edecektir. Ancak önaraştırma neticesinde soruşturma açılması için aranması hem Kurul kaynaklarının boşa sarfını önleyecek hem de teşebbüsler açısından sınırları belli bir alan oluşturacaktır. Bu sebeple, kavramın ölçüt olarak kalabilmesi açısından gerek Kurulca gerekse yargı organlarınca farklı türdeki kararları gerekçelendirirken tercih edilmemelidir.

2.5 Soruşturma Açılmaması Kararı

Elde edilen verilerin en azından bulgu niteliği taşımadığı veya ilgili bulgu ya da delilin ciddi ve yeterli olmadığı durumlarda Kurul, rekabet ihlal inceleme ve araştırmasını sonlandıracaktır.

Yeri gelmişken, çalışmada önaraştırma safhasında "önaraştırma yapılması/yapılması" terimi tercih edilirken, soruşturma safhasında "soruşturma açılması/açılmaması" terimi tercih edilmesinin sebebinin yalnızca Kanundaki ifadelerin bu şekilde kurgulandığından ileri geldiğini ifade etmek gerekir. Kanunun 43. maddesinde "soruşturma açılması" ifadesinin yanında "soruşturmaya başlanması" ifadesi de kullanılmıştır. Öğretide de isabetle ifade edildiği üzere başlama, açma ve yapmanın farklı süreçleri işaret etmediğini belirtmek gerekir[293]. Ancak bütünlük oluşturması adına Kanunda ilgili safhaya yönelik sıklıkla tercih edilen "soruşturma açılması" ifadesinin kullanımına özen gösterilecektir.

2.6 De Minimis Kuralı

"De minimis" istisnasına da önaraştırma başlığı altında değinmek gerekir. Zira, önaraştırmanın amacı hem usul ekonomisi yönünden Kurulun kaynaklarını korumak hem de rekabet ihlali yapmamış teşebbüslerin süreçten mümkün olduğunca az etkilenmesini ya da hiç etkilenmemesini sağlamaktır. Dolayısıyla de minimis kararının da Kurulca bu aşamada verilmesi önemlidir.

"Ufak şeylere ilişkin" olarak tercüme edilen[294] "de minimis" terimi, hukuken yeterli öneme sahip olmayan durumların ihmal edilmesi anlamına geliyor olup[295], kaynağını latincede "*de minimis non curat lex/preator*"[296] olarak ifade edilen Roma hukuku ilkesinden almaktadır. Rekabet hukukunda de

[293] İlmutluhan Selçuk, "4054 Sayılı Kanunun Soruşturma Sürecine İlişkin Usul Hükümlerinin Uygulanış Şekli Hakkında Eleştiri ve Öneriler", **Rekabet Dergisi**, 2003, S. 14, s. 55.
[294] https://www.merriam-webster.com/dictionary/de%20minimis E. T.: 10.12.2024.
[295] https://www.lexisnexis.co.uk/legal/glossary/de-minimis E.T. 10.12.2024.
[296] Çev. "Hakim/Kanun önemsiz işlerle uğraşmaz". Nuray Sümer, ""*De Minimis* Non Curat Praetor/Lex" İdari Yargılama Usulünde Parasal Sınırların Nedenleri Üzerinde Düşünmek", **MÜHF-HAD**, C. 30, S. 2, Aralık 2024, s.657.

minimis, rekabeti azaltıcı piyasa etkisinin çok az ya da önemsiz olmasından ötürü ilgili teşebbüsün soruşturma ya da yaptırımlara tabi olmayışını ifade etmektedir[297].

2.6.1 Kurul Kararlarında De Minimis

De minimis kuralı, ilk olarak 2001 yılında verilen bir kararda[298] ifade edilmiştir. *Büyük İstanbul Otobüs* kararı olarak anılan kararda, ilgili teşebbüs iddia edilen ihlalin de minimis kapsamında görülmesi gerektiği savunmasını yapmışsa da Kurul, Avrupa mevzuatında yer alan bu kuralın iç hukukta bulunmadığı, kaldı ki bulunsaydı dahi bu olaya uygulanabilir nitelikte olmadığını belirterek bu itirazı reddetmiştir.

Üç yıl sonra verilen bir başka kararda[299] "de minimis" ifadesi geçirilmeden bu kural uygulanmış ve rekabeti ihlal edecek davranış gerçekleşmişse dahi etkisinin çok az olacağı ya da hiç olmayacağı gerekçesiyle önaraştırma neticesinde soruşturma açılmamasına karar verilmiştir. Karara karşı Zühtü Aytaç'ın karşıoy gerekçesinde usul ekonomisi ya da farklı gerekçeler gösterilerek, iç hukukta yeri olmayan de minimis kuralının uygulanmış olması eleştirilmiş ve kurul üyesince çoğunluk görüşü hukuka aykırı bulunmuştur[300].

De minimis itirazının incelendiği ilk mahkeme kararında, Danıştay o tarihte henüz de minimisin mevzuatta belirtilmemiş olmasını gerekçe göstererek Kurul ile paralel yönde görüşle davanın reddine hükmetmiştir[301].

---

[297] Erdal Türkkan, **Nasıl Bir Rekabet Vizyonu**, C. 2, Rekabet Kurumu, 2009, s. 506.

[298] RK 01-31/313-91, K.T. 06.07.2001. (Karar "kurul üyesinin soruşturmada yer almış olması" gerekçesiyle Danıştay 13. Dairesi'nce iptal edilmiş olup, yeniden değerlendirilen karar künyesi "05-60/893-242, K.T. 23.09.2005" şeklindedir.)

[299] *Moytaş* kararı: RK 04-17/126-28, 26.02.2004. Kurulun "*de minimis*" kuralının kanuna eklenmesinden önce verdiği birçok karar vardır. Bir başka örnek olarak *Gazmer* kararı (RK 14-46/838-379, K.T. 26.11.2014) verilebilir.

[300] Karara karşı dava açılmamıştır.

[301] "*Bu durumda; AKG, Türk Ytong, Antalya Ytong ve Gaziantep Ytong'un fiyat ve fiyatı oluşturan unsurları birlikte tespit etmeyi amaçladıkları; bölge, il ve müşteri paylaşımına gittikleri; üretim, satış miktarı, pazar payı gibi temel ticari parametreler üzerinde mutabakata vardıkları; rekabeti sınırlayıcı bir iletişim ve koordinasyonun içinde oldukları, üzerinde uzlaşmaya varılan ticari unsurlardan sapmayı tespit etmek ve önlemek amacıyla rakip ticari faaliyetleri yakından takip ettikleri ve mutabakat hususlarına ilişkin zaman zaman aralarında çıkan ihtilafları çeşitli yollarla çözmeye çalıştıkları, bu anlamda teşebbüsler arasında rekabeti sınırlayıcı ve birçok ticari unsuru kapsayan bir anlaşmanın mevcut olduğu ve uygulama alanı bulduğu anlaşıldığından, tesis edilen dava konusu Kurul kararının davacı şirkete ilişkin. kısmında hukuka aykırılık görülmemiştir.*

Öte yandan, 4054 sayılı Kanunun 4. maddesinde "de minimis" kuralına, bir başka ifadeyle 4. maddenin uygulanmasına yönelik bir pazar payı eşiğine yer verilmediğinden; bir anlaşma, eylem veya kararın bu madde kapsamına girip girmediğinin tespitinde taraf teşebbüslerin pazar gücüne bakılmasına, dolayısıyla ilgili pazarın tanımlanmasında gerek bulunmamaktadır." D13D, E. 2006/4724, K. 2008/7418, K.T. 25.11.2008.

De minimis kuralının 2020 yılında Kanuna eklenmesiyle ilk olarak, *Buğday Unu*[302] ve *DYO Boya*[303] kararlarında iddia edilen eylemlerin de minimis kapsamında olup olmadığı incelenmişse de ilgili şartların oluşmadığı gerekçesiyle kararlarda de minimisin uygulanmasına imkan bulunmadığına hükmedilmiştir. Bu kararlardan sonra birçok kararda, bu yönde yapılan savunmalar neticesinde de minimis incelemesi yapılsa da Kurulun yayınladığı gerekçeli kararlarda açıkça bu sebeple süreci sonlandırdığı bir karar bulunmamaktadır.

2.6.2 De Minimisin Hukuki Çerçevesi

AB mevzuatına uyum çerçevesinde 16 Haziran 2020 tarihli ve 31165 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7246 sayılı Kanunun 8. maddesi ile 4054 sayılı Kanunun 41. maddesine getirilen ek fıkrada 'de minimis kuralı' Kanuna eklenmiştir. Bu fıkra uyarınca, fiyat tespiti, bölge veya müşteri paylaşımı ve arz miktarının kısıtlanması gibi ağır ve açık ihlaller haricinde piyasada rekabeti kayda değer ölçüde kısıtlamayan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği karar ve eylemlerinin Kurulca soruşturma konusu yapılmayabileceği, Kurulun bunu belirlerken pazar payı ve ciro gibi ölçütleri esas alacağı düzenlenmiştir.

Bu noktada, hükmün lafzından birkaç çıkarım yapılabilir. Öncelikle Kanun ağır ve açık ihlallerin ne olduğunu sınırlı sayıda belirtmemiş olup, örneklendirme yoluyla saymıştır[304]. Bu sebeple sayılan hallerin açık ve ağır ihlal olduğuna şüphe bulunmamakla birlikte, bunların dışında kurul içtihatlarıyla farklı şekillerdeki ihlaller de açık ve ağır ihlal kategorisi altına girebilecektir.

Açık ve ağır ihlalde bulunmamış olma, Kurul kararlarında de minimis yönünden ele alınmamış olmakla birlikte, taahhüt mekanizmasının işletilebilmesi için de şart koşulmuştur. Bu yönde yoğunlaşan Kurul kararlarından ötürü hangi eylemlerin açık ve ağır ihlal olarak nitelendiği hususu ilgili başlıkta incelenecektir. AB Hukuku uygulamasında ise açık ve ağır ihlal ölçütü bulunmamakla birlikte amaç yönünden rekabet ihlali içeren dosyalarda pazar eşiklerine bakılmadan de minimis olasılığının ortadan kalkacağı ifade edilmektedir[305].

Mevzuatta Kurulun de minimisi ne şekilde ve hangi hallere uygulayacağı 2021/3 sayılı Rekabeti Kayda Değer Ölçüde Kısıtlamayan Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Teşebbüs Birliği Karar ve Eylemlerine

---

[302] "*Mevcut dosya konusu soruşturma kapsamında ihlalin süresi, taraf sayısının çokluğu ve tarafların her ne kadar Türkiye toplam üretimi içerisinde büyük pazar payları bulunmasa da Karadeniz bölgesi kapsamında önemli bir pazar gücüne sahip oldukları, bu noktada de minimis'in somut olayda uygulanamayacağı değerlendirilmektedir*." ifadesiyle belirli bir bölgedeki pazarda etkili olan teşebbüslerin de minimisten yararlanamayacağı ifade edilmiştir. RK 21-01/18-8, K.T. 07.01.2021.

[303] RK 21-22/267-117, K.T. 15.04.2021. Kararda, *DYO Boya* hakkında yürütülen usulün, yeniden satış fiyatının tespiti ve müşteri-bölge paylaşımına yönelik olması gerekçe gösterilerek de minimis itirazı reddedilmiştir.

[304] Bu haller "rakipler arası fiyat tespiti", "bölge veya müşteri paylaşımı" ve "arz miktarının kısıtlanması"dır.

[305] Seçkin Atasoy, **Türk Rekabet Hukukunda De Minimis Kuralı,** Seçkin, 2024, s. 174.

İlişkin Tebliğde[306] detaylandırılmıştır. 5. maddede[307] kanunla uyumlu şekilde açık ve ağır ihlallerin istisna tutulduğu haller, sayısal eşikler ile belirginleştirilmiştir. 6. maddede[308] ise Kurulun bu halleri kural olarak soruşturma konusu yapmayacağı, soruşturma sırasında de minimis kapsamında olduğu anlaşılan dosyaların da bu aşamada kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bunun dışında Kurulun de minimisi tespit ederken pazar payı ve ciro gibi ölçütleri esas alacağı Kanunda belirtilmiştir. Anılan tebliğde ise bahsedilen sayısal eşikler yalnızca pazar payına ilişkin belirtilmiş olup gerek ciro gerekse farklı bir unsura atıf yapılmamıştır. Benzer şekilde, örneklendirme yoluyla sayılan tespitte kullanılacak ölçütler değişen koşullara göre farklılaşacaktır. Örneğin, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bahsedilecek olan rekabet ihlal denetimi sürecinde yapay zeka desteği kanımızca hukuki güvencelerin oluşturulması halinde bu ölçütlerden biri olabilecektir.

Bu aşamada gerek ölçüt gerekse ihlaller bakımından hukuki güvenlik[309] ilkesine uygun hareket edilme zorunluluğunun hatırlatılması elzemdir. Bu noktada, öncelikle Kanundaki sınırlamaları uyulması koşuluyla bu düzenlemenin açıkça farklı hallerin belirlenebileceğine atıf yaptığını belirtmek gerekir.

---

[306] RG S. 31425, T. 16.03.2021.

[307] "***Rekabet kayda değer ölçüde kısıtlamayan anlaşma ve kararlar***
MADDE 5 – *Açık ve ağır ihlaller hariç olmak üzere;*
a) Rakip teşebbüsler arasında yapılan anlaşmalarda, anlaşma taraflarının sahip olduğu toplam pazar payının anlaşmadan etkilenen ilgili pazarların hiçbirinde yüzde onu aşmaması halinde,
b) Rakip olmayan teşebbüsler arasında yapılan anlaşmalarda, anlaşma taraflarının her birinin sahip olduğu pazar payının anlaşmadan etkilenen ilgili pazarların hiçbirinde yüzde on beşi aşmaması halinde,
ilgili anlaşmalar piyasada rekabeti kayda değer ölçüde kısıtlamaz.
Anlaşmanın rakip teşebbüsler ya da rakip olmayan teşebbüsler arasında yapılan bir anlaşma olarak sınıflandırılmasının mümkün olmadığı durumlarda, birinci fıkranın (a) bendi uygulanır..."

[308] "***Rekabet kayda değer ölçüde kısıtlamayan anlaşma ve kararların soruşturma konusu yapılmaması***
MADDE 6 – *5 inci madde uyarınca piyasada rekabeti kayda değer ölçüde kısıtlamayan anlaşma ve kararlar, Kurul tarafından soruşturma konusu yapılmayabilir.*
Anlaşma taraflarının veya teşebbüs birliği üyelerinin anlaşmadan ya da karardan etkilenen ilgili pazarlardaki pazar paylarının tam olarak tespit edilememesi gibi nedenlerle soruşturma açılması halinde, hakkında soruşturma açılan teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin pazar paylarının 5 inci maddede yer alan eşikleri aşmadığının soruşturma sürecinde anlaşılması durumunda Kurul soruşturmaya son verebilir."

[309] Kamu hukukunun temel kavramlarından olan hukuki güvenlik, geniş anlamıyla "hukuki belirlilik" ve "hukuki öngörülebilirlik" ilkelerini de içeren çatı bir kavramdır. Her üç kavram da kararlarda birbirleri yerine kullanılabilse de AYM'nin temel kabul edip, sıklıkla atıf yaptığı ifadeleri ile
"*Hukuki güvenlik ile belirlilik ilkeleri, hukuk devletinin önkoşullarındandır. Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Belirlilik ilkesi ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir. Bu bakımdan, Kanunun metni, bireylerin, gerektiğinde hukuki yardım almak suretiyle, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Dolayısıyla, uygulanması öncesinde Kanunun, muhtemel etki ve sonuçlarının yeterli derecede öngörülebilir olması gereklidir."* AYM, E.2013/39, K.2013/65, K.T. 22.05.2013.
'"Belirlilik" ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla yasalar, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Aslolan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır." AYM, E.2009/9, K.2011/103, K.T. 16.06.2011.

Bunun yanında, bu hallerin önceden ilan edilmiş olması gerekli olmasa da iyi idare ve eşitlik ilkesi gereği tercih edilmelidir. Bir diğer ifadeyle gerek ölçütler gerekse ihlal türleri bakımından getirilecek yeniliklerin 2021/3 sayılı Tebliğe eklenmesi ve bu yolla kişilerin bilgi sahibi olması sağlanmalıdır. Tebliğe açıkça aykırı olmamak suretiyle Kurumca yapılan ilanlar ya da Kurul kararlarında yollama yapılma yoluyla da bilgilendirme şartı karşılanabilir. Ancak yine de Anayasa Mahkemesinin makul gerekçelere dayanması şartıyla önceden verilen bir idari karar ya da düzenlemeye dayanılmaksızın Kanundan kaynaklanan yetkilerin takdir yetkisi çerçevesinde doğrudan kullanılmasına cevaz verdiği kararları[310] düşünüldüğünde, Anayasa Mahkemesinin bu ihtimalde hak ihlaline hükmetmemesi de olasıdır. Rekabet Kurumu'nun düzenleyici işlemleri ile Kanundan kaynaklanan yetkileri arasındaki bağlantı incelendiğinde ise Kurumun yetki detaylarını düzenleyici işlemlere aktarmayı tercih ettiği gözlemlenmektedir.

Sonuç olarak, de minimis kuralının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için daha tutarlı ve net bir içtihat oluşması gerekmektedir. Kurulun kararlarında bu kuralın şeffaf bir biçimde uygulanması ve güncel koşullara uygun olarak Tebliğde yeniden düzenlenmesi yürütülen idari usulün güvenilirliğini artıracaktır.

[310] "*Kabahat oluşturan eylemin tüm biçimlerinin her türlü ayrıntısına kadar önceden saptanıp kanunla düzenlenmesi mümkün değildir*." AYM, E. 2013/95 K. 2014/176, K.T. 13.11.2014. "*Diğer bir ifadeyle kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla idareye sınırları çizilmiş belli ölçüde hareket serbestisi veren bir takdir yetkisinin verilmesi toplumsal ihtiyaçların gereği gibi karşılanabilmesi için kaçınılmazdır."* AYM, E. 2017/21 K. 2020/77. K.T. 24.12.2020.

İKİNCİ BÖLÜM

SORUŞTURMA EVRESİ

Rekabet Kurulu, 4054 sayılı Kanunun 40 ve 41. maddeleri çerçevesinde rekabeti ihlal etmiş olabilecek teşebbüsler hakkında soruşturma yürütmektedir. Tabi olunan esasların büyük oranda önaraştırmayla benzerlik taşıdığı soruşturma aşamasına ilişkin bu bölümde önaraştırmadan ayrışan ya da nitelik ve mahkeme kararları itibariyle bu süreçte belirginleşen hususlar anlatılacaktır.

1. Soruşturma Açılması Kararı

Kurul, ciddi ve yeterli bulguya ulaşıldığını takdir ettiğinde soruşturma açılması yönünde karar vermektedir. Soruşturma açılması kararının akabinde pek çok usul kuralını içeren soruşturma safhasına geçilmiş olunur.

Haklarında soruşturma açıldığı kararının ve yeterli bilgi ve belgenin taraflara gönderilmesi, böylelikle taraflara savunma hakkı tanınmasından da anlaşılacağı üzere soruşturma açılması kararı nitelik olarak iddia hükmündedir. Bu durum, Kanunun 43. maddesinin 2. fıkrasındaki "*iddiaların türü ve niteliği*" vurgusuyla kanun lafzıyla da teyit edilmektedir. Bu yöndeki kararı etkileyen önaraştırma raporunun sonuç kısmında "*ihlal ettiği*" gibi kesin ifadelerin yerine "*ihlal etmiş olabileceği*" gibi ihtimal içeren ifadelerin kullanılması, tarafların haklarında düzenlenmiş her türlü belgenin örneklerini alabileceği hükmüyle birlikte düşünüldüğünde Kurulun tarafsızlığını yansıtması bakımından yüksek önem arz etmektedir[311].

2. Soruşturmanın Usulü

Soruşturma usulü, belli safhalardan oluşmakta ve 4054 sayılı Kanunun 45. maddesi[312] çerçevesinde soruşturma raporunun tamamlanmasıyla bu safha temelde sona ermektedir. Ancak nihai karar öncesindeki savunmalar Kanunda ayrı bir aşama olarak anılmadığından ve soruşturma neticesinde

[311] Selçuk, s. 56.
[312] "***Tebligat ve Cevap Verme***
Madde 45 – *Soruşturma safhası sonunda hazırlanan rapor, tüm Kurul üyeleri ile ilgili taraflara tebliğ olunur…*"

verilecek nihai kararın bu usulün doğrudan bir sonucu olmasından ötürü savunmalara ilişkin açıklamalar da bu başlık altında yapılacaktır.

Ancak temelde soruşturma raporunun tamamlanmasıyla bittiğini ifade ettiğimiz soruşturma safhasının nerede bittiği Kanunun aynı kavramı farklı anlamlarda kullanmasından ötürü esasında netlik kazanmış değildir. 44. maddedeki kavram soruşturma raporunun tamamlanmasının soruşturma safhası içinde olduğunu belirtse de bu safhanın ne zaman son bulduğunu açıklamamaktadır. 45. madde ise soruşturma raporunun hazırlanmış olmasını soruşturma safhasının bitişine bağlayarak yukarıdaki görüşümüzün temel sebebini oluşturmaktadır. Ancak yazılı savunmalar için tanınan süreler de hesaba katıldığında 46. maddedeki kavramın 45. madde ile örtüşmemesi sayısal olarak mümkün görünmemektedir. Ancak 46. maddeye göre de soruşturma safhasının ne zaman bittiği net değildir. Dahası 43. maddede "soruşturma safhası" ifadesi geçmese de soruşturmanın nihai kararla sonlandırıldığı ifade edilmektedir[313]. Çalışma planında da bu madde gözetilerek başlıklandırma yapılmıştır. Zira, önceki hallerden biri tercih edildiğinde kalan aşamaları ifade eden bir ifade bulunamamakta ve nihai karar gerçekten de çoğu zaman soruşturma sonunda verilen kararı ifade etmektedir. Nihayet, 2010/2 sayılı Tebliğde "soruşturma safhası" tanımlanmış olup[314], safhanın bitişi son yazılı savunma tarihi veya savunma yapılmaması halinde savunma süresinin bitimi olarak belirlenmiştir. Ancak yukarıda "taraf" ifadesindeki karmaşa gibi, bu hususta da bir kavram karmaşası bulunduğunu ve anılan tebliğ hükümlerinin esas alınmasının sorunu çözmediğini ifade etmek gerekir. Sonuç olarak, "soruşturma safhası" ifadesinin yeknesak bir aralığının bulunmadığını, bu sebeple mevzuatta bu safhaya ilişkin her bir hükmün kendi içinde ayrıca değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmelidir.

2.1 Soruşturmanın Başlaması ve Soruşturma Bildirimi

Önaraştırma neticesinde soruşturma açılması yönünde kararın verilmesiyle soruşturma aşaması başlamış olur. Kurul, 4054 sayılı Kanunun 43. maddesi uyarınca soruşturma safhasında ilk olarak soruşturma raporunu hazırlayacak raportör ya da raportörleri belirler[315].

---

[313] Aynı ifade alt düzenleyici işlemlerde de tekrar edilmektedir. Örneğin, Kartel Yönetmeliği m. 6, 9 ve 10.

[314] "***Tanımlar***
MADDE 3 *– (1) Bu Tebliğin uygulanmasında;*
...ğ) Soruşturma safhası: Soruşturma kararının alınmasından, haklarında soruşturma yürütülenlerin son yazılı savunma tarihine ya da bu sürenin bitimine kadar geçen safhayı...ifade eder."

[315] 2005 değişikliği öncesinde gerekli görülmesi halinde soruşturma raporunu raportörlerle birlikte hazırlayacak Kurul üyesi ya da üyelerin de belirleneceği hükmü madde metninde yer almaktaydı. Ancak aynı üyelerin nihai kararda da yer almalarının tarafsızlık ilkesine aykırılığı ve ihsas-ı rey oluşturduğu gerekçesiyle iptal edilen Kurul kararları dikkate alınarak Kurul üyelerinin raporlamada görev almaları usulü kaldırılmıştır. Bu konudaki kararlara aşağıda değinilecektir. İlgili hususun 2025 yılında ilga edilen çalışma usul ve esaslarının düzenleyen yönetmeliğin 58. maddesinde yer almakta olup, yönetmeliğin ilga tarihine dek yürürlükteydi. Kurulun ihsas-ı reyi bulunamayacağı yönünde Selçuk, s. 73-74. Yazar bu hususu Kurulun yargılama faaliyeti yapmıyor olmasına dayandırsa da teşebbüslerin karşı karşıya kaldıkları cezalar dikkate alındığında çalışmanın temel haklara ilişkin kısmında detaylıca ele alınacağı üzere AİHM içtihatları uyarınca adil yargılanma hakkının gözetilmesi gerekliliğinden ötürü bu görüşe katılmamız mümkün değildir.

Kanun değişikliğinden bu yana 20 yıl geçmiş olmasına karşın konunun önemi sebebiyle soruşturma heyetinde kurul üyesinin yer alması meselesine değinmek önemlidir. 2005 yılındaki değişiklik öncesinde Kanunun 43. maddesinde Kurulun soruşturmayı raportörlerle birlikte yürütecek Kurul üyesi ya da üyelerini de seçeceği öngörülmekteydi. Ancak, bir Kurul üyesinin hem soruşturma raporu hazırlanması hem de karar aşamasında yer almasının tarafsızlık ilkesine uymaması suretiyle hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle halihazırda eski usulün uygulanmış olduğu soruşturmalar açısından değişiklik sonrası isabetle Danıştay'ca iptal kararları verilmiştir[316]. Her ne kadar kararlarda değinilmemekte ise de bu durumun tarafsızlık ilkesinin yanında adil yargılanma hakkını da ihlal ettiğini ifade etmek gerekir. Zira, bu durumda iddia ve karar makamı sıfatları birleşmektedir.

Kurul, soruşturma açılması yönündeki kararı verdikten sonraki 15 gün içerisinde ilgili teşebbüsleri[317] haklarında soruşturma açıldığı yönünde bilgilendirmek zorundadır. İlgili bilgilendirme yazısında iddiaların türü ve niteliği de yer almaktadır. Sürecin ayrıntılı düzenlenmesinin esas nedeni başta savunma hakkı[318] olmak üzere temel haklara yapılan müdahaledir. Bu noktada, detayları temel haklara ilişkin kısımda inceleneceği üzere, ceza yargılaması hukukuna ilişkin ilkelerin uygulanması bağlamında AİHS'ten çıkarılan adil yargılanma hakkı çerçevesindeki isnat koşullarının sağlanması gerekir. Buna göre yapılacak bildirimde; isnadın mahiyet ve sebebi yer almalı, konu kapsamlı şekilde açıklanmalı, kişinin anlayacağı dil kullanılmalı ve derhal bilgilendirmeye özen gösterilmelidir[319].

2024 yılında yapılan düzenlemelere de bu aşamada değinmek gerekir. Kanunun 43. maddesinin 2. fıkrasının önceki halinde tarafların soruşturma bildirimine ilişkin ilk yazılı savunmalarını bildirimin teşebbüse ulaşmasından itibaren 30 gün içinde yapmaları gerektiği hükmü yer almaktaydı. 29.05.2024 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 7511 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik

[316] D13D, E. 2007/14687, K. 2008/7652, K.T. 05.12.2008; D13D, E. 2009/1948, K. 2009/4958, K.T. 06.05.2009. Benzer yönde en az 728 karar mevcut olup, Kurul sitesindeki kararlar içinde yapılan aramada bu sayı ile karşılaşılmaktadır. Hatırlatılmalıdır ki sitede yer alan her karar çeşitli sebeplerden ötürü Kurul arama motorunda yer almamakta olduğundan bu sayının çok üzerinde sayıda kararın bulunması olasıdır.

[317] Her ne kadar Kanunda "taraflar" ifadesi geçiyorsa da 45. madde bir bütün olarak ve 42. maddeyle karşılaştırmalı okunduğunda bu ifadenin Giriş bölümünde açıklandığı üzere haklarında soruşturmanın başladığı teşebbüsleri ifade ettiği anlaşılmaktadır.

[318] Ancak Kurulun yalnızca Kanunun 40 ila 55. maddeleri arasında düzenlenen usul çerçevesinde tesis edeceği idari para cezalarında savunma hakkı tanıması gerektiği, bunun haricinde kalan ve çalışma konusu kapsamında olmayan diğer idari para cezaları için savunma hakkı tanımak zorunda olmadığı yönünde Artuk Ardıçoğlu, "Rekabet Kurumunun İdari Yapısı, İşlemleri ve Yargısal Denetimi", Yayımlanmamış Doktora Tezi, **AÜSBE**, 2002, s. 90 ve 96.

[319] Metin Feyzioğlu, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Madde 6/3-a Uyarınca İsnadın Bildirilmesi ve Türk Hukuku", **TBB Dergisi**, S. 55, 2004, s. 104.

Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesi[320] uyarınca soruşturma bildirimine karşı savunma yapma imkanı kaldırılmıştır[321].

Gerçekten, çoğu zaman yapılan bildirimle sürecin parçası olduğunu ilk defa öğrenen teşebbüsün savunma refleksinin bulunması ve bu noktadaki isteği anlaşılabilir görünmektedir. Ancak bu savunmaya doğrudan sonuç bağlanmamışken bir diğer ifadeyle savunmaya rağmen -taahhüt ve uzlaşma müesseseleri haricindeki- her koşulda süreç devam etmekte olup, soruşturma raporu ve diğer aşamalar neticesinde nihai karar verilmekte iken ilga edilen savunma imkanının işlevselliği de sorgulanmaya açık görünmektedir. Kaldı ki teşebbüsler dilerse her aşamada 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun 3. maddesi[322] kapsamında gerek soruşturma bildirimine gerekse başkaca işlemlere karşı beyanlarını iletebilmektedir. Ayrıca, teşebbüsler savunma hakkının kullanılmasına ilişkin, isnadı, isnada konu delilleri, inceleme yapılan eylemlerin hukuki nitelemesini ve alabileceği cezayı düzenlenen idari usulün bu ve başkaca aşamalarıyla birlikte öğrenmektedir. Teşebbüslerin bunlar üzerine yazılı ve sözlü savunma yapma imkanı ilerleyen aşamalarda mevcut olduğundan savunma hakkının ihlal edildiği söylenemeyecektir.

Kurulun ihlal araştırma ve inceleme usulü de bir hayli vakit almaktadır. Bu sebeple, bu sürenin olabildiğince kısaltılmasına yönelik önlemler serbest piyasa düzeni ve teşebbüslerin hakları da gözetilerek alınmaktadır. 43. maddede yapılan değişiklik suretiyle 2020 yılında getirilen taahhüt ve uzlaşma imkanları da bu çerçevede okunmalıdır.

Bu aşamada şu soru akla gelebilir: Teşebbüsün iddialara karşı yapacağı savunma kabul görürse, sürecin sonlandırılması makul olmaz mı? Özellikle usul ekonomisinin gerekçe gösterildiği değişiklikler dikkate alındığında bu soru haklı görülebilir. Ancak unutulmamalıdır ki önaraştırma neticesinde elde edilen ciddi ve yeterli bulgular ve hatta kimi durumlarda delil kategorisine ulaşan bilgi ve belgeler, teşebbüslerin iddiaya cevap niteliğinde yazacağı bir dilekçeyle bertaraf edilebilecek kadar zayıf olgu ve iddiaları barındırmazlar. Eğer böyle bir durum söz konusu ise önaraştırma raporunda ya da verilen soruşturma açılması kararında hukuka aykırılıkların var olduğu savlanabilecektir. Tabii ki hakkında

---

320 "***MADDE 4-*** *4054 sayılı Kanunun 43 üncü maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.*
"Kurul, başlattığı soruşturmaları soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir. Kurul, bu bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara gönderir.""

321 **Madde 43 -** *...~~Kurul, başlattığı soruşturmaları, soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir ve tarafların ilk yazılı savunmalarını 30 gün içinde göndermelerini ister. Taraflara tanınan ilk yazılı cevap süresinin başlayabilmesi için Kurulun bu bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara göndermesi gerekir...~~*"
Madde 43 – "*...Kurul, başlattığı soruşturmaları soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir. Kurul, bu bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara gönderir...*"

322 "***Dilekçe hakkı:***
Madde 3 – *Türk vatandaşları kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahiptirler...*"

soruşturma açılan teşebbüsler bakımından çelişmeli yargılama ve masuniyet karinesi ilkeleri devam etmektedir. Ancak rapordaki iddiaların farklı bilgi ve belgelere ve bu suretle daha öte tespitlere kapı aralayıp aralamayacağı hususu irdelenmek zorundadır. Bu sebeple, soruşturma bildirimine karşı -Kanundaki usulden çıkarılmasına rağmen[323]- savunma yapılabilse dahi sürecin sonlandırılması pek de makul görünmemektedir.

Halihazırda taahhüt ve uzlaşmayla sonlandırılan dosyalar haricinde soruşturma raporu hazırlanmadan kapatılan soruşturmaya rastlanmamıştır. Halbuki mehaz AB Hukuku'nda Komisyon her aşamada rekabet ihlalinin denetimine yönelik süreci sonlandırabilmektedir[324]. Kaldı ki detaylı bir idari usulün düzenlendiği süreçte böyle bir kararın verilmesine imkan da bulunmamaktadır. Ancak Kurula rapor hazırlanmadan çeşitli sebepler çerçevesinde soruşturma evresindeki dosyaları sonlandırma imkanı açıkça tanınırsa, bahsi geçtiği üzere verilecek bir dilekçe ile soruşturma bildirimindeki dayanakların büyük hatalar içerdiği savıyla usul ekonomisi sağlanabilecektir.

Ancak Kurulun başarılı sicili dikkate alındığında büyük bir hata yapma ihtimalinin çok düşük olduğu ve bu sebeple bu imkanının teşebbüslere tanınmasının ek iş yükü oluşturacağı ve usul ekonomisine faydadan çok zararı olabileceği savlarıyla bu görüşün savunulabilir olduğunu ancak desteklemediğimizi ifade etmeliyiz. Kurulun başarılı sicili, farklı göstergelerin yanında yalnızca yargı kararları üzerine alınan karar oranının ortalama olarak %1 civarında[325] seyretmesiyle dahi anlaşılabilir.

Soruşturma bildirimi sonrası savunma imkanının kaldırılmasının özgün bir gelişme olduğunu da ifade etmek gerekir. Avrupa Birliği hukuku bakımından ihlal süreçlerinin düzenlendiği 1/2003 ve 773/2004 sayılı Tüzükler çerçevesinde üye devletlerin en az 4 haftalık bir süre tanıyarak teşebbüslere *itiraz bildirimi (statement of objection-SO)* sonrası savunma yapma imkanı tanımaları gerektiği ifade edilmektedir. Avrupa Birliği uygulamasında da[326] ihlal incelemelerinin uzun yıllar sürdüğü[327] dikkate alındığında kanun koyucunun uyum yükümlülüğü/hedefinin ötesine geçerek proaktif ve vizyoner davrandığı söylenebilecektir.

---

[323] Anlatıldığı üzere, 3071 sayılı Kanun kapsamında verilecek dilekçe ile.

[324] Hendrik Viaene / Stibbe Brussels, **Administrative Proceedings in the Area of EU Competition Law**, *ed.* EU Directorate-General for External Policies (*AB Dış Politikalar Genel Müdürlüğü*), 2011, s. 21.

[325] Rekabet Kurumu, "Rekabet Kurumu Karar İstatistikleri", https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/karar-istatistikleri, E.T. 13.03.2025.

[326] Ülkemizde, Kurulun rekabet ihlallerine yönelik denetim usulünün yaklaşık 20 ay sürdüğü öğretide ifade edilmektedir. Harun Gündüz, **Rekabet İhlallerine İlişkin Soruşturmalar ve Para Cezaları: Rekabet Kurulunun 20 Yılının Bilançosu**, XII Levha, 2018, s. 72.

[327] İhlalin türü ve dosya kapsamına göre değişmekle birlikte bu sürenin AB uygulamasında 1 ila 12 yılı bulabildiği ve ortalama olarak 4,5 yıl sürdüğünü ifade etmek gerekir. European Court of Auditors, **Special Report 28/2024: Enforcing EU law – The Commission has improved its management of infringement cases, but closing them still takes too long**, Publications Office of the European Union, 17.12.2024, s. 57-64.

2.2 Soruşturma Raporu

Soruşturma heyetinde görevlendirilen kişilerin hazırlayacağı soruşturma raporunun 6 ay içinde tamamlanması gerektiği Kanunun 43. maddesinde öngörülmüşse de aynı madde uyarınca Kurulun gerektiğinde bu süreyi ek olarak 6 ay daha uzatabileceği öngörülmüştür[328]. Elbette ki Kurul, önaraştırma raporuna göre soruşturmanın ağırlığını takdir etmekte ve gerektiğinde altı aydan kısa bir süre belirleyebilmektedir. İhtiyaç halinde 6 aydan kısa öngörülen bu sürenin de farklı şekillerde uzatılması mümkündür[329]. Önemli olan ilk sürenin en fazla 6 ay olarak belirlenmesi ve ek sürelerle birlikte toplamda en fazla 1 yıllık soruşturma raporu hazırlama süresi öngörülmüş olmasıdır.

Heyet bu aşamada, bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerini kullanabilecektir. Bilgi isteme ve yerinde incelemeye ilişkin detaylar ilgili başlıklarda belirtilecekse de soruşturma aşaması açısından Kanunun 44. maddesinin ilk fıkrasındaki ifadeye açıklık getirilmesi gerekmektedir. İlgili fıkrada, raportörlerden oluşan soruşturma heyetinin bilgi isteyip, yerinde inceleme yapabileceğine ilişkin düzenleme, bilgi isteme ve yerinde incelemeyi yalnızca soruşturma safhasıyla sınırlandıran bir düzenleme değildir. Soruşturma safhası dışındaki bilgi isteme ve yerinde inceleme kararları Kurul tarafından alınmasının akabinde Kanunun 30. maddesinin c bendi[330] çerçevesinde Kurul Başkanı tarafından belirlenen raportörlerce gerçekleşmektedir. Mezkur hüküm ise bu yetkilerin artık Başkanın belirleyeceği kişilerce değil, soruşturma heyetince kullanılacağına ilişkin bir yetki düzenlemesinden ibarettir. Nitekim Kanunun 40. maddesi çerçevesinde[331] önaraştırma evresinde de bilgi isteme ve yerinde inceleme gerçekleştirilebilmektedir.

Soruşturma raporu ile soruşturma heyeti rekabet hukukuna özgü delil elde etme yöntemlerini kullanarak maddi olayı açıklığa kavuşturmayı hedeflemektedir. Heyet, bu suretle rapor konusu fiil ve davranışlar, kararlar ve belgeleri karşılaştırmalı olarak incelemiş ve yaptığı nitelemeler ile bir kanaate

---

[328] Verilen kararların toplantı ve karar yeter sayıları önaraştırma evresiyle paralellik arz ettiğinden bu hususa yeniden değinilmemiştir.

[329] Örneğin *Turkcell (2018)* kararında ek süre önce 3 ay olarak belirlenmiş, sonrasında ise 3 aylık bir ek süre daha verilmiştir. RK 18-42/670-329, K.T. 08.11.2018.

[330] "***Başkanlığın Görev ve Yetkileri***
Madde 30 *– Başkanlığın görev ve yetkileri şunlardır:*
...c) Kurul kararlarının gereğinin yerine getirilmesini sağlamak, bu kararların uygulanmasını izlemek..."

[331] Bu yetkinin detayları mülga Çalışma Yönetmeliği'nin 59. maddesinde açıkça ifade edilmekteydi.
"***Önaraştırmada delillerin toplanması***
Madde 59 – (Mülga) *Önaraştırma yapmakla görevlendirilen raportörler (Rekabet Uzmanları) yapacakları önaraştırma ile ilgili olmak kaydiyle Kurul adına Kanunun 14 ve 15 nci Maddelerinde düzenlenen "Bilgi isteme" ve "yerinde inceleme yapma" yetkilerini haizdirler. Verilecek süre içinde gerekli görülen evrakın gönderilmesi ve her türlü bilginin verilmesi taraflardan ve ilgili diğer yerlerden istenebilir.*
Uzmanlar incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundururlar."
Ancak mülga yönetmelik yerine yayımlanan Teşkilat Yönetmeliği'nde bu hususa değinilmemiştir.

ulaşmış olmaktadır. Bu kanaat, gerekçeleriyle birlikte raporun sonuç kısmında belirtilerek Kurula iletilmektedir[332].

Şayet heyet ihlal bulunduğu yönünde görüş verirse, raporda, ihlale dayanak oluşturan Kanun maddesi yer almalıdır. Bunun yanında, 4054 sayılı Kanun ve Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik[333] çerçevesinde önerilen cezanın hangi maddeler kapsamında uygulanması gerektiği de raporda belirtilmelidir. Aksi yönde, ihlal olmadığı görüşü verildiği takdirde ise böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.

Soruşturma raporunun tamamlanmasıyla birlikte ilgili rapor Kurul üyelerine ve ilgili taraflara iletilir. Bu bağlamda, "ilgili taraflar"ın kapsamına kimlerin girdiği öğretide incelenmiş ve soruşturulan teşebbüslerin yanında şikayetçinin de bu kapsamda olduğu öne sürülmüştür[334]. Buna gerekçe olarak, Kanunun 45. maddesinin 2024 değişikliği öncesi halindeki ifade şekilleri gösterilmiştir. Şöyle ki, bugünküyle aynı olan ilk fıkrada "*ilgili taraflar*" ifadesi yer almakta iken, 2. fıkranın değişiklik öncesi hali "*Bu Kanunu ihlal ettiği belirlenenler*" vurgusuyla kaleme alınmıştı. Bu farkın bilinçli bir tercih olduğu düşünülerek şikayetçiye de bildirim yapılması gerektiği savıyla şikayetçinin de belirtilen taraflar arasında yer aldığı fikri ifade edilmiştir. Ne var ki Kanun değişikliği sonrası "*Bu Kanunu ihlal ettiği belirlenenler*" ifadesi de "*Taraflar*" şeklinde değiştirilerek fıkralar arası ifade farkı ortadan kaldırılmıştır[335]. İkinci gerekçe ise 46. maddeye ilişkin olup, bu kapsamdaki açıklamalar sözlü savunmayı ilgilendirdiğinden aşağıda incelenecektir. Sonuç olarak, soruşturma raporunun yalnızca soruşturulan teşebbüslere ve Kurul üyelerine tebliğ edilmesi kanaatimizce yeterli görülmelidir.

2.3 Yazılı Savunma

Rapor sonucuna göre ihlal iddiası devam ediyorsa teşebbüsler rapordaki eksiklik ve yanlışlıklar çerçevesinde yazılı savunmalarını Kurula iletmektedirler. Bu aşamanın 2. yazılı savunma aşaması olarak nitelendirildiği Mayıs 2024 öncesinde dahi bu aşamada verilen yazılı savunma taraf savunmalarının bel kemiği olarak nitelendirilmiştir[336].

---

[332] Reşit Gürpınar, "Rekabet Hukukunda Ek Savunma", **Baseak CORE Papers**, S. 14, 2021, s. 3 (kıs. "Ek Savunma").
[333] RG S. 32765, T. 27.12.2024
[334] Gürpınar, "Şikayetçi", s. 528-529.
[335] Kurulun şikayetçiye soruşturma raporunu tebliğ etmediği bilgisi çalışmanın devamında ifade edilerek Kurulun da görüşümüz doğrultusunda hareket etmekte olduğu teyit edilmiştir. Gürpınar, "Şikayetçi", s. 529.
[336] Gürpınar, "Ek Savunma", s. 4.

Şayet heyet, ihlal olmadığı yönünde görüş vermişse teşebbüsler yazılı savunmalarını gerek raporda öne sürülen hususlar çerçevesinde, gerekse ek açıklamalar ile şekillendirerek Kurula iletmektedirler.

Teşebbüslerin yazılı savunmalarını yapabilmeleri için Kanunun 45. maddesinde 30 günlük süre tanınmıştır. Kurul, teşebbüsün haklı gerekçesi olduğunu takdir ederse teşebbüse 30 güne kadar ek süre tanıyabilmektedir. Yazılı savunma neticesinde raportörlerin görüşlerinde bir değişiklik olması halinde yazılı savunmayı tebliğ almalarından itibaren 15 gün içinde ek beyanda bulunma yetkileri vardır. Bunun gerçekleşmesi halinde ek beyanın tebliğinden itibaren yine 30 gün içerisinde teşebbüsler ek savunma yapabilmektedirler. 2024 düzenlemesi öncesinde teşebbüsler ek savunma için de bir önceki aşamadaki gibi ek süre isteyebilmekte iken, düzenlemeyle bu imkan ortadan kaldırılmıştır.

Düzenlemenin önceki halinde tarafların ilettiği yazılı savunmaya raportörlerin her halükarda ek beyanda bulunmaları gerektiği düzenlenmişti. Yeni düzenleme, usul ekonomisi gerekçesiyle bu aşamayı bir zorunluluk olmaktan kaldırmıştır. İnceleme aşamasını hızlandırırken, silahların eşitliğini de korumasından ötürü, bu aşamanın ek beyan sunma şartına bağlanmasıyla savunma hakkının tam anlamıyla kullanılamadığı iddiası ileri sürülemeyecektir.

Raportörlerin görüşlerinde değişiklik ihlalin varlığı ya da yokluğu şeklinde bir değişiklik olabileceği gibi kendi iddialarını güçlendirecek hususların eklenmesi suretiyle de gerçekleşebilir. Özetle, raportörlerin herhangi bir sebebe dayanarak ek beyan sunmaları, doğrudan teşebbüslere de silahların eşitliği ilkesi çerçevesinde ek savunma yapma imkanını doğuracaktır.

Ancak bu noktada ileriki safhalarda savunmayı gerektirebilecek bir olasılıktan da temelde savunmayı ilgilendirmesi bağlamında bahsetmek gerekir. Gerek ek savunma şartları oluşmuş gerekse oluşmamış olsun, raportörlerin ihlalin olmadığına yönelik nihai görüşü sonrasında Kurul bir şekilde olayın şartları çerçevesinde teşebbüsü cezalandırmaya karar verebilir[337]. Bu noktada, teşebbüslere ek bir savunma hakkının daha tanınması gerekmektedir[338]. Zira, burada teşebbüs heyet görüşü çerçevesinde ceza almayacağı inancını taşıyabilmektedir. Teşebbüsün cezalandırılmasının tam olarak hangi gerekçeyle mümkün olacağı ilgili tarafa iletilmeden bu yönde karar verilmesi savunma hakkının varlık amacıyla ters düşecektir. Ancak bu olasılıkta dahi savunma bildirimi niteliğindeki soruşturma raporunun

[337] Böylelikle soruşturma raporunda "Kanunun ihlal edilmemiş olabileceği" görüşü yer aldığında Kurulun doğrudan soruşturmayı kapatabileceği/kapatması gerektiği yönündeki görüşe katılmadığımızı da ifade etmeliyiz. Selçuk, s. 72-73.

[338] **A.g.m.**, s. 5. İlgili çalışmada halihazırda ek savunma imkanı tanınıp tanınmamış olmasından bahsedilmemiş olsa da bu hakkın tanınmasındaki amaç bağlamındaki değerlendirmede her iki durumda da Kanunda olmayan bir imkandan bahsediliyor olduğu gerçeği her iki durumda da uygulama alanının varlığına işaret etmektedir.

taşıması gereken şartları taşımasına rağmen[339], yalnızca sonucu itibarıyla ceza verilmemesi önerilen soruşturma raporlarına karşı Kurulun ek savunma hakkı tanıması söz konusu olmayacaktır.

Bu usul halihazırda idari yargılama hukukunda hukuka uygun sebep ikamesi kararıyla gerçekleştirilmektedir. Sebep ikamesi, idari yargılama hukukunda idare mahkemelerince re'sen inceleme yetkisi kullanılarak idari işlem yapılırken esas alınan sebep yerine bu sebebin gerçekleşmemiş olmasından dolayı bir başka sebep gösterilerek iptal davasının reddi yoluna gidilmesini ifade eder[340]. Mahkemenin sebep ikamesi suretiyle idari işlemin hukuka uygunluğuna karar vereceği noktada, mahkemeyi yeniden düşünmeye sevk etmesi açısından işlemin iptalinden fayda sağlayacak olan davacıya bir yazılı beyan hakkı daha tanınmaktadır[341]. Zira, aksi takdirde davacı hiç öne sürülmemiş bir sebebe karşı beyanda bulunma imkanından mahrum kalacaktır. Özetle, usul kurallarında bulunması gerekmediği Anayasa Mahkemesi'nce kabul edilen[342] ek beyan/savunma imkanının bahsi geçen olasılıkta teşebbüslere tanınmaması çelişmeli yargılama ilkesine ve dolayısıyla adil yargılanma hakkına aykırılık teşkil edeceğinden bu hususa Kurulca dikkat edilmeli ve tarafa gerekçeler sunularak ek savunma imkanı tanınmalıdır[343].

Bu noktada, Kurulun iddia kapsamının genişlemesine rağmen soruşturulan teşebbüse yeniden savunma hakkı tanınması gerekmediği yönündeki *Akçansa* kararına[344] da değinmek gerekir. Aynı konudaki ilk karar ve akabinde yargı kararları üzerine alınan (son karar da dahil olmak üzere) tüm Kurul kararlarının hukuka aykırı unsurlar barındırdığı kararın alınma soruşturma sürecinde, Akçansa'nın her ne kadar yazılı savunmasından sonra kendisi hakkındaki iddiaların kapsamı genişletilmiş ise de halihazırda sözlü savunma hakkı olduğu ileri sürülmüş ve bu sebeple iddiaların genişletilmesi Kurulca hukuka aykırı bulunmamıştır. Halbuki, yazılı savunma sonrasında sözlü savunma hakkının bulunduğu savı yazılı savunmanın işlevini önemli ölçüde düşürmektedir. Her ne kadar karar sulh ceza mahkemesince[345] hukuka uygun bulunarak şeklen kesinleştiği[346] Kuruca iddia edilmiş ise de iddiaların genişlemesinin ardından yeniden yazılı savunma hakkı tanınmamış olması kanaatimizce kararın iptaline gerekçe kabul edilmeliydi[347]. Görüldüğü üzere, gerek Kurulun tekrar savunma hakkı tanımamasındaki

---

[339] Danıştay, savunmaya davet niteliğindeki bildirimlerde isnadın, isnada dayanak olan delillerin, yaptırıma konu olabilecek eylemlerin hukuki nitelendirmesinin ve önerilen cezanın bulunması gerektiğini belirtmektedir. D12D, E. 2016/8889, K. 2017/127, K.T. 02.02.2017; DİDDGK, E. 2007/1846, K. 2011/6, K.T. 17.02.2011 akt. Hüseyin Melih Çakır, **6754 Sayılı Bilirkişilik Kanunu Kapsamında Bilirkişinin Disiplin Sorumluluğu**, XII Levha, 2019, s. 171.

[340] Yasin Söyler, "İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebep İkamesi", **TAAD**, S. 31, 2017, s. 534.

[341] Yasin, **İspat**, 2015, s. 85-86. Söyler, s. 550.

[342] AYM, *Koray Erdoğan*, Bireysel Başvuru Numarası (*B.B.*) 2013/1989, K.T. 10.03.2016.

[343] Aynı gereklilik AB Rekabet Hukuku bakımından da ifade edilmektedir. Teleki, s. 222-223.

[344] RK 05-57/850-230, K.T. 13.09.2005.

[345] Ank. 12. Sulh Ceza Mhk., E. 2006/55 Müt., K.T. 10.04.2006.

[346] Halbuki karara karşı başvuru merci o dönemde Danıştay olduğu için görevli yargı mercine başvurulmaması sebebiyle görevsizlik kararı verilmesi gerekirdi. Bu sebeple, kararın kesinleşmesinin görevli yargı yerine başvurmamaktan kaynaklandığı söylenebilecektir.

[347] Ayrıca kararın farklı bir gerekçeyle Danıştay tarafından iptal edilmiş olmasına karşın, Kurulun yargı kararını uygularken

hatalı tutumu gerekse de kararın ilanihaye iptal edilmiş dikkate alındığında ve aynı zamanda iptal edilen kararın Akçansa ve diğer tüm teşebbüslere uygulanma zorunluluğu ve bu sebeple her biri bakımından yeniden Kurul kararının alınması gerekliliği karşısında çok sayıda hukuka aykırılık barındıran Kurul kararı, savunma hakkının kullanılması bakımından -yanlış yönde olsa da- önemli bir karardır.

2.4 Sözlü Savunma

Yazılı savunma aşamasının tamamlanmasından sonra teşebbüslerin yazılı savunma aşamasında ilettikleri talep üzerine ya da Kurul tarafından gerekli görülmesi halinde resen sözlü savunma toplantısı düzenlenmektedir. Sözlü savunma toplantısıyla teşebbüsler yazılı savunmada iletmiş olup, dikkate değer gördükleri noktaları doğrudan anlatma fırsatına sahip olmakta, Kurul da tüm ilgilileri dinleyerek olayları açıklığa kavuşturabilmekte ve daha sağlıklı bir nihai karar çıkarabilmektedir[348].

Kanunun 46 ve 47. maddesinde[349] düzenlenen sözlü savunma toplantısının ayrıntıları 2010/2 sayılı Rekabet Kurulu Nezdinde Yapılan Sözlü Savunma Toplantıları Hakkında Tebliğde düzenlenmiştir. Gerek Kanunun 46. maddesi gerekse de 2010/2 sayılı Tebliğin 5. maddesinde[350] düzenlendiği üzere sözlü savunma toplantısı, son yazılı savunmanın iletildiği tarihten en az 30 en fazla 60 gün içerisinde düzenlenmelidir. Zira, Tebliğ hükümleri uyarınca[351] soruşturma safhası son yazılı savunmanın iletildiği ya da buna ilişkin sürenin dolduğu tarihte sona ermektedir. Ayrıca, sözlü savunma toplantısına ilişkin bilgileri içeren davetiyenin de toplantıya en az 30 gün kala gönderilmesi zorunluluğu aynı Kanun ve Tebliğ maddelerinde ifade edilmiştir. Talep edildiği takdirde Kurulun sözlü savunma toplantısı yapma

---

yalnızca iptal kararı alan teşebbüsler bakımından uygulaması ve diğerleri hakkında yeniden karar vermemesi de ayrıca hukuka aykırı iken RK 07-62/740-268, K.T. 26.07.2007 künyeli bu karar iptal edilmemiştir.

[348] Reşit Gürpınar, "Rekabet Hukukunda Çevrim İçi (Online) Sözlü Savunma Toplantılarının Hukuki Niteliği", **BASEAK Core Makaleleri-I**, *ed.* Şahin Ardıyok / Emin Köksal, XII Levha, 2023, s. 65 (kıs. "Sözlü Savunma").

[349] "***Sözlü Savunma Toplantısına İlişkin Esaslar***

Madde 47 *– Sözlü savunma toplantıları açık olarak yapılır. Genel ahlakın ve ticari sırların korunması gerekçesi ile Kurul, sözlü savunma toplantısının gizli olarak yapılmasına karar verebilir.*

Sözlü savunma toplantılarını Kurul Başkanı veya Kurul Başkanının toplantıya katılmadığı durumlarda Kurul İkinci Başkanı yönetir. Toplantı, Kurul Başkanı veya İkinci Başkan ile en az dört Kurul Üyesinin katılımı ile yapılır.

Sözlü savunma toplantıları en çok birbirini izleyen beş oturumda tamamlanır ve bir gün içinde yapılan çeşitli toplantılar bir oturum sayılır.

Sözlü savunma toplantısından en geç 7 gün önce taraflar sözlü savunmada yararlanacakları ispat vasıtalarını Kurula bildirmekle yükümlüdürler. Taraflar süresi içinde bildirilmemiş ispat vasıtalarından yararlanamazlar.

Sözlü savunmada ilgili taraflar Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun İkinci Babının Sekizinci Faslında düzenlenen her türlü delil ve ispat vasıtasından yararlanabilirler. Oturumlara bu Kanunu ihlal ettiği iddia edilen taraflar veya bunların temsilcileri ile doğrudan ya da dolaylı menfaati olduğunu oturumdan önce Kurula ispatlayanlar ya da onların temsilcileri katılabilir."

[350] "***Toplantı zamanı ve davetiye***

MADDE 5 *– Sözlü savunma toplantısı, soruşturma safhasının bitiminden en az 30 gün en çok 60 gün içinde yapılır. Sözlü savunma toplantısı davetiyeleri sözlü savunma toplantısı gününden en az 30 gün önce taraflara gönderilir.*"

[351] "***Tanımlar***

MADDE 3 *– Bu Tebliğin uygulanmasında;*

…ğ) Soruşturma safhası: Soruşturma kararının alınmasından, haklarında soruşturma yürütülenlerin son yazılı savunma tarihine ya da bu sürenin bitimine kadar geçen safhayı…ifade eder."

noktasında bağlı yetkisinin olduğu diğer bir ifadeyle toplantı yapılma zorunluluğu idari yargı kararlarında da ifade edilmektedir[352].

Soruşturma raporunun tebliği konusunda bahsedilen şikayetçinin konumuna ilişkin bir itiraz da sözlü savunma toplantısına yönelik yapılmıştır. Aynı görüşe göre, 46. maddede kullanılan "cevap dilekçesi"[353] ifadesi şikayetçiye yapılması gereken bildirime işaret etmektedir[354]. Ancak gerek 45 gerekse 46. maddelerin Kanun gerekçeleri okunduğunda böyle bir sonuca varmak mümkün görünmemektedir. Sözlü savunmanın soruşturulan teşebbüsün meramını anlatmak için bir vasıta olduğu, 2010/2 sayılı Tebliğin 4. maddesinde[355] de yalnızca hakkında soruşturma yürütülenlere sözlü savunmayı talep etme hakkı tanınmasıyla belirginleştirilmiştir[356]. Ayrıca yine aynı Tebliğin 3. maddesinde[357] yalnızca hakkında soruşturma ya da nihai inceleme yürütülen kişilerin taraf sayıldığı açıkça ifade edilmektedir. Bu noktada, şikayetçilere yalnızca kendilerine 42. madde uyarınca bildirim yapılmasının ya da başka şekilde aşamalardan haberdar olunmasının akabinde Kuruma 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi çerçevesinde yapacakları başvuru ile resen sözlü savunma toplantısı kararı alınmasını isteme imkanı kalmaktadır. Kurulun resen sözlü savunma toplantısına karar verip vermediği durumların pazar büyüklüğü ile dahi ilgisinin olmaması öğretide eleştirilmiş ve anlaşıldığı kadarıyla yayımlanmayan bir ara kararda şikayetçinin sözlü savunma yapılmasına ilişkin talebi reddedilmiştir[358]. Bu tutum, iddia hakkının da savunma hakkı kadar korunması gerektiği savıyla eleştirilmiştir[359].

Ancak yapılacağı halihazırda kararlaştırılmış toplantıya katılım talebi bu halin dışındadır. Toplantıya taraf sıfatıyla katılacak olan teşebbüsler haricinde, Kurulca belirlenecek ve Tebliğin 4.

---

[352] D13D, E. 2015/1780, K. 2017/1430, K.T. 08.05.2017; Ank. 10. İd. Mhk. E. 2014/1029, K. 2015/36, K.T. 22.01.2015.

[353] Bahsedilen "cevap dilekçesi"nin ne olduğu konusunda kesin görüş ileri sürülemeyecek olmakla birlikte, raportörlerin sunabildiği ek beyana karşı teşebbüslerin sunduğu cevap olması kanaatimizce makul görünmektedir. Böylelikle Kanunun teşebbüslerin sunacağı ilk dilekçeyi savunma dilekçesi, ikincisini de cevap dilekçesi olarak adlandırdığı çıkarımı yapılabilecektir.

[354] Gürpınar, "Şikayetçi", s. 529.

[355] "***Sözlü savunma hakkı ve toplantı kararı***
MADDE 4 *– Haklarında soruşturma ya da nihai inceleme yürütülenler, Kurul önünde sözlü savunma hakkına sahiptir. Tarafların, savunma ya da cevap dilekçelerinde sözlü savunma hakkını kullanmak istediklerini bildirmeleri halinde sözlü savunma toplantısı yapılır. Kurul, gerekli gördüğü hallerde kendiliğinden de sözlü savunma toplantısı yapılmasına karar verebilir.*
Kurul, toplantı tarihini, yerini, saatini ve toplantıya katılmak isteyen şikâyetçiler ile üçüncü kişiler için başvuru süresini tespit eder ve bu karar Kurum internet sayfasında duyurulur."

[356] Bu tutum, tabii olarak Kurul kararlarına da yansımaktadır. Örnek olarak RK 18-33/557, K.T. 19.09.2018 künyeli *Corena* kararı gösterilebilir.

[357] "***Tanımlar***
MADDE 3 *– Bu Tebliğin uygulanmasında;*
…ı) Taraf: Haklarında soruşturma ya da nihai inceleme yürütülenleri…ifade eder."

[358] RK 13-56/783/M, K.T. 03.10.2013 (Yayımlanmamıştır). Karar künyesi alıntı kaynağı ve ilgili görüş için Gürpınar, "Şikayetçi", s.533.

[359] Gürpınar, "Şikayetçi", s.533-534. Aynı kapsamda sözlü savunma toplantısının yapıldığı hallerde dahi şikayetçiye çok az süre tanındığı ve yazılılık usulünün soruşturulan teşebbüsler kadar şikayetçi bakımından da meramını anlatma bakımından zorluklar içerdiği de çalışmada öne sürülmüştür.

maddesi çerçevesinde internet sitesinde ilan edilen zamana kadar başvurmak kaydıyla şikayetçiler ve şikayetçi olmasa dahi bir şekilde doğrudan ya da dolaylı menfaati etkilenen kişiler, raportörlerin talebi üzerine ya da resen Kurulca katılmasında fayda görülen, bilgisine başvurulabilecek gerçek ve tüzel kişiler ile Bakanlığın talebiyle başlatılan soruşturmalar bakımından Ticaret Bakanlığı da davetiye gönderilecek kişiler arasında yer almaktadır. Ticaret Bakanlığı için idari vesayet kurallarına uygun olarak başvuru süresi yoktur.

Toplantının 4054 sayılı Kanunun 51. maddesi[360] uyarınca başkan dahil en az 5 üyeyle yapılması gerekmektedir. Başkanın katılımı mümkün olmazsa ikinci başkan onun yerine vekaleten katılarak, bu durumda aynı madde uyarınca ikinci başkan dışında en az 4 üyeyle birlikte toplantı yürütülecektir. Bir dava konusu olayda başkan vekilinin toplantı sırasında salonu terk edip tekrar gelmediği, böylece toplantı nisabının sağlanmadığı iddiası üzerine mahkeme toplantının ses kaydının incelendiğini ve bu bağlamda şirket yetkilisi ve tanığının konuşması sırasında bir toplantı üyesinin salondan ayrıldığının anlaşılmadığı ve ilgili teşebbüsün toplantı sırasında buna yönelik bir itirazının olmadığı gerekçeleriyle mahkeme davanın reddine karar vermiştir[361]. İspat sorununun dışında toplantı nisabının gerek üyeler gerekse başkan/vekilince bozulması durumunda toplantının ve dolayısıyla nihai kararın hukuka aykırı hale geleceğini ifade etmek gerekir. Bu bağlamda, Kurumun zaruri ihtiyaçtan ötürü bir üyenin toplantıdan ayrılmasının toplantıya halel getirmeyeceği yönündeki savunmasının, terk durumunun sabit olduğu toplantılar bakımından dinlenmemesi gerektiği ve toplantı nisabının bozulması gerekçesiyle nihai kararın iptal edilmesi kanaatini taşımaktayız.

4054 sayılı Kanunun 47. maddesi uyarınca teşebbüsler sözlü savunma toplantısında kendilerini bizzat savunma hakkına sahiptir. Aynı madde kapsamında teşebbüslerin yanında ya da onların yerine avukatla temsil ve hatta avukat olmayan kişilerce temsil de mümkündür. Kurulun bir yargı organı olmaması sebebiyle avukatla temsil zorunluluğu bulunmadığından Tebliğ hükümleri de bu ilkeye paralellik arz edecek şekilde düzenlenmiştir. Temsilcilerin en az 7 gün öncesinden Kurula bildirilmesi şart koşulmuşsa da Kurulun bu süre içinde bildirilmemiş temsilcileri de kabul etmesi mümkündür. Ancak toplantı yerinin fiziki şartlarının müsait olmaması halinde temsilci sayısına sınırlama getirilmesi mümkündür. Benzer şekilde ve bu şartlara uyulması koşuluyla şikayetçi ve Kurulun davet ettiği diğer kişiler de temsilci aracılığıyla ya da temsilci ile birlikte toplantıya katılabilmektedirler.

Bu noktada, Kurulun soruşturma tarafı teşebbüse sözlü savunma toplantısının detaylarını tebliğ etse de talepte bulunan ve önceki yazılı savunmaları da iletmiş olan avukata tebliğ edilmemesi

---

[360] "***Toplantı ve Karar Yeter Sayısı***
Madde 51 *– Kurul, nihai kararlarında Başkan ya da İkinci Başkan dahil en az toplam beş üyenin katılımı ile toplanır ve en az dört üyenin aynı yönde oy kullanması ile karar verir…*"

[361] Ank. 11. İd. Mhk. E. 2020/2314, K. 2021/1044, K.T. 26.05.2021.

gerekçesiyle toplantıyı kaçırdığını ifade eden teşebbüse kesilen ceza aynı gerekçeye dayanılarak iptal edilmiştir[362].

Toplantıların en çok 5 gün sürmesi hususu da Kanun ve Tebliğde ifade edilmiştir. Her ne kadar hakkında soruşturma yürütülen teşebbüs sayısına göre bir gün sayısı belirlenmemişse de çevrimiçi yayınlanan sözlü toplantıların 1 gün içerisinde tamamlandıkları gözlemlendiğinden belirlenen 5 günlük azami süre kanaatimizce yeterli görünmektedir. Ancak bu noktada, süreyi uzatmamak adına teşebbüslere sözlü savunma için yeterli savunma süresi tanınmadığına dair iddialar da ileri sürülmektedir[363].

Toplantıya katılanlar 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun Dördüncü Bölümü'nde yer alan ispat araçlarını kullanabiliyor olsa da Tebliğ hükümleri ilgili kanunun eski haline atıf yapmış ve geçen yıllarda ne kanun ne de tebliğde bu husus düzeltilmemiştir. Ayrıca ispat vasıtalarının Kurula 7 gün öncesinden bildirilme zorunluluğu emredici olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla süre koşuluna uyulmak koşuluyla tanık, bilirkişi ya da uzman görüşü gibi imkanlardan yararlanılması mümkündür. Kanaatimizce, mücbir sebeplerin varlığı halinde 7 günlük sürenin kısaltılmasına ilişkin istisna hükmü düzenlenmeli ya da en azından Kanunun 47. maddesinde yer alan "*Taraflar süresi içinde bildirilmemiş ispat vasıtalarından yararlanamazlar.*" hükmü ilga edilerek Kurulun takdir yetkisini kullanabilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca nihai işlem ve inceleme süreci kamu düzenini ilgilendirdiğinden ve sürece resen araştırma ilkesi hakim olduğundan idari yargılama usulünde olduğu gibi yemin deliline başvurulamayacaktır. Her ne kadar Kanun ya da Tebliğde bu husus belirtilmemişse de idare hukukunda yemin delilinin öne sürülemeyeceği yönündeki içtihatların[364] Kurulun soruşturmaları açısından da öne sürdüğümüz sebeplerden ötürü geçerli olduğu kanaatindeyiz. Ancak yine idari yargılamada ispat aracı olup olmadığı tartışmalı olup, öğretide genel itibariyle uygulanması gerektiği öne sürülen[365] fakat Danıştay'ca idari yargılamada uygulanması genel itibariyle kabul edilmeyen[366] tanık delilinin sözlü savunma toplantısında mümkün olduğu 2010/2 sayılı Tebliğde açıkça ifade edilmiştir. Gerek Tebliğde

---

[362] D13D, E. 2008/3453, K. 2011/5609, K.T. 06.12.2011.

[363] Gürpınar, "Sözlü Savunma", s. 3.

[364] D8D, E. 2003/3369, K. 2004/917, K.T. 25.02.2004, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 03.04.2025; D3D, E. 1986/1201, K. 1986/2706, K.T. 24.12.1986, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 03.04.2025.

[365] Dilşat Yılmaz, ""Usul Ekonomisi İlkesi" Çerçevesinde Türk İdari Yargılama Usulünde Sözlülük İlkesine İlişkin Bazı Değerlendirmeler", **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (*AHBVÜHFD*)**, C. XXIII, S. 2, 2019, s. 313. Memduh Ocak, "İdari Yargıda Duruşmanın Adil Yargılanma Hakkı Açısından İncelenmesi", **TBB Dergisi**, S. 145, 2019, s. 363. Mahmut Ceylan, "İdari Yargıda Delil Serbestisi ve Sınırları", **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 8, S. 16, 2018, s. 330-331. Sezin Öztoprak, "Yargı Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Tanık", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (*DEÜHFD*)**, C. 23, S. 2, 2021, s. 1381. Aksi yönde Selçuk Hondu, "İdari Yargılama Usulünde Deliller ve "Şahit"", **Günışığında Yönetim II: Yargısal Korunma**, *ed.* İl Han Özay, XII Levha, 2004, s. 259. Celal Işıklar, "İdari Yargıda Duruşma", **TAAD**, C. 2, Y. 2, S. 4, 2011, s. 81.

[366] D3D, E. 1986/1201, K. 1986/2706, K.T. 24.12.1986, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 03.04.2025; D3D, E. 1989/3460, K. 1990/3569, K.T. 25.12.1990, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 03.04.2025.

açıkça ifade edilmiş olması gerekse de idari usulde dinlenen tanık ifadelerinin hukuka uygun olduğu ve yargılamada da dikkate alınacağı yönündeki isabetli Danıştay kararları uyarınca tanık delilinin sözlü savunma toplantısında ispat aracı olarak kullanılabileceğine şüphe bulunmamaktadır[367].

İspat araçlarının ardından, COVID-19 pandemisi döneminde çevrimiçi olarak gerçekleştirilmiş sözlü savunma toplantılarının hukuki çerçevesinin de açıklanması gerekir. Kanun ya da Tebliğ hükümlerinde bu toplantının çevrimiçi yapılabileceğine dair hükmün bulunmaması sebebiyle bu uygulamanın herhangi bir yasal dayanağının bulunmadığı öne sürülmüştür[368]. Ancak idarenin düzenleme yetkisi çerçevesinde çevrimiçi toplantılar açıkça yasaklanmadığından Kurulun bu yönde alacağı karar hukuka uygundur.

Sözlü savunma toplantısı kural olarak kamuya açık gerçekleştirilmekte, bu bağlamda toplantı ilanları Kurum sitesinde yayımlanmakta ve toplantı fiziken gerçekleştiriliyor olsa da dinleyici olmak isteyenlere ön kayıtla çevrimiçi katılım imkanı sağlanmaktadır[369]. Ancak toplantılarda gözetilen aleniyet ilkesi, soruşturma taraflarının ticari sırları ve bilgileri bakımından gizliliğe yönelik endişeleri de beraberinde getirebilmektedir[370]. Bu sebeple genel ahlakın ve ticari sırların korunması gerekçesiyle soruşturulan teşebbüslerin talebi üzerine ya da resen oturumların gizli yapılması da kararlaştırılabilmektedir.

Talep üzerine alınacak kararlarda talebin en geç ispat vasıtalarını sunma tarihine (toplantıdan 7 gün öncesine) dek yapılması emredici hükümle Tebliğde ifade edilmiştir. Ancak Kurulun talebi değerlendirmede takdir yetkisi olduğu da göz önüne alındığında kanaatimizce sonradan gerekli görülmesi halinde gerekirse ön kayıt yaptırmış dinleyiciler dahil herkese karşı toplantının gizli yapılması kararı toplantı sırasında dahi kararlaştırılabilecektir. Bu sebeple, teşebbüslerin de bunu her zaman ileri sürebileceği ancak bu sürenin düzenleyici süre olarak öngörülmesi gerektiği düşüncesiyle Tebliğde yer alan "*Bu süre geçirildikten sonra yapılan gizlilik talebi kabul edilmez.*" ifadesinin kaldırılması gerekmektedir. Şayet Kurulun talep üzerine -katılmayacağımız üzere- gizlilik kararı verme zorunluluğu olsaydı bu durumda bu talebin süreyle sınırlandırılması anlaşılabilecekti. Ancak bu durum da aleniyet ilkesini taraf iradesine bırakması sebebiyle hukuka aykırılık teşkil edeceğinden iletilecek gizlilik taleplerinin her zaman Kurulun dikkatine sunulacağını ve buna istinaden Kurulun gerekli görmesi

---

[367] İdari usulde tanık dinlenmiş ise bu delilin dikkate alındığı yönünde Yasin, **İspat**, s. 43-44. Bunun dışında D12D, E. 2015/3879, K. 2019/1581, K.T. 05.03.2019 künyeli kararda (**Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 03.04.2025) disiplin soruşturmasında alınan tanık ifadesi yargılamada dikkate alınmıştır. Ancak bu durumda, yalnızca aleyhe olan tanık ifadelerinden sonuca gidilmesi hukuka aykırı addedilmektedir. D5D, E. 2016/18802, K. 2018/13819, K.T. 03.05.2018, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 03.04.2025.

[368] Gürpınar, "Sözlü Savunma", s. 8-9.

[369] Örnek olarak https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/turkiye-de-yapi-kimyasallari-pazarinda-f-5c3b091c531ff01193e40050568585c9 adresinde yer alan ilan gösterilebilir. E.T. 22.04.2025.

[370] Cihan Yüzbaşıoğlu, "Rekabet Hukukunda Uzlaşma Usulü, Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **GSÜHFD**, S. 1, 2024, s. 236.

halinde gizlilik kararı alabileceği görüşünde olduğumuzu ifade etmeliyiz. Gizlilik talebinin kabul edilmesi durumunda üyeler, soruşturma heyeti, toplantıyla görevlendirilmiş Kurum personeli ve ilgili teşebbüs dışındakiler salon dışına çıkarılmaktadır.

Gizlilik talebi ayrıca sözlü savunma toplantısının tamamına ilişkin olmadan toplantıda sunulacak ticari sır niteliğindeki belgelere ilişkin de yapılabilmektedir. Kurula toplantıda sunulmak üzere iletilen bilgi ve belgeler bakımından teşebbüsler gizlenmiş ve gizlenmemiş iki nüsha oluşturup, bilgilerin yer aldığı belgeler "*Gizlidir*" ya da "*Ticari Sır İçerir*" gibi ifadelerle iletilmek zorundadır. Ayrıca teşebbüsler ilgili bilgilerin neden gizli bilgi sayıldığını da gerekçeli olarak açıklamak zorundadır. Bunun akabinde Kurul sözlü savunma toplantısından önce gizlilik talebini karara bağlamakta ve gerekçesini de nihai kararda açıklamaktadır. Talebin kabul edilmesi halinde toplantı sunumu sırasında üyeler önlerinde gizlenmemiş bilgileri görebilmekte ancak sunumlarda bu bilgiler gizlenmiş şekilde görülmektedir.

2.5 Nihai Karar

Nihai karar, idari usulü sonlandıran karar olup, Kurulun verebileceği çok sayıda nihai karar türü vardır. Önaraştırma yapılmaması, soruşturma açılmaması, taahhüt[371], uzlaşma[372], tedbir, idari para cezası[373] ve cezasızlık kararları Kurulun ihlal incelemesi çerçevesinde verebileceği nihai kararlardır.

Kanunda ifade edildiği üzere, sözlü savunma toplantısının yapıldığı gün nihai kararın gerekçeli şekilde yazılması gerekmektedir. Ancak bunun mümkün olmaması halinde 15 güne kadar Kurula süre tanınmıştır. Her ne kadar gerekçenin yazılmasındaki süre düzenleyici süre olsa da gerekçenin makul süre içinde yazılması hukuki güvenlik ilkesinin gereği olduğundan[374] kanaatimizce gecikme halinde Kurul, kararın yazılmasının neden geciktiğini de belirtmelidir. Sözlü savunma toplantısının yapılmadığı hallerde ise son yazılı savunmanın yapıldığı tarihten itibaren 30 gün içinde ve hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslerin katılmaması sebebiyle yapılmaması halinde de toplantı tarihinden sonraki 1 hafta içinde nihai kararın yazılması gerektiği öngörülmüştür.

---

[371] Ancak taahhüt ve uzlaşma taleplerinin reddi kararları süreci sonlandırmadığından nihai karar değillerdir.

[372] Uzlaşma kararları nitelikleri gereği idari para cezası barındırırlar.

[373] Aynı kararda hem tedbir hem de idari para cezası kararı verilebilmektedir. Örnek olarak *Frito-Lay* (2025) kararı: RK 25-06/152-78, K.T. 13.02.2025. Bu durumun Anayasa Mahkemesi kararları ışığında *ne bis in idem* ilkesine aykırılık oluşturmayacağı, zira idari yaptırım niteliğinde olan idari tedbirlerde bu ilkenin uygulanmadığı, idari usulde idari işlemler için öngörülen genel hukuka uygunluk ölçütlerinin ve varsa o alana ilişkin spesifik idari usul kurallarının uygulanmasının yeterli olacağı yönünde Mutlu Kağıtcıoğlu, "İdare Hukuku Yaklaşımıyla Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapısal Tedbirler", **TAAD**, Y. 12, S. 47, Temmuz 2021, s. 135.

[374] AYM, E. 2014/64, K. 2014/140, K.T. 11.09.2014. Yüksek Mahkeme, her ne kadar karar gerekçesi için öngörülen süre düzenleyici süre ise de gerekçenin ilanihaye makul süre içinde yazılmasını hukuki güvenlik ilkesinin gereği olarak görmektedir.

Nihai kararların alınabilmesi için Başkan ya da mazeret halinde İkinci Başkan dahil en az 5 üyenin toplantıda bulunması ve en az 4 üyenin aynı yönde oy kullanması gerekir. Bunun mümkün olmaması halinde yapılacak ikinci toplantıya mazeretli olanlar hariç tüm üyeler katılmak zorundadır ve karar salt çoğunlukla alınır.

Karar sonucu için dayanak kabul edilen gerekçelerin ilgili sonucu gerektirip gerektirmediği ve bu bağlamda gerekçe yükümlülüğünün ne ölçüde sağlanabildiği hususu bölümün devamında[375] incelenecektir. Ancak nihai kararda ispata ilişkin olamayacak hususlara burada değinilmelidir.

İlk hal, nihai karar toplantısında toplantı ya da karar nisabının sağlanmadan nihai kararın verilmesidir. Yukarıda değinildiği üzere, nihai kararlar Başkan ya da İkinci Başkan dahil en az beş üyenin katılımıyla ve en az dördünün aynı yönde oy kullanmasıyla alınabilmektedir. Bu nisaplardan biri sağlanmazsa ikinci toplantı yapılmaktadır. İkinci toplantıya ise tüm üyelerin katılımı zorunludur. Ancak izinli ya da başkaca geçerli mazereti bulunan kimselerin katılmamasına imkan tanınmıştır. Danıştay kararına konu olayda ilk toplantıda karar nisabı sağlanmadığından ikinci toplantı yapılmıştır. İkinci toplantıda mazeretli olarak bildirilen bir üyenin aynı gün başka bir karar toplantısına katıldığının anlaşılması üzerine mahkemece kişinin mazereti sorulmuş, ancak makul bir cevap alınamamıştır. Bu doğrultuda o dönem işlemi ilk derece mahkemesi olarak inceleyen Danıştay dairesi, Kanunda öngörülen Kurul oluşum şekline aykırı şekilde karar alınması gerekçesiyle alınan nihai kararı iptal etmiştir[376].

Bir başka hal gerekçesiz karar verilmesidir. Giriş bölümünde açıklandığı üzere, idari işlemin gerekçesinin ilgiliye iletilme zorunluluğu kural olarak bulunmasa da Kurulun nihai kararlarının gerekçesi ilgililere iletilmek zorundadır. Nihai kararın gerekçesiz verildiği iddiası çeşitli davalara konu edilmişse de mahkemelerin bu iddiayı hükme esas kabul etmek şöyle dursun, inceleyerek reddettiği karara dahi rastlanmamıştır. Bu açıdan Kurulun karnesinin başarılı olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Nihai kararın alınmasına katılan üyeler hakkında tarafsızlık şüphesi de oluşabilir. Kurul üyelerinden biri nihai karar toplantısından önce ihsas-ı reyde bulunduysa ya da Kurul üyeleriyle teşebbüs arasında çıkar çatışması olduğu öne sürülmekte ise ilgili üyelerin çekilmeleri toplantı ve karar nisabı açısından sorun oluşturmayacak şekilde bir toplantı düzeni oluşturulmalıdır. Bu bağlamda, yukarıda bahsedildiği üzere ikinci kez toplantı yapılıyorsa dahi bu durum mazeret olarak kabul edilmelidir. Ancak yine de hukuken toplantı ve karar nisabının oluşturulamayacağı bir hal olursa da bu kişilerin kendileri hakkında oluşacak önyargıdan kaçınmak için gerekli adımları atması karşılaştırmalı hukukta önerilmektedir[377]. AİHM, adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine hükmettiği *Kingsley v.*

[375] Bkz. "5. İspat Standardı" başlığı.
[376] D13D, E. 2007/5205, K. 2010/2223, K.T. 15.03.2010.
[377] Teleki, 285-286.

Birleşik Krallık[378] kararında tarafsızlık şikayetlerinde alınan kararlar üzerinde tam yetkili bir yargısal denetim mekanizmasının bulunmasını, mahkemenin ihlal tespit ettiğinde kararı iptal edebilmesini ve inceleme konusunu bağımsız bir kuruma yönlendirebilmesini aramaktadır. Bu bağlamda, her ne kadar ülkemizde ilk iki şartın sağlanmakta olduğu söylense de kamusal yetki kuralları gereğince üçüncü şartın hukuken mümkün olmadığını ancak yukarıdaki şekilde çözümlenebileceğini ifade etmek gerekir.

3. Soruşturma Evresindeki Usuli Mekanizmalar

Rekabet Kurumu'nun çalışmaya konu süreci yüksek maliyetleri de beraberinde getirmektedir. Bunun yanında, kamu hukukunun değişen yapısı kişileri idareyle eşit görmeye yaklaştırmakta ve hatta kimi durumlarda idarenin kamu gücü kullanarak tesis ettiği işlemleri emirden bağlayıcı olmayan işlemler yoluyla -çıkarımsal olarak- temenniye dönüştürebilmekte, idareyle kişiler arası müzakere imkanlarını geliştirerek çeşitlendirebilmektedir[379]. Zira, kişiler idareyle aralarındaki ilişkiyi rasyonel bulmadıklarında bir kaçış sürecine girebilmektedirler[380]. Böylelikle, uzun süredir ifade edilmekte olan, kişilerin idare karşısındaki güçlenen konumu, idarenin kişilere hizmet sunma şeklinde tezahür eden varlık sebebinin güçlendiğini göstermektedir. Bu kapsamda, idarenin kendi görüş ve iradesini dayatma fikrinin arkaik kaldığı sonucu da doğmaktadır[381]. Bu sebeplerden ötürü, teşebbüsün hazırlayacağı bir metin yoluyla Kurulla kısmi müzakere imkanı sağlayan taahhüt müessesesi ile Kurulla daha geniş bir müzakere alanı oluşturan uzlaşma müesseseleri rekabet ihlalinin denetimi sürecine dahil edilmiştir.

Taahhüt müessesesi, 4054 sayılı Kanunun 7246 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2020 yılında değiştirilerek fıkralar eklenen 43. maddesi ile 2021/2 sayılı Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Önaraştırmalarda ve Soruşturmalarda Sunulacak Taahhütlere İlişkin Tebliğde düzenlenmiştir[382]. Uzlaşma müessesesi ise Kanun değişikliği ile aynı maddeye eklenmiş olup, ayrıntıları Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına

---

[378] AİHM, 35605/97, K.T. 28.05.2002.

[379] Bige Açımuz, "İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi (*MÜHF-HAD*)**, C. 24, S. 2, Aralık 2018, s. 548.

[380] Halit Uyanık, "İdare Hukukunun Eksen Kayması: İdarenin Üstünlüğünün Gerekçelendirilmesi Sorunu". **İÜHFM**, C. 69, S. 1-2, Aralık 2011, s. 1157.

[381] Meltem Kutlu Gürsel, "İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Süjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişim", **GSÜHFD: Prof. Dr. Yıldızhan Yaylaya Armağan**, Armağan Serisi No: 4, 2003, s. 322.

[382] Taahhüt müessesesinin düzenlenmesinden önce Kanunun 9. maddesinin 3. fıkrası kapsamında taahhüdün işletildiği kararlar ve ilgili yargı kararları için Hatice Odabaş Buba, "AB ve Türk Rekabet Hukukunda Rekabet İhlallerine İlişkin Taahhüt Yöntemi", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi,** No: 156, 2017, s. 41-51. Taahhüt mekanizmasının kanunda açıkça ifade edilmeden önce uygulamaya konması ülkemize has bir durum değildir. AB hukukunda da 1/2003 sayılı Tüzük'ten önce 2000-2003 yılları arasında sırf akaryakıt sektöründe 10 dosyanın taahhütle kapatıldığına ilişkin Wouter P. J. Wils, "Ten Years of Commitment Decisions Under Article 9 of Regulation 1/2003: Too Much of a Good Thing?" **Concurrences Journal 6th International Conference 'New frontiers of antitrust'**, 2015, s. 10 (kıs. "Commitment"). Yazar bu şekilde kapatılan dosyaları hukuka aykırı olarak nitelemese de bunların gayri resmi olduğunu belirtmektedir.

Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik[383] ya da kısaca Uzlaşma Yönetmeliği olarak anılan düzenlemede yer almaktadır.

Kanun değişikliğinin gerekçesi, Avrupa Birliği mevzuatından uyarlanan taahhüt mekanizmasının Türk Rekabet Hukuku'na entegre edilmesiyle; teşebbüslerin rekabet endişelerini ortadan kaldırmaya yönelik taahhütlerinin Rekabet Kurulu tarafından yeterlilik ve zamanlama açısından değerlendirilip kabul edilmesi durumunda, soruşturma süreçlerinin başlatılmaması veya mevcut soruşturmaların sonlandırılması olarak ifade edilmektedir. Bu sayede, uzun ve karmaşık inceleme aşamalarına gerek kalmadan rekabet ihlallerinin hızlıca giderilmesi, olası zararların büyümesinin önlenmesi ve kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasının sağlanması hedeflenmektedir. Özellikle ceza verilen ya da ihlal bulunmadığı tespiti yapılan kararlar gibi taahhüt ve uzlaşma dışındaki karar türlerinin ağırlığını giderek azaltmasıyla[384] faydaları göz önüne serilen bu müesseselerin uygulamasının artması Kurum ve teşebbüsler bakımından kazan-kazan odaklı bir yaklaşımı beraberinde getirmektedir.

Bunların yanında Kurula yapılacak pişmanlık başvurusuyla Kanunun 16. maddesinde yapılan değişiklikle 2008 ve yayımlanan Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik ile 2009 yılından[385] bu yana resmi olarak[386] cezasızlık ya da cezada indirim sonuçlarını doğurabilen pişmanlık müessesesi de rekabet ihlalinin denetimi süreci öncesi ya da sırasında kullanılabilecek usuli bir imkandır.

Ancak gerek halihazırda Kurum nezdinde yürütülen bir sürecin varlığının yanında böyle bir süreç olmadan da başlatılabilmesi gerekse de kartellere özgü bir müessese olup bu yönüyle istisnai bir usul olması ve daha da önemlisi son dönemde uygulandığı durumlarda bile uzlaşma müessesesiyle birlikte uygulanagelmesinden ötürü pişmanlık müessesesi ayrı bir başlıkta incelenmeyecek olup, uzlaşma müessesesinin altında önemli hususlara karşılaştırmalı olarak değinilecektir.

---

[383] RG S. 31542, T. 15.07.2021.

[384] 2023 yılında yürütülen ihlal soruşturmalarının 37'sinde ihlal bulunmadığı, 12'sinde ihlal bulunduğu yönünde karar verilmişken; 66 dosya uzlaşma, 28 dosya ise taahhüt süreci ile sonlandırılmıştır.

[385] "Kartel Yönetmeliği", "Pişmanlık Yönetmeliği" ya da "Aktif İşbirliği Yönetmeliği" olarak gerek öğreti gerekse Kurul kararlarında anılan bu yönetmelik son olarak 2023 yılında güncellenmiştir.

[386] Kurul kanun değişikliği öncesindeki *Trafik Sinyalizasyon* (RK 07-34/349-129, K.T. 24.04.2007)*, Gazbeton* (RK 06-37/477-129, K.T: 30.05.2006) *ve Yonga Levha-I-II* (RK 02-53/685-278, K.T. 06.09.2002 ve RK 03-12/135- 63, K.T. 25.02.2003) gibi kararlarında o dönem pişmanlık hükümleri Kanunda düzenlenmemesine rağmen Kanunun 16. maddesinde verilmiş olan (O dönemki haliyle: "*Kurul, para cezasına karar verirken, kastın varlığı, kusurun ağırlığı, ceza uygulanan teşebbüs veya teşebbüslerin pazar içindeki gücü ve muhtemel zararın ağırlığı gibi unsurları dikkate alır.*") takdir yetkisini tartışmalı ancak mahkeme kararları çerçevesinde hukuka uygun olarak işbirliği yapılması gerekçesiyle cezada takdiri indirimler uygulamıştır. Gökşin Kekevi, "Kartellerle Mücadelede Yeni Dönem: Pişmanlık Yönetmeliği", içinde **Rekabet Hukuku Yaptırım Politikasında Yeni Dönem: Ceza ve Pişmanlık Yönetmelikleri**, *ed.* Kerem Cem Sanlı, 2009, s. 51 (kıs. "Pişmanlık").

3.1 Taahhüt

Taahhüt, Kurulun rekabet ihlaline ilişkin yürüttüğü incelemeyi, ilgili teşebbüslerin sundukları metinleri kabul etmek yoluyla ihlal denetiminde bulunmaksızın sonlandırması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda taahhüt sürecinin izlenmiş olması, ilgili dosya bakımından ihlalin varlığı ya da yokluğuna ilişkin kesin bir yargıyı ifade etmemektedir. Bununla birlikte taahhüt başvurusu kabul edilen teşebbüslere taahhüt metninde yer alan fiillere uyulması beklentisiyle herhangi bir ceza uygulanmamaktadır.

2021/2 sayılı Tebliğin 5. maddesi[387] uyarınca önaraştırma yapılması kararından başlanarak teşebbüse yapılan soruşturma bildiriminden üç ay sonrasına kadar hakkında rekabeti ihlal tespiti usulü işletilmekte olan teşebbüs tarafından sürece son verilmesi istemiyle taahhüt başvurusunda bulunulabilmektedir. Tebliğ hükümleri uyarınca bu süreler geçirildikten sonra yapılan taahhüt talepleri dikkate alınmamaktadır.

"Taahhüt" imkanı önaraştırmayla başlamasına rağmen bu usulün soruşturma evresinde incelenmesinin iki sebebi vardır. Bunlardan birincisi süreç boyunca var olan ve süreci usulen sonlandırmaya yarayan yalnızca iki imkan[388] olmasından ileri gelmektedir. Taahhüt dışındaki diğer imkan olan uzlaşma prosedürü taahhüdün aksine ancak soruşturma aşamasında başlatılabilmektedir. Yeknesaklığın sağlanması adına bu usullerin soruşturma evresinde incelenmesi uygun görülmüştür.

İkinci sebep ise Kurul uygulaması ve teşebbüslerin genellikle süreçten haberdar oldukları ana ilişkindir. Şöyle ki, yayınlanan kararlar arasında[389] Kurulca halihazırda değerlendirilmiş taahhüt taleplerinin çok azı önaraştırma sırasında iletilebilmiştir[390]. Bunun ardındaki sebep teşebbüslerin

---

[387] "***Taahhüt sürecinin başlatılması***
MADDE 5 – *Haklarında yürütülen bir incelemeye taahhütle son verilmesini isteyen taraflar, önaraştırma veya soruşturma sürecinde taahhüt sunma talebinde bulunabilirler. Soruşturma sürecindeki taahhüt sunma talepleri, Kanunun 43 üncü maddesinin ikinci fıkrası kapsamında yapılan soruşturma bildiriminin tebliğinden itibaren üç ay içinde Kuruma iletilir. Bu süre geçtikten sonra Kuruma iletilen taahhüt sunma talepleri dikkate alınmaz.*
Taraflar, taahhüt sunma taleplerini yazılı şekilde Kuruma ileterek taahhüt sürecini başlatır."

[388] Bahsedilen sebeplerden ötürü pişmanlık müessesesi haricinde.

[389] Son yayınlanan faaliyet raporu olan 2023 Faaliyet raporunda yalnızca ilgili yılda 79 taahhüt başvurusu alındığı ifade edilmektedir. **Rekabet Kurumu 2023 Faaliyet Raporu**, Temmuz 2024, s. 83 (Yazar Belirtilmemiş). Yayımlanan karar istatistiklerine bakıldığında ise 2021 yılından halihazırdaki son istatistik olan 2024 yılının haziran ayı sonuna dek Kurum tarihinde toplam 51 taahhüt başvurusu kabul edilmiştir. **Rekabet Kurumu 2021, 2022, 2023, 2024 (İlk 6 Ay) Karar İstatistikleri**, 2022-2025, s. 2(Yazar Belirtilmemiş).

[390] RK 21-53/736-369, K.T. 28.10.2021. Kararda önaraştırma yapılması kararından sonra taahhüt başvurusunda bulunulduğu belirtilmişse de ilgili karar yayımlanmamıştır. Detaylandırmak gerekirse, Kurul 21-11/151-M sayılı yayınlanmayan kararla önaraştırma yapılmasına ve akabinde 21-34/461-M sayılı yine yayınlanmayan kararla Kurulca ek çalışma yapılması kararlaştırılmıştır. Ek çalışma süresi içerisinde incelemeye konu *SPGPRINTS* adlı teşebbüsün süreçten nasıl haberdar olduğu açıklanmamışsa da taahhüt başvurusu yapması üzerine 21-40/581-M sayılı kararla taahhüt görüşmesine başlanması yönünde karar verilmiştir. Her ne kadar soruşturma açıldığı kararının tebliğinden itibaren tanınan üç aylık sürenin teşebbüsün konuyu değerlendirmesi açısından yeterli olduğu öne sürülebilecekse de süreçten önaraştırma aşamasında haberdar olan teşebbüsler ile soruşturma aşamasında haberdar olan teşebbüsler arasında hakkaniyete aykırı bir durum oluştuğu çıkarımı yapılabilecektir. Bunun dışında *Paksan* kararı: RK 24-19/438-185, K.T. 18.04.2024;

sürelerini sonuna kadar kullanma iradeleri olabileceği gibi, süreçten ancak soruşturma aşamasında haberdar olmuş olmaları da olabilir. Kurulun bilgi isteme ve yerinde inceleme taleplerinde doğrudan ilgili teşebbüse yönelik başlatılan bir süreç olup olmadığı bilgisinin paylaşılmadığı dikkate alındığında, Kurulca yayınlanan nadir sayıdaki ilk inceleme kararı haricinde teşebbüsler resmi olarak haklarında önaraştırma başlatıldığından haberdar olamamaktadır. Bu sebeple, her ne kadar isabetle sürecin uzamaması adına önaraştırma evresinde de başvuru imkanı tanınmışsa da temel olarak taahhüt prosedürünün soruşturma evresinde var olan bir imkan olduğu saptaması isabetli olacaktır.

3.1.1 Taahhüdün Şartları

Taahhüdün hangi ihlallere uygulanabileceği hususu dışlama yöntemi ile belirlenmiştir. Kanunun 43. madde hükmüne göre taahhüt ancak açık ve ağır ihlal oluşturmayan haller bakımından mümkündür. 2021/2 sayılı Tebliğde ise açık ve ağır ihlallerin ne olduğu detaylandırılmıştır[391]. Buna göre; "*Bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabeti doğrudan ya da dolaylı olarak engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan;*

1) Rakip teşebbüsler arasında fiyat tespiti, müşterilerin, sağlayıcıların, bölgelerin ya da ticaret kanallarının paylaşılması, arz miktarının kısıtlanması veya kotalar konması, ihalelerde danışıklı hareket, gelecekte uygulanması planlanan fiyat, üretim ya da satış miktarı gibi rekabete duyarlı bilgilerin paylaşılması,

2) Üretim veya dağıtım zincirinin farklı seviyelerinde faaliyet gösteren teşebbüsler arası ilişkide alıcının sabit veya asgari satış fiyatının belirlenmesi,

konularında gerçekleşen anlaşma ve/veya uyumlu eylemler ile bu konulara ilişkin teşebbüs birliği karar ve eylemler" açık ve ağır ihlal olarak belirlenmiştir.

Açık ve ağır ihlal iddiasının tartışıldığı ve rekabet hukukunun dinamik doğası gereği son Kurul kararlarındaki örnekler incelendiğinde, sözlü iletişim yoluyla münhasırlık[392], bayilerin internet satışlarının kısıtlanması ve bayilerin satış yapacağı bölge/müşterilerinin kısıtlanması[393], yeniden satıcılarının satış fiyatının belirlenmesi[394], münhasırlık hükmü bulunan sözleşmelerde bölgelerin net

[391] İlgili başlıkta belirtildiği üzere bu hallerin herhangi birinin varlığına yönelik sürecin başlatılmış olması halinde taahhüdün yanında "*de minimis*" kararı da verilemeyecektir. Bunların yanında, açık ve ağır ihlallerin çalışma kapsamı dışındaki başka hallere ilişkin sonuçları da bulunabilmektedir.

[392] *Frito-Lay* kararı: RK 25-06/152-78, K.T. 13.02.2025.

[393] *Zeka Küpü* kararı: RK 24-25/610-257, K.T. 06.06.2024. Aynı kararda *Zeka Küpü*'nün yine soruşturmaya konu olan yeniden satış fiyatı tespiti eylemine ilişkin soruşturmanın açık ve ağır ihlalden ötürü devam ettiği ifade edilmektedir. Ayrıca dikkat edilecek olursa bölge paylaşımı ya da arz kısıtlaması da bölge kısıtlamasına yakın ihlaller gibi görünse de ağır ihlal iken, bölge kısıtlaması bu kapsamda görülmemektedir. Ayrıca *EPSON* kararı: RK 24-24/572-241, K.T. 04.06.2024. Yine yayıncılık soruşturmaları kapsamında *Bilfen, Başkent* kararları: RK 24-25/608-255, K.T. 06.06.2024 ve RK 24-25/607-254, K.T. 06.06.2024.

[394] *Oriflame* kararı: RK 24-13/245-102, K.T. 14.03.2024.

olarak ifade edilmemiş olması[395], rekabet etmeme yükümlülüğünün süresinin belirlenmemiş olması[396], yayıncı kuruluşlar arasında ayrımcı uygulamalar[397] gibi potansiyel rekabet ihlali hallerinin açık ve ağır ihlal teşkil etmediği ortaya konmuştur.

Ancak amaç bakımından ihlal teşkil eden özellikle yeniden satış fiyatının tespitine yönelik çok sayıda kararda[398] açık ve ağır ihlalin tartışılmasından ötürü taahhüde olanak sağlanmamıştır[399]. Bunun yanında 2021/2 sayılı Tebliğde açıkça sayılmayıp, yine bu kapsamda kabul edilen benzer hususlara örnek olarak satış stratejisi[400] ve güncel stok bilgisi[401] rekabete hassas bilgi olarak kabul edilmekte ve ayrıca çalışan ayartmama anlaşması[402], centilmenlik anlaşması[403], negatif eşleme anlaşması[404] gibi davranışların da açık ve ağır ihlal kapsamında sayıldığı belirtilmektedir.

Bunların dışında, Kurul *Hepsiburada* (2024) kararında otomatik fiyatlandırma davranışının açık ve ağır ihlal oluşturduğu izlenimini veriyor olsa da her olay bakımından ayrıca değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Buybox adı verilen ve e-pazar yeri platformlarında öne çıkarılan satıcıları barındıran kutucuklar kullanıcıların ilgili satıcıları tercih etmesine sebep olabilmektedir. Satıcılara ise buybox fiyatından ya da bu fiyatın altı veya üstü bir fiyattan otomatik satış fiyatının belirlenmesi imkanı sunulmuştur. Kurul, buybox fiyatından yapılacak algoritmik fiyat belirlemelerinin rekabet ihlali oluşturacağı gerekçesini de ifade ederek bu imkanı süresiz ortadan kaldıran taahhüdü kabul etmiştir. Benzer şekilde, Avrupa Komisyonu da 2022 yılında *Amazon*'un kullandığı buybox sisteminin rekabete uygunluğu Amazon'un satıcı olduğu ya da satıcı olmasa da süreçleri yönettiği programları Buybox

---

[395] *Gazi Kimya* kararı: RK 24-29/693-291, K.T. 11.07.2024.

[396] **A.g.k.** ve Duracell (2024) kararı: RK 24-16/359-139, K.T. 04.04.2024.

[397] *Krea* kararı: RK 23-43/826-292; K.T. 14.09.2023.

[398] *Singer* kararında (RK 21-46/672-336, K.T. 30.09.2021) kullanılan *"Gerek AB gerek Türk rekabet hukuku sisteminde yeniden satış fiyatının tespiti davranışlarının 4054 sayılı Kanunun 4. maddesi kapsamında açık ve ağır ihlal teşkil eden dikey kısıtlamalardan biri olarak değerlendirildiği, nitekim Kurul tarafından alınan birçok kararda da; yeniden satış fiyatının tespitinin amaç bakımından rekabet ihlali olarak değerlendirildiği ve bu cihetle söz konusu yaklaşımın istikrar kazandığı belirtilmelidir."* ifadesi Kurulun amaç bakımından ihlal ile açık ve ağır ihlali aynı kavramlar olarak yorumladığını göstermektedir. Gerçekten de Kurulun ilgili hallerin varlığına yönelik başlatılan süreçlerde pazardaki etkisi kontrol edilmeksizin taahhüt imkanına izin vermemesi bu tespitin yanlış olmadığını göstermektedir. Aynı yönde *Koroplast* (2024) kararı: RK 24-40/945-406, K.T. 03.10.2024.

[399] Son dönemdeki en sık karşılaşılan açık ve ağır ihlal türü olup Kurulun bu iddiaları barındıran birçok kararında taahhüt, muafiyet ve *de minimis* taleplerini bu gerekçeyle reddettiği gözlemlenmiştir. *Hattat* kararı: RK 24-30/717-301, K.T. 18.07.2024; *ABC* (2024) kararı: RK 24-14/290-119, K.T. 21.03.2024; *Uğur* (2023) kararı: RK 23-58/1147-409, K.T. 14.12.2023; *Groupe SEB* (2021) kararı: RK 21-11/154-63, K.T. 04.03.2021; *Duru Bulgur* kararı: RK 20-54/754-M, K.T. 17.12.2020 *Baymak* kararı: RK 20-16/232-113, K.T. 26.03.2020; *Akaryakıt* kararı: RK 20-14/192-98, K.T. 12.03.2020; *Turkcell* (2019/I-II) RK RK 19-03/23-10, K.T. 10.01.2019 ve RK 19-39/610-263, K.T. 12.11.2019; *Sony Eurasia* kararı: RK 18-44/703-345, K.T. 22.11.2018.

[400] *İgsaş* kararı: RK 21-63/883-432, K.T. 23.12.2021.

[401] **A.g.k.**

[402] *Getir* (2021) kararı: RK 21-55/765-381, K.T. 11.11.2021. *Kocaeli Özel Okullar-Murat Yıldırım* kararı: RK 24-08/138-56, K.T. 15.02.2024.

[403] *Özel Hastaneler* kararı: RK 22-10/152-62, K.T. 24.02.2022.

[404] *Vavacars* (2022) kararı: RK 22-49/725-304, K.T. 27.10.2022; *Arabam.com* (2022) kararı: RK 22-54/836-346, K.T. 08.12.2022 *Letgo* (2023) kararı: RK 23-32/629-211, K.T. 20.07.2023.

kriterinden çıkarması ve Buybox dışında küçük satıcılar için de ayrıca hemen altta kutucuklar oluşturması yönündeki taahhüdü yoluyla kabul etmiştir. Açıkçası, fiyat belirlemenin aracı pazar yeri algoritmasına bırakılmasının yeniden satış fiyatının tespiti, fiyat sabitleme ya da topla-dağıt karteline imkan tanıma gibi bir kısmı açık ve ağır olarak değerlendirilen ihlal kategorilerine girmesi olasıdır. Ancak *Hepsiburada* dosyasında fiyat sabitlemenin kaldırılması ve asgari %0,1 fiyat farkı oluşturulması suretiyle fiyat katılığının önlenmesi[405], *Amazon* dosyasında ise kriter değişikliği ve Buybox haricinde de teklif gösterilmesinin hakim durumun kötüye kullanılmasını engelleyici nitelikte olması sebepleriyle Kurulca açık ve ağır rekabet ihlalinin olmadığına kanaat getirilmiştir.

Her ne kadar bu kararlara karşı dava açılmamışsa da algoritmik fiyat tespitinin tüketicilere sağladığı yararların yanında rekabeti ihlal etmeye yaklaştığı göz ardı edilmemelidir. Zira, konuyla ilgili ne otoriteler nezdinde ne de yargı ölçeğinde bir içtihat birliğinden bahsetmek için henüz erkendir. Rekabet otoritelerinin esas amacının rekabete aykırı faaliyetlerin piyasada hiç var olmayacak seviyeye gelmesi olduğu söylenebilir. Ancak bu amaç, cezalandırma işlevini tamamen ya da büyük oranda baskılıyorsa teşebbüsleri rekabeti ihlale teşvik edici bir görünüme bürünebilecektir.

Esasında bu ihlallerin öncesinde öğretide bir çalışmada teknolojinin bu sonuçları getireceği öngörülmüştür[406]. Buna göre, büyük veri kullanılarak dört türde rekabeti kısıtlayıcı gizli anlaşma ortaya çıkabilecektir. Bunlar, insanların bilgisayarları haberci olarak kullanmaları, algoritmanın merkez olarak kullanıldığı topla-dağıt karteli oluşumu, algoritmayla güçlendirilmiş fiyat paralelliği ve son olarak en tehlikeli haliyle makine öğrenmesi yoluyla bilgisayarların algoritma üzerinden fiyatı insan müdahalesine gerek kalmaksızın dinamik şekilde belirlemesidir. Esasen yakın gelecekte bu son hal dahil tüm ihlal türlerinde soruşturmaların açılacağı öngörüsünde bulunmak zor değildir. İlgili çalışmada da bu gizli anlaşmalar "steroidli" olarak nitelenerek, bu şekilde çok daha güçlü kartellerin oluşacağı sonucuna varılmaktadır. Görüldüğü üzere, bu örnekler esasında *Amazon* ve *Hepsiburada* dosyalarıyla örtüşmekte olup, teknolojik gelişmelerin rekabet ihlalleri açısından varacağı noktayı henüz ilgili soruşturmalar başlamadan göstermişse de kanaatimizce Kurul, açıklanan sebeplerden ötürü nihai kararlarında doğru yönde karar verememiştir.

Bunun yanında, taahhüdün olumsuz şartı olan açık ve ağır ihlalin olayda tartışılmadığı pek çok karar da mevcuttur[407]. Örneğin *Meta* (2024) kararında[408] veri birleştirme ve bağlama uygulamaları

---

[405] Aynı soruşturma kapsamında *Trendyol*'un taahhütleri de kabul edilmişse de ilgili taahhütte fiyat farkının %0 harici herhangi bir rakam olarak belirlenebiliyor olması dikkat çekicidir. RK 24-40/950-409, K.T. 03.10.2024

[406] Ariel Ezrachi / Maurice E. Stucke, **Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm- Driven Economy**, Harvard University Press, 2016, s. 36-37.

[407] *Google* (2024) kararı: RK 24-21/486-207, K.T. 03.05.2024; *Amway* kararı: RK 24-16/382-144, K.T. 04.04.2024; *Krea* (2024) kararı: RK 23-43/826-292, K.T. 14.09.2023.

[408] RK 24-45/1053-450, K.T. 07.11.2024.

suretiyle hakim durumun kötüye kullanıldığı iddiasıyla başlatılan soruşturmada yapılan veri birleştirmenin rekabete duyarlı bilgileri ihtiva edip etmediğine dair herhangi bir değerlendirme dahi yapılmamıştır[409].

Çiçek Sepeti (2024) kararındaki[410] iddianın, platform hizmetlerini üçüncü taraf satıcılara kapatmak ve teşebbüsün kendi bayileri lehine davranışlarda bulunmak suretiyle hakim durumu kötüye kullanmak olduğu gözetildiğinde ise 2021/2 sayılı Tebliğdeki hallerden birinin oluştuğu şüphesinin var olmadığı söylenebilecektir. Bu sebeple açık ve ağır ihlalin tartışılmamış olması makuldür. Ancak ortada açık ve ağır ihlal bağlamında tartışılması gereken hususlar varken olumsuz sonuca ulaşılacaksa dahi bu tartışmanın hiç yapılmaması da dikkat çekicidir.

Öğretide, her ne kadar Kanunda Kuruma açık ve ağır ihlallerin kapsamını belirleme yetkisi verilmişse de Kurumun çıkardığı tebliğde hukuki öngörülebilirlik ve belirlilik ilkelerine aykırı olarak bu sınırların çizilmediği eleştirisi yapılmaktadır[411]. Aynı sorun, çalışmanın birçok kısmında olduğu gibi kararların kapsamlı ve karşılaştırmalı biçimde incelenmesini gerektirmiştir. Rekabet hukukunun dinamik yapısı ve politikasının zamana göre değişiklik göstermesi numerus clausus bir saymayı mümkün kılmasa da Tebliğde sınırların daha net ve belirgin şekilde ifade edilme gerekliliği açıktır. Her ne kadar "gibi" edatının hem Kanun hem de Tebliğde tercih edilmiş olması sebebiyle katılmasak da öğretide aynı zamanda açık ve ağır ihlallerin Tebliğde sayılan hallerle sınırlı olduğu ve bu bağlamda aksine Kurul uygulamalarının hukuka aykırılık taşıdığı da ifade edilmektedir[412].

Ne var ki açık ve ağır ihlal düzenlemesine AB hukukunda yer verilmemiştir. Bunun yerine kartel oluşumu olması halinde taahhüt müessesesinin işletilmeyeceği belirtilmiş olup, böylelikle taahhüdün uygulanabileceği daha geniş bir alana izin verilmiştir[413].

Taahhüdün ön şartı, anlatıldığı üzere teşebbüsün açık ve ağır rekabet ihlali yaptığı iddiasıyla denetlenmiyor olmasıdır. Bunun yanında, taahhüt metninin Kurulun belirleyeceği süre içinde Kurula sunulması da taahhüt gerekçesiyle denetimin sonlandırılması için şarttır. Bu aşamaya ilişkin ayrıntılara taahhüdün usulü kısmında yer verilecektir.

---

[409] Kararda, verilen bir dizi taahhüdün veri birleştirme uygulamasına yönelik rekabetçi endişeleri giderdiğine yönelik değerlendirme yapılmışsa da bağlama ve veri birleştirme faaliyetinin açık ve ağır ihlal olup olmadığı tartışılmamıştır. Her ne kadar rekabet ihlal türlerinin kapsamı çalışma konusu içinde değilse de veri birleştirme yoluyla rakiplere karşı elde edilebilecek önemli avantajlar bulunduğu açık olduğundan kararda en azından bu hususa yönelik açıklama yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

[410] RK 24-49/1096-466, K.T. 21.11.2024.

[411] Aslan, **Rekabet Hukuku**, s. 146.

[412] Şahin Ardıyok / Armanç Canbeyli, "Avrupa Birliği Rekabet Kurallarına Uyumda Eksik Parçalara Tamamlanıyor: *De Minimis* Uygulaması", **Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılan 2020 Yılı Değişiklikleri: Nedenleri, Kapsamı ve Olası Etkileri**, *ed.* Kerem Cem Sanlı, 2022, s. 244.

[413] İlgili uygulamanın sıklıkla tercih ediliyor oluşunun 1/2003 sayılı Tüzük'ün doğasına aykırı olduğu yönünde Wils, "Commitment", s. 12.

3.1.2 Taahhüdün Usulü

Taahhüt talebinde bulunacak teşebbüsler, bu taleplerini belli kurallar çerçevesinde Kurula iletebilmektedirler. Kurul ise gelen talepleri değerlendirmek suretiyle süreci başlatmaktadır.

3.1.2.1 Başvuru Şekli ve Süresi

Taahhütten yararlanma talebi teşebbüsler tarafından önaraştırma aşamasında Kurula iletilebileceği gibi bu hak soruşturma bildiriminin teşebbüse ulaşmasından 3 ay sonrasına kadar kullanılabilmektedir. Yazılı olarak yapılması gereken başvuruların e-Devlet portalı üzerinden yapılması da mümkündür. Yapılan ilk başvuru, teşebbüslerin hakkında yürütülen denetime ilişkin yaptıkları sade bir taahhüt sunma talebinden ibarettir. Bu sebeple, dosya kapsamının taahhüt sunmaya elverişli olup olmadığı tespiti Kurulca yapılmadan teşebbüsler ilk başvuru sırasında bir taahhüt metni iletmezler.

3.1.2.2 Kurulun Ön Değerlendirmesi

Başvurunun ardından Kurul usul yönünden taahhüt şartlarına uygun bir başvuru yapılıp yapılmadığını, esas yönünden ise açık ve ağır bir ihlal bulunup bulunmadığını ve bu soruya olumsuz cevap verilmesi halinde iddiaları dikkate alarak rekabet karşıtı endişelerin herhangi bir şekilde taahhüt yoluyla giderilip giderilemeyeceğini inceler. Yukarıda aktarılan çok sayıdaki taahhüdün kabulü kararının[414] usulü incelendiğinde, süresi içinde başvurulup açık ve ağır ihlal bulunmayan hallerde taahhüde elverişlilik yönünde karar verildiği gözlemlenmiştir.

Kurulun ayrıca Tebliğ çerçevesinde taahhüdün kabulü kararını erteleme imkanı da vardır. Öğretide bu yetkinin ancak önaraştırma aşamasında iletilen taahhüt başvurularında kullanılabileceği, soruşturma aşamasının getirdiği göreli netlikten ötürü Kurulun bu aşamada "daha fazla araştırma yapma" gerekçesiyle kararını erteleyemeyeceği ifade edilmektedir[415]. Ayrıca önaraştırma evresinde erteleme kararı verilmesinden sonra soruşturmanın açılabilmesinin mümkün olacağı da belirtilmektedir[416].

3.1.2.3 Taahhüt Görüşmeleri

Kurulun başvuruyu taahhüde elverişli bulduğunu teşebbüse bildirmesinin akabinde ise taahhüt görüşmeleri başlayacaktır. Bu aşamada, ilk olarak gönderilen belgede inceleme konusu rekabet sorunları

---

[414] "Taahhüdün kabulü kararı" ifadesi taahhüt sürecine başvuru sonucu verilen ret kararını ve taahhüt metninin uygun bulunarak ihlal sürecini sonlandıran kararı ifade edecek şekilde taahhüt başvurusu hakkındaki nihai karar anlamında kullanılacaktır.
[415] M. Haluk Arı, "Rekabet İhlallerini Cezasız Sonuçlandırmaya Yönelik Bir Mekanizma: Taahhüt", **Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılan 2020 Yılı Değişiklikleri: Nedenleri, Kapsamı ve Olası Etkileri**, s. 272.
[416] **A.g.m.**

ilgili teşebbüse açıklanır. Bunun yanında, sorunların tespitine dayanak teşkil eden bilgi ve belgeler de teşebbüse gönderilir. Ancak soruşturma bildirimi sonrası başlayan görüşmelerde Kurul, ilgili bilgi ve belgelerin halihazırda gönderilmiş olması gerekçesiyle bu aşamayı atlayabilmektedir. Kurul her işleminde olduğu gibi gönderilen evraklarda başka teşebbüslere ait ticari sır ve gizli belgeleri ilgili dosyadan ayırmak suretiyle bildirimde bulunmaya özen göstermektedir. Ayrıca ilgili bilgi ve belgelerin gerek soruşturma bildirimi ile gerekse de haricinde gönderilmesi halinde teşebbüsün iddiaları tam olarak anlayıp irdeleyebileceği seviyede olması gerekir.

Görüşmelerin yazılı yapılması esas olsa da sözlü yapılarak tutanağa geçirilmesi de mümkündür. Görüşmelerde taahhüt metninin hangi süre içinde gönderilmesi gerektiği bilgisi de belirtilmelidir.

3.1.2.4 Taahhüt Metninin Kapsamı ve Değerlendirilmesi

Teşebbüslerin ihlal iddiası karşısında verdiği taahhütler, yapısal ve davranışsal taahhüt olarak ikiye ayrılmaktadır. Yapısal taahhütler daha çok birleşme ve devralma işlemleri sırasında teşebbüslerin verdiği taahhütlerdir[417]. Ancak Tebliğ çerçevesinde teşebbüsün organik yapısı ya da yönetim yapısında devir içeren yapısal taahhütlerin verilmesi mümkün kılınmaktadır.

Davranışsal taahhütler ise Tebliğ hükümleri uyarınca mal ve hizmet piyasalarında değişikliğe gerek olmaksızın ilgili tarafın yani teşebbüslerin ve/veya teşebbüs birliklerinin davranışlarının düzenlemeye yönelik taahhütleri ifade etmektedir. Bu anlamda, Kurul uygulaması dikkate alındığında taahhüt talebi kabul edilen teşebbüslerin sıklıkla verdiği beş tür taahhüt bulunmaktadır. Bunlar ise konuyla alakalı bir çalışmada erişim sağlama, ayrımcılık yapmama, belirli sözleşmelerin sınırlandırılması, güvenlik duvarı ve rakiplerle bağların koparılması olarak sınıflandırılmıştır[418]. Bu taahhütlerin ağırlıkları tamamen aynı olmasa da bunlara uygulanan hukuki rejimin farklılaşmaması ve konunun usulden tamamen ayrılıp esasa ilişkin olması sebepleriyle ayrıntılarına değinilmeyecektir.

Tanınan süre içinde taahhüt metnini göndermeyen ya da taahhüdü kabul edilmeyen teşebbüsler için rekabet ihlalinin tespiti usulü devam edecektir. Bu teşebbüsler uzlaşma imkanına da ayrıca ve taahhüt müessesesinden bağımsız şekilde sahip olmaktadırlar.

Taahhüdü değerlendiren Kurul gerekli görmesi halinde üçüncü kişilerden görüş alabilmektedir. Üçüncü kişilerin kamu kurum ve kuruluşları olması ihtiyari görüş usulünü akla getirirken Tebliğ metninde bu ifadenin tercih edilmemiş olmasının sonucu değiştirmeyeceği ve bu bağlamda bu görüşün yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarından alınabileceği kanaatindeyiz. Zira, idarelerin idari makam harici kişilerden görüş alması barındırdığı sakıncalar sebebiyle örneği görülen bir usul değildir. Ancak

[417] Yapısal – davranışsal taahhüt ayrımı için bkz. Gürler, **s**. 45-53.
[418] **A.g.e.**, s. 54-58.

taahhüdün izlenmesinde hem kamu kurum ve kuruluşları hem de üçüncü kişilerin denetleyici olarak atanabileceği yönündeki Tebliğ hükmü de dikkate alındığında buradaki iradenin kamu kurum ya da kuruluşu olmayan kişileri de kapsadığını belirtmek gerekir. İdareler kamu yararını gözetmekte ise de idare harici kişiler kişisel menfaatleri çerçevesinde hareket ederler. Bu sebeple tanınan yetkinin kamu kurum ve kuruluşlarını aşacak ölçüde yorumunun hukuka aykırı olacağı kanaatindeyiz. Bunun yanında, idareye açıkça tanınmış bir yetki olmasa dahi idari işlemin yapılış usulünde ihtiyari başvurunun her zaman var olduğunu hatırlatmak gerekir[419].

3.1.2.5 Taahhüt Başvurusunun Sonuçlanması

Kurul gerek görüş aldıktan sonra gerekse görüş almadan taahhüt metni hakkında karar vermektedir. Metin uygun bulunduğunda denetim usulü aksi yönde bir işlem yapılmasına dek son bulmaktadır[420].

2021/2 sayılı Tebliğin 8. maddesi[421] uyarınca metin uygun bulunmazsa reddedilebildiği gibi, teşebbüse son bir fırsat daha vermek Kurulun takdirindedir. Bu olasılıkta Kurul, metin üzerindeki değerlendirmesini teşebbüse son başvuru süresiyle birlikte ileterek teşebbüse gönderdiği metni değiştirme imkanı tanımış olmaktadır. Değişiklik talebinin süresinde iletilmemesi ya da yine kabul edilmemesi halinde doğrudan rette olduğu gibi ihlal tespiti usulü devam etmektedir. Kabulü halinde ise

---

[419] Pierre Delvolvé, **L'acte Administratif**, Sirey, 1983, s. 160-161 akt. Can, s. 155. Dolayısıyla ihtiyari başvuruya ilişkin hükmün kaldırılması dahi aksi yönde bir etki doğurmayacaktır.

[420] Bir diğer ifadeyle soruşturma açılmamasına ya da açılmış soruşturmanın kapatılmasına karar verilir. Ancak 2021/2 sayılı Tebliğin 15. maddesi uyarınca, taahhüt metninde Kurulun taahhütlere uyumu belli bir süre sonra kontrol etmesine ilişkin hükümler yer alabilmekte ya da Kurul bu kontrolü resen gerçekleştirebilmektedir. Taahhüde aykırılık halinde ise Kurulun yeniden denetim usulünü başlatması mümkün hale gelmektedir.

[421] "***Taahhüdün İzlenmesi ve Yerine Getirilmesi***
MADDE 15 – *Tarafların taahhüde uyumlarının izlenmesi; taraflarca düzenli olarak rapor sunulması, denetim amacıyla üçüncü kişilerin atanması ya da meslek birlikleriyle veya ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği yapılması gibi yollarla gerçekleştirilebilir. Denetim amacıyla üçüncü kişilerin atanmasının öngörüldüğü durumlarda, taraflarca önerilen üçüncü kişinin uygunluğunun Kurul tarafından onaylanması gerekir.*
Taahhüdün izlenmesine ilişkin olarak Kurulun re'sen inceleme yetkisi saklıdır.
Taraflar taahhütleri bütünüyle yerine getirdiklerinde, bu durumu Kuruma tevsik ederler. Bunun üzerine Kurul, taahhütlerin yerine getirildiğini saptayan bir karar alır."

[421] "***Taahhüt metni***
MADDE 8 – *Taahhüt metni, sunulan taahhüdü açık bir şekilde içerir. Taahhüt metni alternatif taahhütler içeremez.*
Taahhüt metninde taahhütle giderilmesi amaçlanan rekabet sorunu, taahhüdün ne olduğu, ne zamandan başlanmak suretiyle yerine getirileceği, ne kadar süreyle ve ne şekilde uygulanacağı, uygulanmasında gözetilecek süreler, bu sürelerin hangi hallerde uzayabileceği, taahhüdün piyasaya etkisi, rekabet sorununu nasıl çözeceği, taahhüde uyumun nasıl izlenebileceği ve gerekli görülen diğer hususlar açıkça belirtilir. Yapısal taahhüt sunulması halinde elden çıkarma sürecinin yürütülmesine ilişkin detaylara taahhüt metninde yer verilir.
Taahhüdün uygulanmasının üçüncü kişilerle anlaşma sağlanmasını gerektirdiği hallerde, üçüncü kişilerle anlaşma sağlanabileceğini gösteren belgeler de taahhüt metniyle birlikte Kuruma sunulur.
Taahhüt metninin sonunda tarafların, sundukları taahhüdün rekabet sorunlarını giderebileceğine ve taahhüt metninde belirtilen şartlarla taahhüdü yerine getirmeyi kabul ettiklerine dair beyanına yer verilir. Taahhüt metni, taahhüt sunan tarafı temsile yetkili kişilerce imzalanır."

metin teşebbüs bakımından bağlayıcı hale gelmekte ve süreç aynı şekilde gerekçeli nihai kararla sonlandırılmaktadır.

3.1.3 Taahhüdün Hukuki Niteliği

Rekabet ihlaline ilişkin bir inceleme sürecinde teşebbüsler, öncelikle taahhüt talebinde bulunup, kabulünün ardından taahhüt metni yoluyla idareye başvurabilir. Kurulun bu başvuruyu kabul etmesi sonucunda ise ihlal tespitine ilişkin usul, taahhütler neticesinde sona ermektedir. Bu süreç, taahhüt incelemesi neticesinde verilen karar bakımından farklı hukuki müesseselerin gündeme gelmesine neden olabilmektedir. Bu sebeple aktarılan işlemin ne türde bir işlem sayıldığını belirlemek, ona uygulanacak hukuki rejim bakımından da ayrıca önem arz etmektedir.

İlk olasılık, taahhüdün bir özel hukuk işlemi olan sözleşme olmasıdır. Sözleşme, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu uyarınca iki tarafın iradelerinin uyuşması sonucu ortaya çıkan hukuki sonucu ifade ettiğinden teşebbüs ve Kurulun irade uyuşmasının olduğu ve de bunun hukuki bir sonuç doğurduğu taahhüdün kabulü kararı bir sözleşme olarak nitelendirilebilecek midir? Bu soruya cevap vermeden önce hukuki işlem ve idari işlem ayrımına dönülmelidir.

Belli bir hukuki sonucun gerçekleşmesine yönelik arzuyu içeren irade beyanını hukuk düzeni tanıyorsa hukuki işlemden bahsedilir[422]. İdari işlem ise hukuki işlemin özelliklerini taşımanın yanında[423] idarenin tek yanlı irade açıklaması ile kişilerin hak ve yükümlülükleri üzerinde karşı tarafın rızası olmadan sonuç doğurması veya hukuk düzenine yasalar çerçevesinde ve yasalara aykırı olmamak üzere kurallar getirmesidir[424]. Bir başka tanıma göre ise idare işleviyle ilgili idarenin kamu gücü kullanarak tek yanlı tesis ettiği işlemler idari işlemdir[425]. Görüldüğü üzere, kamu gücü kullanarak gerçekleşme ve tek yanlı olma idare işlevi ile birlikte idari işlemin belirleyici ve hukuki işlemden ayrılan özellikleridir. Dolayısıyla ikinci olasılık taahhüdün kabulü kararının bir idari işlem olmasıdır.

İdarenin idari işlem dışında tek yanlı olmayan işlemleri de mevcuttur. İdarenin sözleşmenin şartlarını taşıyan işlemlerinin bazı ek unsurları da barındırması durumunda idari sözleşmeden bahsedilir. Bu unsurlar ise taraflardan en az birinin kamu tüzel kişisi (idare) olması, konunun kamu hizmeti ile ilişkili olması ve özel hukuku aşan hükümleri içermesidir[426]. Bu üç unsurun bulunduğu sözleşmeler idari

---

[422] Mustafa Dural / Suat Sarı, **Türk Özel Hukuku Cilt I: Temel Kavramlar ve Medeni Kanunun Başlangıç Hükümleri**, 17. Bs., Filiz, 2022, s. 135-136. Onar da hukuki işlemi "ehliyetli bir hak sahibinin hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması" olarak tanımlamaktadır. Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. I, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 258 (kıs. İdare I).

[423] Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, 2015, s. 9 (kıs. İdari İşlem).

[424] Karahanoğulları, **İdari İşlemler**, s. 153.

[425] Turan Yıldırım, "İdari İşlemler", içinde **İdare Hukuku**, *ed.* Nur Kaman, 9. Bs., 2024, s. 148.

[426] Tayfun Akgüner / Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, 8. Bs., Der, 2017, s. 1172 akt. Yıldırım, "İdari İşlemler", s. 236.

sözleşme olarak adlandırılır. Böylelikle üçüncü olasılık da taahhüdün kabulü kararının idari sözleşme olmasıdır.

Ancak kolayca fark edilebileceği üzere taahhüdün kabulü kararının idari sözleşme olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Zira, ortada kamu hizmeti ile ilişkili bir faaliyetten bahsetmek mümkün değildir. Ayrıca idare ve teşebbüse tanınan yükümlülükler bakımından idarenin üstün tutulduğundan da söz edilemez. Zira, idarenin tek yükümlülüğü olan, ihlal tespiti usulünü sonlandırma yükümlülüğü kanundan kaynaklanmaktadır. Bu sebeple, eşitler arasında idarenin üstün tutulmasından değil, temelde tek yanlı bir işlemden bahsetmek gerekir. Dolayısıyla bu husus aynı zamanda ilk olasılık olan sözleşmeyi de ortadan kaldırmaktadır. Ortada gerçek bir irade uyuşmasından bahsetmek mümkün değildir. Kamu gücü kullanan tarafa yönelen bir teklif değil, talep vardır. Bu talep, ilk olarak taahhüt sürecinin başlatılması, sonrasında taahhüt metninin kabul edilmesi ve son olarak denetim usulünün sonlandırılması olarak kendisini göstermektedir.

Bu noktada, teşebbüsün aleyhine olma olasılığı yüksek olsa da taahhüt mekanizmasına başvurma iradesinin teşebbüse ait olduğu ve bu sebeple bir irade uyuşmasının var olduğu itirazı da yapılabilir. Ancak idari işlemler bu açıdan da talebe bağlı olan ve olmayan işlemler olarak ayrılmaktadır[427]. İdari işlemlerin büyük çoğunluğu ilgilinin talebinin önemsenmediği işlemler ise de idari işlemlerin bir kısmı ilgilinin talebine bağlıdır[428]. İlgili kişi başvurmadan bu işlemlerin yapılmaları mümkün değildir. Ancak bu işlemlerde de diğer idari işlemlerle paralel olarak idareyle pazarlık söz konusu değildir. Tipik bir özel hukuk sözleşmesi pazarlığa açıkken, talebe bağlı işlemlerde önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde bir hukuki durum (statü) değişikliği vardır[429]. Dolayısıyla işlemin tek yanlılık niteliği korunmaktadır. Zira, ilgilinin talebi işlemin oluşumunu sağlayıcı bir irade beyanı değil, işlemin sebebidir. Bu gerekçelerden ötürü taahhüdün kabulü kararı bir idari işlemdir[430].

Taahhüt metni kabul edilen teşebbüs artık ilgili süreçten kurtularak idari para cezası almama sonucunu elde etmektedir. Ancak hukuki sonucu bakımından belli bir statü değişikliğinden bahsedilse de işlemin kapsam, etki, içerik ve süreçten kurtulma dışındaki potansiyel sonuçları bakımından kişiye

---

[427] Gözler, **İdare I**, s. 803-804.

[428] İlk olarak akla yalnızca yararlandırıcı işlemlerin talebe bağlı olabileceği gelecek olsa da hem yararlandırıcı hem yükümlendirici nitelik taşıyan işlemler de talebe bağlı olabilmektedir. Gözler, **İdare I**, s. 804. Örneğin memur atama ya da vatandaşlığa alınma işlemleri hem yararlandırıcı hem de yükümlendirici nitelik taşıyıp bu işlemlerin tesisi için ilgilinin talebi şarttır. Taahhüt metni teşebbüsler açıdan bağlayıcı yükümlülükler getirse de sonucu itibariyle teşebbüslerin yararına olduğundan hem yararlandırıcı hem yükümlendirici nitelik taşımaktadır.

[429] Gözler, **İdare I**, s. 804.

[430] Rekabet Kurulunun tüm işlemlerinin idari işlem olduğu yönünde Melikşah Yasin, "İdare Hukuku Rekabet İlişkisi Üzerine Notlar", içinde **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, s. 4.

özgü bir durumun olduğu da aşikardır. Bu sebeple, taahhüt metninin kabul edilmesi işleminin birel idari işlemler arasında subjektif-işlem[431] olarak nitelendirilmesi uygun olacaktır.

3.1.4 Taahhüdün Kabulü Kararının Hukuki Rejimi

Taahhüdün kabulü kararının idari işlem niteliği taahhüde ilişkin hukuki sorunların da bu kapsamda çözümlenmesini gerektirir. Ankara Esenboğa Havalimanı'nda gümrüklü geçici depolama hizmeti veren dört teşebbüs hakkında başlatılan ihlal soruşturmasında *MNG*'nin taahhüt süreci *THY'*den önce kabul edilerek olumlu sonuçlandırılmıştır[432]. Daha sonra *THY*'nin sunduğu taahhütlerin de rekabet sorunlarını gidermede yeterli olduğunu fark eden Kurul, teşebbüslerin aynı soruşturmada yer almasını gerekçe göstererek *THY*'nin sunduğu taahhütlerin *THY* ile birlikte *MNG, S Sistem* ve *HAVAŞ* bakımından da geçerli olacağını kabul ederek bu teşebbüslerin önceden verdikleri ve daha ağır nitelikli taahhüt metinlerinin değiştiğine ve konu özelinde tüm teşebbüslerin aynı madde[433] ile bağlı olacağına karar vermiştir[434]. Dolayısıyla Kurul, tek taraflı iradesiyle işlem üzerinde soruşturulan teşebbüsler bakımından yararlandırıcı nitelikte bir değişiklik yapmıştır. Bu işleme karşı açılan davada mahkeme, THY bakımından kabul edilen taahhüdün diğer teşebbüsler tarafından kabul edilmemesinin başlı başına doğuracağı rekabet sorunları ve Kurumun rekabette adaleti sağlama görevini gerekçe göstererek işlemin hukuka uygun olduğu yönünde karar vermiştir[435].

Bu bağlamda, hem idari işlemin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin kurallara hem de işlem özelindeki yetkinin kapsamına göre değerlendirme yapılması gerekmektedir. Yeri gelmişken hem teşebbüsün lehine hem de aleyhine değişikliklerin hukuki çerçevesi ortaya konacaktır.

İdari işlemin sona ermesi kapsamında inceleme konusu olabilen idari işlemin değiştirilmesi, yürürlükteki idari işlemlerde sonucu geleceğe etkili olacak şekilde yapılan değişikliği ifade

---

[431] Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 4. Bs., Yetkin, 2021, s. 354 (kıs. İdare Hukuku).

[432] RK 20-53/746-334, K.T. 10.12.2020.

[433] Önceki taahhüt metninde yer alan ifade *"...yurt dışından getirilen kargoların Esenboğa Havalimanı dahil şirketimizin hizmet verdiği diğer tüm havalimanlarında kendi depolarımıza alınmasına müteakip ithalatçı firmaların veya yetkili şahısların, her türlü sorumluluk kendilerine ait olmak kaydıyla, kargoyu kendi depolarına veya anlaşmalı oldukları diğer lojistik firmalarının depolarına aktarmak istemeleri halinde, "antrepo değişiklik ücreti" veya "depolar arası aktarım ücreti" adı altında ya da bu ücretin yerine ikame edilecek başkaca herhangi bir ücret kalemi beş(5) yıl boyunca talep edilmeyecektir.*" şeklinde iken THY'nin verdiği ve diğer teşebbüsler bakımından da geçerli olacağı kabul edilen yeni ifade "*Ankara Esenboğa Havalimanı'nda yürütülen "müşteri talebiyle farklı depoya teslim işlemleri" ücretinin (71 Amerikan Doları+0,153 Amerikan Doları x kg) iken %50 oranında azaltılması ve (35,5 Ameriken Doları+0,077 Amerikan Doları x kg) olarak belirlenmesi; Taahhüt kapsamında belirlenen %50 oranında azaltılmış depolar arası geçiş ücretinin 5 yıl süre ile uygulanması ve sürenin sonunda tekrar değerlendirilmesi...*" şeklinde olup, hem ücret alınmayacağına yönelik madde %50 indirim uygulanacağı şeklinde hem de taahhütlerin hizmet verilen tüm havalimanlarında geçerli olacağına yönelik madde yalnızca Ankara Esenboğa Havalimanı'nda geçerli olacağı yönünde değiştirilmiştir. Bu sebeplerden ötürü değişiklik tartışmasız şekilde soruşturulan teşebbüslerin yararına olmuştur. (İfadeler Ank. 10. İd. Mhk. E. 2021/1495, K. 2022/1371, K.T. 21.09.2022 künyeli karardan alıntılanmıştır.)

[434] RK 21-13/169-73, K.T. 11.03.2021.

[435] Ank. 10. İd. Mhk. E. 2021/1495, K. 2022/1371, K.T. 21.09.2022.

etmektedir[436]. Dava konusu Kurul kararında işlemin bir kısmının yürürlükten kaldırılmasıyla eş zamanlı olarak yeni bir işlem yapılması söz konusudur. Bu türdeki değişikliklerin yürürlükten kaldırma kurallarına ilkelerine uygun olması gerektiği kabul edilmektedir[437].

Birel işlemlerin yürürlükten kaldırılmalarına ilk engel, kazanılmış hak içeren işlemlerdir. Kazanılmış hak Danıştay'ca "*idare hukukunda, objektif bir hukuk kuralının kişi hakkında uygulanması veya uygulanacak hale gelmesi*"[438] olarak tanımlanmaktadır. Hukuki güvenlik ilkesinin bir sonucu olan kazanılmış hak, doğası gereği uygulanamayacak istisnalar haricinde[439] tanım kapsamına giren işlemlerde var olan ve gözetilmesi gereken bir durumdur. Kazanılmış haklar, kişi hakkında oluşan özelleşmiş hukuki durumun yeni düzenlemeler karşısında bir tür dokunulmazlık ifade etmesiyle belirginleşirler[440]. Kural olarak kazanılmış hak yaratan işlemler yürürlükten kaldırılamamakta olup[441], dava açma süresi ya da makul süre içinde[442] yürürlükten kaldırılmaları yönünde içtihatlar da mevcuttur.

Taahhüt süreci neticesinde kapatılan bir soruşturmanın[443] yeniden başlatılması, 4054 sayılı Kanunda sayılan üç halden herhangi birinin gerçekleşmesi halinde mümkündür:

"*a) Kararın alınmasına temel teşkil eden herhangi bir unsurda esaslı değişiklik olması,*

b) İlgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin verdikleri taahhütlere aykırı davranmaları,

c) Kararın taraflarca sunulan eksik, yanlış veya yanıltıcı bilgiye dayanılarak verilmiş olması."

Dolayısıyla bu hallerden biri gerçekleşmedikçe bir usuli kazanılmış haktan bahsedilecektir. Zira, teşebbüs ihlal tespiti usulünden kurtulma umuduyla taahhüt metnini hazırlamakta ve Kurulun bunu kabul ettiğini kendisine bildirmesi üzerine ilgili metin çerçevesinde bir yükün altına girmektedir. Bu sebeple, bu hallere göre yeniden soruşturma başlatılırsa, uygun şartlarda farklı bir taahhüt metni kabul

---

[436] Erdoğan Bülbül, **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, Beta, 2010, s. 8. (kıs. Yürürlükten Kaldırma).

[437] Joël Carbajo, **L' application dans le temps des décisions administratives exécutoires**, MDD, 1980, s. 186-187 ve Florence Crouzatier-Durand, **La fin de l'acte administratif unilatéral**, L'Harmattan, 2003, s. 51-52 akt. Bülbül, **Yürürlükten Kaldırma**, s. 9.

[438] D10D, E. 1996/9616, K. 1998/4741, K.T. 06.10.1998, **Danıştay Dergisi**, S. 99, 1999, s. 469.

[439] Geçici işlemler, yok hükmünde işlemler ya da irade sakatlığı yoluyla elde edilen idari işlemler gibi. Bülbül, **Yürürlükten Kaldırma**, s. 60-63.

[440] Bülbül, **Yürürlükten Kaldırma**, s. 56.

[441] **A.g.e.**, s. 65.

[442] İdarenin kazanılmış hakkın varlığına rağmen süresiz şekilde, her zaman işlemi yürürlükten kaldırabileceği kabul edilen hallerde hukuka uygun şekilde kazanılmış bir hakkın olmadığı gerekçesi iki üst dipnotla paralellik arz etmektedir. Ancak ilgili kararlarda kazanılmış hak tartışmasına girilmeyip, yok hükmündeki işlemler ya da irade sakatlıkları gerekçe gösterilmektedir. Karar örnekleri için bkz. Altındağ, "Açık Hata", s. 88-93.

[443] Taahhüt metninin bağlayıcı hale getirilmesi önaraştırma evresinde de yapılabilmesine rağmen kanunda yalnızca soruşturmanın yeniden başlatılabileceğinin düzenlenmesi, idare hukukunun genel ilkeleri kapsamındaki sebepler hariç olmak üzere, önaraştırma evresinde verilen kararlar sonrasında ihlal sürecinin yeniden başlatılamayacağı sonucunu doğurmaktadır. Aksi yorum, yorum yoluyla yetkinin türetilmesi anlamına gelerek hukuka aykırılık arz edecektir. Ancak üstün kamu yararı gibi kazanılmış hakka müdahaleyi hukuka uygun kılacak bir durum söz konusu olursa hangi aşamada kararın alındığına bakılmaksızın taahhütle sürecin kapatılması yönündeki karar kaldırılabilecektir.

edilebilecekken bu hallerin herhangi birinin gerçekleşmediği durumda teşebbüs aleyhine idarece doğrudan bir değişiklik yapılması idareye güven ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

Bu bağlamda öncelikle taahhüt metninde taahhüt veren teşebbüsün lehine ve taahhüdün kabulü kararı sonrasında yapılacak değişiklikler incelenecektir. İlgilinin lehine olduğuna şüphe bulunmayan işlemlerde, ilgilinin talebiyle kazanılmış hakka müdahale edilebilmesi örneğindeki gibi[444] bu halde hukuki güvenlik bakımından hukuka aykırı bir durumdan bahsedilemeyecektir. Esasında taahhüdün kabulü kararının muhatabına yükümlülük doğurmasından ziyade, belirgin özelliği, teşebbüsün talebi doğrultusunda verilebilmesi ve ihlal tespiti usulünden sıyrılma çerçevesinde muhatabı bakımından hak doğurucu, yararlandırıcı bir işlem olmasıdır. Bu bağlamda taahhüt metninde ve dolayısıyla kararında hukuka aykırı bir durum olduğu ihtimalinde[445] taahhüdün kabulü kararının geri alınması ancak hukuka aykırı ve hak doğuran işlemlerin yürürlükten kaldırılması kurallarına göre gerçekleştirilebilecektir.

Bu durumda, işlem yok hükmünde ya da irade sakatlığı sonucu ortaya çıkmış kabul edilmedikçe işlemin idare tarafından dava açma süresi ya da makul süre içinde geri alınabileceği Danıştay kararlarında ifade edilmektedir[446]. Hangi duruma hangi içtihadın uygulanacağı konusundaki ölçüt netleşmemişse de dava açma süresi içtihadının genellikle haksız yapılan ödemelere ilişkin olup, istisnai nitelikte kaldığı gözlemlenmektedir[447]. Bu sebeple hukuka aykırı taahhüdün kabulü kararı işleminin makul süre içinde yürürlükten kaldırılacağı söylenebilecektir.

Belirtildiği üzere, Kurula taahhüde elverişlilik ve taahhüt metinlerini kabul etmek suretiyle süreci sonlandırma kararları bakımından bir takdir yetkisi tanınmışsa da taahhüt koşullarını teşebbüsün lehine ya da aleyhine değiştirme yönünde bir yetki tanınmamıştır. Dolayısıyla değişiklik yapılması gereken durumlarda geri alınan işlem taahhüt metninin kabulü sonucunu doğuran taahhüdün kabulü kararıdır. Bu durumda Tebliğde tanınan gerekli hallerde değişiklik isteme yetkisi kullanılarak teşebbüsten yeni bir taahhüt metni istenecektir. Bu yetki mevcut işlemde kullanılmışsa değişiklik isteme işlemi de geri alınarak ilk defa değişiklik isteniyormuş gibi işlem tesis edilmeli ve teşebbüsçe iletilen yeni taahhüt metni bakımından kabul ya da ret kararı verilerek değişiklik gerçekleştirilmeli ya da ihlal tespiti usulüne devam edilmelidir. Örneğin, taahhüt metinlerinin rekabet sorunlarını gidermekle bağlantısı kurulamayacak hükümler içermesi veya eşit davranma, rekabette adaleti sağlama ya da ölçülülük ilkesi[448] kapsamında aynı ya da benzer soruşturmalardaki taahhüt metinleri dikkate alındığında

---

[444] İlgili daha avantajlı bir durum elde etmek için kazanılmış hak oluşturan işlemin yürürlükten kaldırılmasını isterse "kazanılmış hak" savı, kendisine karşı ileri sürülememektedir. Bülbül, **Yürürlükten Kaldırma**, s. 66. Zira, kazanılmış haklar ilgiliyi korur.

[445] Zira hukuka uygun birel-subjektif işlemler kaldırılamamaktadır. Duran, **İdare Hukuku**, s. 422-423.

[446] Bu kararlar için bkz. Altındağ, "Açık Hata", s. 82.

[447] **A.g.m.**, s. 83.

[448] ABAD, *Komisyon v. Alrosa*, C-441/07 P, K.T. 29.06.2010. Bu kararda Divan, aralarında ticari ilişki bulunan *De Beers* ve *Alrosa* adlı teşebbüsler bakımından *THY* kararında da yol gösterici olacak çıkarımlarda bulunmaktadır. Olayda, rekabet otoritesi

teşebbüse gereğinden ağır şartlar getirmesi durumlarında Kurul taahhüt metninde değişiklik yapılabilmesi için yazı göndermeli, bu durumun taahhüdün kabulü kararından sonra fark edilmesi ihtimalinde teşebbüse taahhüt görüşmelerinin yeniden başlatıldığını gerekçesiyle birlikte bildirmelidir. Bu halde de ilgili teşebbüs daha hafif bir taahhüt metni sunabilecektir. Kanaatimizce bu usulün bir istisna olarak farklı şekilde düzenlenip aynı ya da benzer önaraştırma ve soruşturmalar açısından verilen taahhüt kararlarında metnin teşebbüslerce değiştirilebilmesi hususu açıkça Tebliğde yer almalıdır.

Görüldüğü üzere, mevcut yetkiler çerçevesinde taahhüdün kabulü kararının birel-subjektif niteliği, hem sunulan taahhüt metninin Kurulca teşebbüsün yararına olacak yönde doğrudan değiştirilmesine hem de -aksi yöndeki karara katılmadığımız üzere[449]- Kurulca metinde değişiklik yapılmasına cevaz vermemektedir. Bu sebeple, verilecek taahhüt metinlerinin bu bilgi ışığında düzenlenerek sunulması teşebbüsler bakımından önem arz etmektedir.

Kanaatimizce mahkemenin dava ret kararı ve gerekçesi isabetsizdir. Zira, rekabet sorunlarının oluşacağı savı, davanın reddine değil *THY*'ce verilen taahhüdün hukuka aykırılığına gerekçe oluşturacaktır. Ancak rekabet sorunlarının THY'nin taahhüt metni ile de giderilebileceği ve bu durumun eşit davranma yükümlülüğüne ve ölçülülük ilkesine diğer teşebbüsler bakımından aykırılık oluşturacağı kabul edilse dahi işlem diğer üç teşebbüs bakımından iptal edilmeliydi. Bunun ardından, yukarıdaki usul takip edilerek teşebbüslere farklı bir taahhüt metni sunma imkanı tanınabilirdi.

Her ne kadar iki taahhüdün kabulü kararı arasındaki 3 aylık sürenin makul bir süre olması dolayısıyla Kurulun kararı ve sonrasında teşebbüsün iradesiyle taahhüt metninde değişiklik yapılabilmesi mümkün ise de karara konu olaydaki gibi yükümlülükleri azaltan bir taahhüt metni kabul edilemeyeceğinden ya yukarıda önerilen usulün işletilmesi ya da Kurulun taahhüt metni karşısındaki kapalı uçlu seçenekleri doğrultusunda teşebbüsler lehine bir değişikliğin reddedilmesi ve ihlal tespiti usulüne devam edilmesi gerekmektedir.

De Beers ve *Alrosa* tarafından sunulan ortak taahhüdün rekabet endişelerini gidermediğini belirtince *De Beers* daha ağır taahhüt sunma yolunu seçmiş, *Alrosa* ise yeniden taahhüt sunmayarak kendisi bakımından taahhüt sürecinin sonlandırılmasına sebebiyet vermiştir. Daha sonra *De Beers*'in ikinci taahhüdünün *Alrosa* ile ticaretini bitirmeyi içermesi sebebiyle *Alrosa* Komisyon'a karşı ABAD'da dava açmış ve ilgili daire T-170/06 sayı ve 11.07.2007 tarihli kararla ortak verilen taahhüt rekabet sorunlarını gideriyorken daha ağır taahhüdün istenmesinin hukuka aykırı olduğu yönünde karar vermiştir. Bu karara karşı Komisyon'un itirazda bulunması üzerine Büyük Daire, Komisyon'un değerlendirmelerini hukuka uygun bularak *De Beers*'in daha ağır hükümler içeren taahhüdünün hukuk aleminde kalması yönünde karar vermiştir. Ancak Komisyon'un ilgili taahhüt metninin daha hafif hükümler hali hazırlanabilir miydi sorusunu sormayacaksa da halihazırda elinde rekabet sorunlarını gideren farklı taahhütler varken bunlar arasında en hafifini tercih etmesi gerektiğini ve bu bağlamda esasında ölçülülüğe vurgu yaparak Daire kararıyla aynı kuralı hatırlatmış fakat önceki taahhütlerin yeterli olup olmadığı konusunda Daire kararından ayrışmıştır.

[449]Rekabet Kurulunun taahhüt kararlarına karşı açılan diğer dava örnekleri birleşme-devralma süreçlerindeki taahhütlerin esasa yönelik denetimine ilişkin olup, çalışma kapsamının dışında tutulduğundan bu kararlara değinilmemiştir. Bunun dışındaki tek mahkeme kararı yukarıda irdelenen karardır.

3.2 Uzlaşma

Rekabet Kurulunun yürüttüğü ihlal süreçlerinde teşebbüslere tanınan diğer imkan uzlaşmadır. Uzlaşma, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmeliğin (*Uzlaşma Yönetmeliği*) 3. maddesinde "*ihlalin varlığı ile kapsamını kabul eden taraflara verilecek idari para cezasında indirim uygulanarak soruşturmanın nihai kararla sonlandırılması usulü*" olarak tanımlanmıştır[450]. Uzlaşmanın kabul edilmesindeki motivasyonun her halde idari para cezasındaki indirim olacağı hesaba katılarak uzlaşma, "ihlalin varlığı ve kapsamını kabul eden teşebbüsler bakımından soruşturmanın sonlandırılması" olarak da daha sade şekilde tanımlanabilecektir.

3.2.1 Uzlaşmanın Şartları

Uzlaşma yoluyla denetim usulünün sonlandırılabilmesi için öncelikle 4054 sayılı Kanunun 43. maddesi uyarınca[451] teşebbüslerin rekabeti ihlal ettiklerini kabul etmeleri şarttır. Ancak teşebbüslerin uzlaşmaya başvurabilmesi için herhangi bir ön şart bulunmamaktadır. Bu bağlamda, uzlaşma görüşmelerine başlanmasının teşebbüslerin ihlali kabul ettiği anlamına gelmeyeceği Uzlaşma Yönetmeliğinin 6. maddesinde[452] açıkça hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanında, teşebbüsler tarafından Kurula bir uzlaşma metni sunulması da denetim usulünün uzlaşmayla sonlandırılabilmesi için şarttır. Bu aşamaya ilişkin ayrıntılara uzlaşmanın usulü kısmında yer verilecektir.

3.2.2 Uzlaşmanın Usulü

Uzlaşma usulü Kanun ve Yönetmelik hükümleri çerçevesinde soruşturulan teşebbüslerin talebi üzerine ya da resen başlatılabilmektedir. Bu anlamda, taahhüt usulüyle ilk fark taahhütte süreç yalnızca teşebbüsün talebi ve Kurulun kabulüyle başlatılabiliyorken, uzlaşmada bunun yanında Kurulun resen de bu süreci başlatabilmesidir. Teşebbüsün talebiyle başlayan süreçte teşebbüsler uzlaşma taleplerini

---

[450] Öğretide "*Teşebbüslerin inceleme konusu ihlali gerçekleştirdiklerini kabul etmeleri ve kendilerine tanınan birtakım haklardan vazgeçerek incelemenin erken sonlandırılmasına olanak sağlamaları karşılığında cezada indirim elde etmeleri ve birtakım tedbirler üzerinde uzlaşılması esasına dayanan yöntemler*" (Metin Pektaş, "Rekabet Hukukunda Alternatif Bir Yol: Uzlaşma", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 94, 2008, s. 14) ve "*bir nevi rekabet otoritesi ile ihlalde bulunan teşebbüsün el sıkışması*" (Elif Banu Varlı, **Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Prosedürü**, Yetkin, 2020, s. 24) olarak tanımlanmışsa da ilk tanımın "uzlaşma" ifadesini içermesi ikincisinin ise tanımdan ziyade bir benzetme ile tarif niteliği hesaba katılarak Yönetmelik kapsamında yeni bir tanıma ihtiyaç duyulmuştur.

[451] "***Soruşturmaya Başlanması, Taahhüt ve Uzlaşma***
Madde 43 *–...Bu çerçevede Kurul, hakkında soruşturma açılan taraflara, ihlalin varlığını ve kapsamını kabul ettikleri bir uzlaşma metni sunmaları için kesin bir süre verir…*"

[452] "***Uzlaşma görüşmeleri***
MADDE 6 – *... Uzlaşma görüşmelerine başlanmış olması, uzlaşma taraflarının kendileri hakkında isnat edilen ihlali kabul ettikleri anlamına gelmez. Uzlaşma tarafları, uzlaşma metninin sunulmasına kadar uzlaşma sürecinden çekilebilir…*"

Kurula yazılı olarak iletirler. Kurul bu talebi kabul ya da reddedebileceği gibi uzlaşma talebinde bulunmayan teşebbüsleri de uzlaşmaya davet edebilme yetkisini haizdir.

Süreç resen Kurulca başlatıldığında öncelikle teşebbüsler görüşmeye davet edilir. Kurulun bu daveti Uzlaşma Yönetmeliğinin 4. maddesi uyarınca soruşturma aşamasının başlangıcından soruşturma raporunun tebliğine kadar iletebilmektedir[453]. Teşebbüslerin ise bu davet bildirimini aldıktan 15 gün içerisinde kabul mesajlarını yazılı olarak yollamaları gerekmektedir. Bu süre içindeki ret beyanı ya da bu sürenin dışındaki beyanlar uzlaşma sürecinin o aşamada sona ermesi ve olağan soruşturmaya devam edilmesi sonucunu doğurur. Teşebbüslerin bu davet sonrasında kendi iradeleriyle uzlaşma sürecini başlatmak istemeleri ya da süresinde kabul cevabı göndermemeleri halinde teşebbüsün talebiyle başlatılabilecek bir uzlaşma sürecinden bahsedilebilecek gibi görünse de Kurulun davetine süresi içinde olumlu cevap gönderilmezse sonraki bildirimlerin dikkate alınmayacağı hükmü Yönetmeliğe işlenmiş olup[454], kanaatimizce bu sebeple yeniden süreci başlatma imkanı da bu şekilde kapatılmıştır.

Kanunun 43. maddesi ile Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde uzlaşmanın ancak soruşturma aşamasında başlatılabileceği ifade edilmektedir. Bu sebeple uzlaşmanın önaraştırma aşamasında başlatılabilmesi mümkün görünmemektedir[455]. Bunun ardında farklı sebepler olabileceği gibi kanaatimizce temel olarak Kurulun uzlaşma aşamasında elini güçlü tutarak önaraştırma raporunda ifade edilen verilerin ilgili teşebbüsü daha ciddi bir düşünme sürecine sevk etmesi yatmaktadır.

Uzlaşma usulünde taahhüde kıyasla Kurulun daha geniş bir hareket alanına sahip olduğu söylenebilecektir. Zira, taahhüt mekanizmasında açık ve ağır ihlal iddiaları kapsam dışındayken, uzlaşma tüm rekabet ihlal soruşturmalarına uygulanabilmektedir. Uzlaşma kararı alınırken soruşturma taraflarının sayısı, soruşturma taraflarının önemli bir kısmının uzlaşmaya başvurup başvurmadığı, ihlalin kapsamı ile delillerin niteliği ile soruşturma taraflarıyla ihlalin varlığına ve kapsamına ilişkin

---

[453] "***Uzlaşmanın genel ilkeleri***
MADDE 4 *– Kurul, soruşturmaya başlanmasından sonra, soruşturma taraflarının talebi üzerine veya resen uzlaşma usulünü başlatabilir.*
Kurul, uzlaşma usulünün başlatılmasında, soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usuli faydaları ve ihlalin varlığına veya kapsamına ilişkin görüş farklılıklarını dikkate alır. Bu çerçevede Kurul aşağıdaki hususları göz önünde bulundurabilir:
a) Soruşturma taraflarının sayısı,
b) Soruşturma taraflarının önemli bir kısmının uzlaşmaya başvurup başvurmadığı,
c) İhlalin kapsamı ile delillerin niteliği,
ç) Soruşturma taraflarıyla ihlalin varlığına ve kapsamına ilişkin ortak bir kanaate ulaşmanın mümkün olup olmadığı.
Kurul, ihlalin varlığı ile kapsamını kabul eden soruşturma tarafları ile soruşturma raporunun tebliğine kadar uzlaşabilir…"

[454] "***Sürecin uzlaşma ile sonuçlanmaması***
MADDE 11 *– …Sürecin uzlaşma ile sonuçlanmaması, 5 inci madde çerçevesinde Kurulun gönderdiği davetin kabul edilmemesi veya süresi içerisinde bu davete cevap verilmemesi hallerinde tekrar uzlaşma talebinde bulunulamaz…*"

[455] Her ne kadar hakkında önaraştırma başlatılmış teşebbüslerin uzlaşma talebinde bulunabileceği öğretide ifade edilmişse de aynı çalışmada önaraştırma aşamasında uzlaşma usulü başvurusunda bulunulamayacağı da ifade edildiğinden bu konuda öğretide aksi görüş olduğu söylenemeyecektir. Yüzbaşıoğlu, s. 237 ve 240.

ortak bir kanaate ulaşmanın mümkün olup olmadığı hususlarının Kurulca göz önünde bulundurulacağı Yönetmeliğin 4. maddesinde ifade edilmişse de ölçütlerin bunlarla sınırlı tutulmadığı, bu hususların örnekleme yoluyla sayıldığı hükmün kaleme alınış tarzından anlaşılmaktadır. Bu durum, Kurulun geniş takdir yetkisini göstermektedir.

Teşebbüslerin soruşturma aşamasından soruşturma bildirimi ile haberdar olduğu hesaba katıldığında bu bildirimden soruşturma raporunun bildirilmesine kadar uzlaşma yapılabileceği anlaşılmaktadır. Ancak uzlaşma süreci belli hallerde uzlaşma nihai kararından önce olmak koşuluyla soruşturulan bazı teşebbüsler ya da tüm teşebbüsler bakımından sonlandırılabilir. Bu haller, sürecin usul ekonomisine uygun ilerlemediğine karar verilmesi, teşebbüslerle ihlalin varlığı ve kapsamına ilişkin ortak kanaate varılamayacağının anlaşılması, delillerin karartılması tehlikesi ve ilgili teşebbüsün gizlilik kuralına aykırı hareket etmesidir. Bu durumlardan herhangi birinin gerçekleşmesi halinde olağan soruşturma usulüne devam edilmektedir.

Uzlaşma usulünde ihlal sonucu verilecek idari para cezası üzerinden asgari %10[456] ve Kanunun 43. maddesi uyarınca azami %25 indirim[457] uygulanabilmektedir. Bu açık hüküm karşısında farklı bir kararın alınması mümkün olmasa da bir şekilde %10'un altında veya %25'in üzerinde indirimle uzlaşılması halinde ne olacağının da cevaplandırılması gerekir. Bu durumda uzlaşma işleminin konu unsuru hukuka aykırı hale gelir. İdarenin bu hukuka aykırılığı "açık hata" gerekçesiyle geri alabilmesi mümkündür. Bunun yanında, menfaati bulunanlarca açılan davada işlem iptal edilerek sınırlara uygun şekilde işlem tesis edilmesi gerekir. Son olarak, idareye 2577 Sayılı Kanunun 10. maddesi kapsamında yapılacak bir başvuru ile idareden yanlışlığın düzeltilmesi istenebilir. Her ne şekilde olursa olsun bu durum idareye yeniden değerlendirme yapma imkanı tanımadığından, böylesi bir işlem ile %10'un altındaki indirim oranları için %10, %25'in üstündeki indirim oranları için ise %25'lik indirim oranına hükmetme konusunda idarenin bağlı yetkisi olacağını kabul etmek gerekir.

Uzlaşma sırasında uygulanan indirim başkaca indirimlerin uygulanmasına engel teşkil etmemektedir. Zira, kanunda böyle bir sınırlama öngörülmemiştir. Örneğin 5326 sayılı Kanunun 17/6.

---

[456] Bu alt sınır kanunda öngörülmemiş olmakla birlikte Kanunda Kuruma tanınmış düzenleme yetkileri çerçevesinde yönetmelikle getirilmiştir.
"***Uzlaşmanın genel ilkeleri***
MADDE 4 *– …Uzlaşma usulü sonucunda idari para cezasında yüzde ondan yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabilir…*" İdarenin düzenleyici işlemlerle kendini sınırlandırması takdir yetkisinin somutlaştırılması anlamına gelip düzenli idare ilkesinin bir gereğidir. Dolayısıyla o andan itibaren artık idare kendi koyduğu sınırlara uygun hareket etmek zorundadır. Gözler, **İdare I**, s. 142. Murat Ekinci, **İdari İstikrar İlkesi**, Adalet, 2021, s. 337.

[457] "***Soruşturmaya Başlanması, Taahhüt ve Uzlaşma***
Madde 43 *– …Uzlaşma usulü sonucunda idari para cezasında yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabilir. Bu madde uyarınca idari para cezası tutarlarında indirim uygulanmış olması 5326 sayılı Kanunun 17 nci maddesinin altıncı fıkrası kapsamında indirim yapılmasına engel teşkil etmez…*"

maddesi[458] uyarınca süresinde ödenen idari para cezalarına uygulanan indirim veya olayın şartlarının uygun olması durumunda Kartel Yönetmeliği kapsamında uygulanabilecek indirimler ile uzlaşma indirimi[459] ödenmesi gereken cezadan düşülerek son tutar belirlenmektedir. Kaldı ki bu husus Uzlaşma Yönetmeliğinin 7. maddesi 3. fıkrasında[460] da açıkça ifade edilmiştir. Ancak bu noktada Kartel Yönetmeliği kapsamında yapılacak başvurunun uzlaşma başvurusundan önce yapılması şartı vardır. Şayet bu şarta aykırı davranılırsa Kartel Yönetmeliği kapsamında herhangi bir indirim uygulanmamaktadır.

3.2.3 Uzlaşmanın Hukuki Niteliği

Uzlaşma usulünün nasıl işletildiğinin ardından uzlaşmanın hukuken nasıl nitelendirileceğinin de irdelenmesi gerekir. Zira, uzlaşmanın hukuki rejimi özellikle de sonuçları bakımından inceleneceğinden bu incelemenin yapılabilmesi için öncelikle uzlaşmanın ne olduğu tespit edilmelidir.

Yukarıda, uzlaşma ile çeşitli yönlerden benzerlik taşıyan taahhüt müessesesinin hukuki niteliği incelenirken temel kavramlara ilişkin gerekli açıklamalar yapıldığından bu kısımda doğrudan bu açıklamalar ışığında irdeleme yapılacaktır.

Taahhüt usulünde olduğu gibi öncelikle uzlaşmanın idari sözleşme olup olmadığı tespit edilmelidir. Kamu hizmetinin işleyişine yönelik ya da onunla ilişkili bir faaliyetin gerçekleştirilmesi uzlaşma müessesesinde söz konusu değildir[461]. Yine, idarenin eşitler arasında üstünlüğü değil, kamu gücünden kaynaklanan tek taraflı işlemi söz konusudur. Ancak uzlaşma müessesesinin tek yanlılığının izahında fayda görmekteyiz. Böylelikle idari işlem niteliğinde olup olmadığı noktasında da ilerleme kaydedilecektir.

Uzlaşma usulü yukarıda açıklandığı üzere ya soruşturma tarafı teşebbüslerin talebi ya da Kurulun iradesi üzerine resen başlatılmaktadır. Teşebbüsün talebi ile başlayan süreç talebe bağlı işlemlerde olduğu gibi önceden belirlenmiş bir statüye girme sonucunu doğurabilmekte ve yine talebin reddi halinde bu statüye girememe sonucunu doğurmaktadır. İdarenin iradesiyle başlayan süreçte dahi

---

[458] "***İdarî para cezası***
Madde 17- *...Kabahat dolayısıyla idarî para cezası veren kamu görevlisi, ilgilinin rıza göstermesi halinde bunun tahsilatını derhal kendisi gerçekleştirir. Kanunlarında ödeme süresi düzenlenmemiş olan idari para cezaları, tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenir. İdari para cezasının ödeme süresi içinde ödenmesi halinde, cezadan %25 oranında indirim yapılır. Ödeme yapılması, kişinin bu karara karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez…*"

[459] *Kınık* uzlaşma kararında (RK 22-17/283-128, K.T. 14.04.2022) teşebbüse hem uzlaşma hem de işbirliği indirimi uygulanmıştır.

[460] "***Uzlaşma ara kararı***
MADDE *7 – ... Uzlaşma süreci ile birlikte pişmanlık başvurusunun da bulunması halinde, Aktif İşbirliği Yönetmeliği kapsamında belirlenen indirim oranı ile uzlaşma için belirlenen indirim oranı toplanarak birlikte uygulanır…*"

[461] Esasında, idari sözleşmenin tüm şartlarının karşılanmış olması gerektiğinden bu şartın karşılanmıyor olması dahi tek başına o işlemin idari sözleşme olarak nitelenemeyeceğini göstermektedir.

tarafların eşit konumlarda müzakere imkanı olmayıp, sürecin her aşamasında idarenin kamu gücünden kaynaklanan üstünlüğü baskındır. Sürecin uzlaşmayla sonuçlanmaması halinde devam edecek olan soruşturma da kamu gücünün bir başka örneğidir. Kaldı ki Kurulun elindeki bilgi ve belgeler bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkileri bağlamında teşebbüslerin elindekilerden daha kapsamlı olabildiği için bu anlamda da bir eşitlikten söz edilemez. Her ne kadar Kurulun ihlal teşkil eden deliller bakımından teşebbüslere bilgi verme yükümlülüğü varsa da bu yükümlülüğe aykırılığın bir yaptırımı olmadığı gibi bu üstün konumun sebebi de idarenin kamu gücünden ileri gelmektedir.

Ayrıca, uzlaşmada belirleyici olan unsur, kamu hukuku bakımından etki doğuracak bu işlemin idarenin iradesine bağlı oluşudur. Zira, her ne kadar uzlaşma metnini teşebbüsün sunuyor olması dahi taahhüde ilişkin açıklamalar çerçevesinde tek yanlılığı değiştirmemekte iken, aynı zamanda Uzlaşma Yönetmeliğinin 8/3. maddesi[462] kapsamında değişiklik isteme yetkisi ve hatta bu değişiklik isteğinin de bir defaya mahsus yapılabilecek olması son kararı verecek olan idarenin üstünlüğünü perçinleyen bir başka hükümdür. Son olarak, uzlaşmanın hukuki sonuçları bakımından belirlenen idari para cezasındaki indirim oranı da idare tarafından belirlendiğinden[463] teşebbüsler açısından en önemli sonucun tek yanlı ve uzlaşma metinlerinin önceden belirlenmiş bir statüye göre değil her dosyaya göre ayrı oluşturulması ölçeğinde birel-subjektif işlem olan nihai kararla belirlendiği söylenecektir.

3.2.4 Uzlaşma Kararının Hukuki Rejimi

Sürecin uzlaşma ile sona ermesi halinde uzlaşma metni koşulları[464] ve idari para cezasının dava konusu yapılamayacağı düzenlenmiştir. Bu hükmün hukuka uygunluğunun ve ulaşılan sonucun istisnası bulunup bulunmadığının incelenmesi gerekir.

Anayasa'nın 125. maddesi çerçevesinde idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu kuralın bazı istisnalarına yine Anayasa'da yer verilerek yasama kısıntısı oluşturulmuş ve böylelikle ilgili işlemlere karşı yargı yolu kapatılmıştır. İdari işlemlere karşı kanun koyucunun yargı yolunu kapattığı örnekler de mevcuttur. Buna göre, uzlaşmaya ilişkin 213 sayılı Vergi Usul Kanununun

---

462 "***Uzlaşma metni***
MADDE 8 *– …Sunulan uzlaşma metninde eksikliklerin bulunması halinde Kurul, bir defaya mahsus olmak üzere yedi gün içinde bu eksikliklerin giderilmesini, aksi takdirde 11 inci maddenin birinci fıkrasının uygulanacağını taraflara bildirir…*"

463 Her ne kadar bu oran belirlendikten sonra teşebbüsün kabul ya da ret beyanında bulunabilmesi söz konusu ise de idari usulü bulunan talebe bağlı işlemler bakımından da kişinin her zaman süreci sonlandırabilmesi mümkün olduğundan bu durumu kanaatimizce talebe bağlı işlemlerin bir uzantısı olarak görmek gerekir.

464 Uzlaşma Yönetmeliğinin 8/1-a bendi uyarınca uzlaşma metninin ihlalin varlığı ve kapsamını içerdiği ve teşebbüsün yalnızca bunları kabul ederek Yönetmelik Taslağında yer alan ihlalin süresi, sonuçları ve ihlalden doğan sorumluluk ifadelerinin Yönetmelikten çıkarılması gerekçesiyle bu hususlara karşı dava açılabileceği hususunun savunulmaya daha yakın olduğu öğretide ileri sürülmüştür. Deniz Tanlı, "Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu", **İstanbul Hukuk Mecmuası** (*İHM*), C. 81, S. 1, 2023, s. 30-31. Her ne kadar bu ifadelerin diğer hususları da kapsadığı fikrinin de öne sürülebileceği ifade edilmişse de kanaatimizce taslaktan çıkarılan ifadeler yalnızca yalın bir anlatım kazandırmak amacıyla yapılmış olup, aleyhe dava açılamayacak hususların süre, sonuç ve sonuç dahilinde sorumluluğu da kapsadığı kanaatimizce açıktır.

Ek 11. maddesinin 2. fıkrasında[465], idari sulhe ilişkin 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (*KHK*) 12. maddesinde[466] ve idare tarafından satın alınarak kamulaştırmaya ilişkin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 8. maddesinin 7. fıkrasında[467] idari işlemlere karşı dava yolu kapatılmıştır. Bu hükümlerin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla incelenen bir Anayasa Mahkemesi kararı bulunmamakta olup[468], yine uzlaşmaya ilişkin olan 213 sayılı Kanunun Ek 6. maddesi[469] ve 659 sayılı KHK'nın 12. maddesi farklı yönlerden incelenmiş ancak iptal edilmemiştir[470].

Ancak Anayasa Mahkemesi mahkemeye erişim imkanını kısıtlayan 2577 sayılı Kanun uyarınca idari işlemlere karşı dava açılabilmesinin koşulunu menfaat ihlalinden kişisel hak ihlaline çeviren 4001 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanunun 2. maddesinin 1. fıkrası (a) bendinde yapılan değişikliği iptal etmiştir[471]. Görüldüğü üzere, AYM mahkemeye erişim hakkının kısmen kısıtlanmasında dahi kanun

---

[465] ***Tarhiyat öncesi uzlaşma:***
Ek Madde 11 *–…Tarhiyattan önce uzlaşmaya varılması halinde tutanakla tespit edilen bu husus hakkında dava açılamaz ve hiçbir mercie şikayette bulunulamaz…*"

[466] "***İdari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli ve vazgeçme yetkileri***
MADDE 12 – *İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler. İdari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvurular da sulh başvurusu olarak kabul edilir ve bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde incelenir.*
…Sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamaz..."

[467] "***Satın alma usulü***
Madde 8 – *…Bu madde uyarınca satın alınan veya trampa edilen taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve bu şekilde yapılan kamulaştırmaya veya bedeline karşı itiraz davaları açılamaz…*"

[468] AYM kararları içinde yapılan araştırmada bu yönde bir karara rastlanmamış olup, konunun ele alındığı monografik eserlerde de Anayasa'da yer alan ve mahkemeye erişim imkanını kapatan hükümlere ilişkin idari yargı, AYM ve AİHM kararlarına değinilmekte ise de yargı yolunun hiyerarşik olarak daha alt seviyedeki kanunla kapatılmasına ilişkin bir karara değinilmemektedir. Nurcan Yılmaz Özel, **Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri**, XII Levha, 2016, s. 252-257. Ank. Böl. İd. Mhk. YD İtiraz K. 1995/2171, K.T. 24/10/1995 künyeli kararı akt. Kerem Altıparmak / Onur Karahanoğulları, ¨Bölge İdare Mahkemesi Kararıyla Anayasa'nın Zımnen İptali¨, **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 19-20, 1997-1998, s. 216-219. Ancak makalenin devamında bu kararın hukuka aykırılığı çeşitli yönlerden ele alınmaktadır. AİHM, *Karaçay v. Türkiye*, 6615/03, K.T. 27.04.2007 künyeli kararda o dönem haklarında dava açılamayan uyarma ve kınama cezalarına ilişkin etkili başvuru hakkını ihlal kararı verilmişse de aynı dönem Danıştay D12D, E. 2007/2831, K. 2008/7006, K.T. 19.12.2008 künyeli kararla incelenmeksizin ret kararını etkili başvuru hakkını tartışmadan hukuka uygun bulmuşsa da aynı kararda Danıştay savcısı *Karaçay v. Türkiye* davasındaki gibi etkili başvuru hakkına aykırı hüküm mütalaasıyla kararın bozulması gerektiğini savunmuştur. Ancak AİHM Yüksek Askeri Şura kararlarına karşı dava açılamamasını aynı dönem askeri disipline uygun bularak *Sert v. Türkiye*, 47491/99, K.T. 05.12.2000 künyeli kararda etkili başvuru hakkı kapsamında ihlal bulunmadığı kararı vermiştir. AYM, bireysel başvuru imkanının getirilmesinden önce kesinleşmiş uyarma ve kınama cezalarına karşı dava açılmamasına ilişkin zaman yönünden yetkisizlikten ötürü *Mustafa Kılıç* Başvurusu, B.B. 2019/35236, K.T. 18.05.2022 künyeli kararda başvuruyu reddetmiştir. HSK'nın bir kararına karşı yapılan AYM, E. 2014/54, K. 2014/53, K.T. 13.03.2014 künyeli somut norm denetimi kararında ret kararı vermişse de ilgili dosyada HSK kararına dayanak teşkil eden belgelerin işlemin muhatabına gösterilmemesine ilişkin muhatabın dava açamıyor olmasını *E.K.* Başvurusu, 2019/15656, K.T. 22.11.2022 künyeli kararla etkili başvuru hakkına aykırı bulmuştur.

[469] "**Uzlaşma komisyonu muamelelerinin kesinliği:**
Ek Madde 6 – *Uzlaşma komisyonlarının tutacakları uzlaşma tutanakları kesin olup gereği vergi dairelerince derhal yerine getirilir.*
Mükellef veya adına ceza kesilen; üzerinde uzlaşılan ve tutanakla tespit olunan hususlar hakkında dava açılmaz ve hiçbir mercie şikayette bulunamaz."

[470] AYM, E. 2011/145, K. 2013/70, K.T. 06.06.2013. AYM, E. 2021/129 K. 2022/33, K.T. 24.03.2022. Dolayısıyla bu hükmün AYM kararıyla hukuka uygun bulunduğu söylenemeyecektir.

[471] AYM, E. 1995/27, K. 1995/47, K.T. 21.09.1995. Menfaat koşulu daha sonra 4577 sayılı Kanun uyarınca yeniden aynı bende

koyucunun değişikliğini hukuk devleti ilkesi, hak arama hürriyeti ve idari işlemlerin yargı denetimine tabi olması ilkesine aykırılığa hükmetmektedir. Aynı temel hak ve ilkeler uyarınca 43. maddenin uzlaşma işlemine karşı yargı yolunu kapatan hükmünün de Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatimizce söylenecektir[472].

Öğretide de Anayasa'nın açık hükmü karşısında idari işlemlere karşı yargı yolunun kanunla kapatılmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir[473].

Ancak bu durum yürürlükteki hukuk kurallarının ihmal edileceği anlamına gelmemektedir[474]. Uzlaşma metni ve idari para cezasına yönelik olarak uzlaşma işlemine karşı yargı yolu kapatılmış olduğundan 2577 sayılı Kanunun 10. ve 11. maddeleri kapsamında yapılacak başvuruyla uzlaşma kararının açık ya da zımni ret sonucu yargısal incelemeye konu edilmesi de mümkün olmamaktadır[475]. Aksi takdirde, idari yargı yoluna kapatılmış bir işlem bakımından bu maddelerdeki hukuki imkanlar çerçevesinde idari dava yolu açılmış olduğu kabul edilecektir ki Kanunun açık hükmü karşısında bu durum mümkün değildir. Her ne kadar bu imkanlar idareyi yeni ya da mevcut işlem üzerine düşünmeye sevk edebilecekse de dava açma imkanının olmadığı yerde bu başvuruların da pratik bir sonucu oluşmayacak ve 2577 sayılı Kanunun 10. ya da 11. maddesi çerçevesinde olduğu -içerik buna yönelik olsa bile- kabul edilemeyecektir.

Peki uzlaşma metninde emredici hukuk kurallarına aykırılık olması ya da idari para cezasının hesaplanmasında açık tutarsızlıklar olması durumunda da herhangi bir hukuki çare yok mudur? Danıştay'ın yukarıda yer verilen 213 sayılı Kanundaki uzlaşma kararları hakkındaki yerleşik içtihadına göre, uzlaşma tutanağı ile uzlaşılan hususlara karşı dava açılamayacağı gibi düzeltme ve şikayet başvurularında da bulunulamamaktadır[476]. Her ne kadar ilgili maddede uzlaşma tutanağının dava konusu yapılamayacağı ve ona karşı şikayet başvurusunda bulunulamayacağı açıkça yazılmışsa da açıkça yazılmamış olan düzeltme başvurusunun da yapılamaması anılan yargı içtihatlarıyla şekillenmiştir. Yerleşik içtihada karşın öğretide vergilendirmede ortaya çıkacak vergi hatalarının düzeltme usulleri çerçevesinde düzeltilmesine hukuki engel bulunmadığı zira 213 sayılı Kanunda düzeltme imkanının

---

eklenmiştir.

[472] Aynı yönde Tanlı, s. 32. Yüzbaşıoğlu, s. 258.

[473] Cemil Kaya, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi,** 3. Bs., XII Levha, 2021, s. 82.

[474] Anayasa'ya aykırı kanun hükmünün ihmal edilerek mahkemenin doğrudan Anayasa hükmüne göre karar vermesi 1961 Anayasası döneminde verilen o dönemki 151. madde hükmü kapsamında bazı kararlarda (AYM, E. 1964/22, K. 1964/54, K.T. 03.07.1964, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi (*AMKD*)**, S. 2, 1965, s. 204; AYM, E. 1969/24, K. 1969/50, K.T. 30.09.1969, **AMKD**, S. 7, s. 296) gözlemlenmekte iken, 1982 Anayasası'nın 151. maddesi kapsamında bu kararların verilme olanağı kalmadığı savunulabilir. Nitekim, bu kararların örneğine artık rastlanmamaktadır.

[475] Aksi yönde Yüzbaşıoğlu, s. 279-281.

[476] D9D, E.2019/4761, 2022/299, K.T. 08.02.2022; D4D, E.2016/15567, K. 2020/5624, K.T. 14.12.2020; D3D, E. 2008/2544, K.2010/3063, K.T. 11.10.2010 akt. Mustafa Balcı, **Vergi Hataları ile Düzeltme - Şikayet Konusunda Uygulamada Yaşanan Hukuki Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, XII Levha, 2022, s. 34-35.

kısıtlanmadığı savlanmaktadır[477]. Ancak bunun için, bu hususun uzlaşma görüşmelerinde tartışılmamış ve uzlaşma tutanağında bunlarla ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiş olması şartının da karşılanması gerektiği ifade edilmektedir. Lafzi yorumla düzeltme imkanının saf dışı bırakılmadığını benimseyen görüşe göre ise herhangi bir şarta tabi olmaksızın uzlaşma kararlarına karşı düzeltme imkanı vardır[478].

Yukarıda açıkladığımız sebeplerden ötürü lafzi yoruma bağlı kalmak hukuki sebeplerden ötürü mümkün görünmediği için bu görüşe katılamamaktayız. Ancak bu durumda 3071 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde talepte bulunulması yasaklanmamış olacağından, Kurula hitaben yazılacak dilekçe ile sonradan fark edilen hukuka aykırılıkların hukuk devleti ilkesi kapsamında düzeltilmesi talebi ile giderilmesi istenebilecektir. Aynı şekilde her ne kadar idare emredici kurallarla bağlı ise de bu durumun uzlaşma nihai kararından önce gözetilmesi ve uzlaşma metninde bunlara aykırı bir husus varsa düzeltilmesi gerekmektedir. Ancak buna rağmen kabul edilen metne karşı ancak teşebbüsün 3071 sayılı Kanun kapsamında yapacağı başvuru neticesinde karar verilebilecektir. Uzlaşma metni teşebbüs tarafından oluşturulduğundan ve üzerinde değişiklik talep yetkisi olsa da idarenin değişiklik yapma yetkisi bulunmadığından kanaatimizce ancak teşebbüsün talebi doğrultusunda değişiklik yapılabilecektir.

AB Hukukunda uzlaşma kararına karşı yargı yoluna başvuru yasaklanmamıştır[479]. Bu kapsamda dava açılan *Zarf Üreticileri*[480] kararında uzlaşmaya konu idari para cezasının yanlış hesaplandığı iddiaları haklı görülerek uzlaşma kararları iptal edilmiştir. Görüldüğü üzere, taraflar metin üzerinde anlaşmış olsalar dahi işleme karşı dava açılmasında teşebbüslere karşı kamu gücünün kullanımından kaynaklanan bir meşru menfaat olduğu ve bunun ABAD tarafından korunduğu söylenebilmektedir.

Uzlaşılan bir teşebbüse karşı uzlaşma konusu ihlal dönemlerine ilişkin olsun ya da olmasın, uzlaşma konusunun dışında ihlal iddiaları sonradan ortaya çıkarsa bu durumda teşebbüsler hiçbir şekilde uzlaşma kararını gerekçe göstererek soruşturmadan bağışık tutulmalarını gerekçe gösteremeyeceklerdir[481]. Zira kapanan soruşturma ile yeni açılan soruşturma kapsam itibariyle farklılık arz etmektedir.

---

[477] Ateş Oktar, "Üzerinde Uzlaşılan Vergi ve Cezalar Hakkında Düzeltme Hükümlerinin Uygulanabilirliğine İlişkin Bir Değerlendirme", **Yaklaşım Dergisi**, Y. 9, S.107, 2001, s.50-52. Mine Biniş, **Türk Vergi Hukukunda Vergi Hataları ve Sonuçları**, Adalet, 2012, s. 77.

[478] Turgut Candan, **Vergisel Kabahatler ve Suçlar**, 5. Bs., Yetkin, 2022, s. 1063.

[479] Gülçin Dere, "Rekabet Hukuku Soruşturmalarında Uzlaşma Mekanizmasından Beklenen Etkinlik ve Riskler", **Uygulamalı Rekabet Hukuku Seminerleri 2024**, *ed.* Kerem Cem Sanlı / Dilan Alma / Deniz Tanlı, XII Levha, 2025, s. 55.

[480] ABAD *Printeos ve Diğerleri,* T-95/15, K.T. 13.12.2016. Ayrıca ABAD *Société Générale,* T-98/14 esas sayılı 14.02.2014 tarihinde açılan ve curia.europa.eu adresi üzerinden erişilen künye ve detay bilgisine göre daha önce *Société Générale* de uzlaşma kararından sonra cezanın hesaplanmasına karşı dava açmış ancak dava sırasında Komisyonun para cezası miktarını düşürmesi üzerine davadan feragat etmiştir.

[481] Vergi uzlaşmalarına ilişkin Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı (*DVDDGK*), E. 2007/57, K. 2007/275, K.T.

Son olarak, uzlaşma kararının 52. madde kapsamında nihai bir karar olmasından ötürü %10 ila %25 arasındaki hangi indirim oranının neden tercih edildiğinin de kararda açıklanması gerektiği haklı olarak ifade edilmiştir. Neyse ki Kurul, Ceza Yönetmeliği kapsamında hangi oranı neden tercih ettiğini kararlarında açıklamakta ve bu yükümlülüğe riayet etmektedir[482].

Sonuç olarak, uzlaşma kararı ve idari para cezasına karşı dava açılamayacağı hususu uzlaşma müessesesinin hukuken en tartışmalı kısmını oluşturmaktadır. İdari işlem olduğu kanaatiyle nitelediğimiz uzlaşma kararının böylesi bir kısıtlamaya tabi tutulması, kanaatimizce kanun koyucunun Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırı şekilde idari işleme karşı yargı yolunu kapayarak etkili başvuru hakkını ihlal ettiği örneklerden biri olarak göze çarpmaktadır.

4. Soruşturma Evresinde Temel Haklar

Temel hakların sayı ve kapsamının genişlemekte olduğu[483] günümüz toplumsal düzeninde, hele ki düzenleyici ve denetleyici kurumların hakka etki etmeyen işlemlerinden bahsetmek oldukça zor olacaktır. Ancak hak ve menfaat kavramları arasındaki fark dikkate alındığında[484] yine de belli işlemlerin hakka etki etmediğini ileri sürmek mümkün olabilecektir.

Temel haklara müdahale görüldüğü üzere, teşebbüsün kendisine yönelen süreçten çoğu zaman ilk kez haberdar olduğu soruşturma aşamasıyla yoğun bir bağlantı içinde olup, bu sürecin hazırlayıcısı niteliğindeki soruşturma açılması kararıyla da ilişkili olması sebebiyle, kanaatimizce bu karardan itibaren ele alınmalıdır.

Bu bağlamda, Kurulun yürüttüğü soruşturmalarla doğrudan ilişki içinde olan haklara ilişkin genel bir girizgah yapılması elzemdir. Kurulun yürüttüğü süreç ve temel hak bağlantısına ilişkin kapsamlı açıklamalar ise ilgisine göre konu bütünlüğü bozulmadan anlatılacaktır. Baştan ifade edilmelidir ki süreçler bakımından temas edilen temel hakların her türlü içtihatla somutlaştırılmış unsurlarına uygun davranılması ve bu yönde inceleme yapılması hem Kurul hem de mahkemeler açısından bir zorunluluktur. Bu sebeple aşağıda temel yönleri belirtilecek hakların AİHM, AYM ve Danıştay içtihatları çerçevesinde gerek idari gerek yargısal boyutta bütüncül şekilde ele alınması gerekmektedir.

28.09.2007.

[482] Bu yönde verilen yayımı güncel uzlaşma karar künyeleri RK 25-10/235-120, K.T. 13.03.2025; RK 24-33/782-329, K.T. 15.08.2024; RK 24-38/907-388, K.T. 19.09.2024 şeklindedir.

[483] Giulia Bonacquisti / Rosa Freedman / Malcolm Langford, "Is the Constant Expansion of Human Rights Consolidating or Weakening the Protection and Respect**?", Expansion of The Concept of Human Rights: Impact on Rights Promotion and Protection**, *ed.* EU Directorate-General for External Policies (*AB Dış Politikalar Genel Müdürlüğü*), 2018, s. 5-9.

[484] Menfaat işlemin muhatabı ile işlem arasındaki makul ve ciddi bir ilişkiyi ifade ederken hak kavramı hukuken açıkça korunan menfaatleri ifade etmektedir. Bu sebeple menfaat kavramı hak kavramına göre çok daha geniştir. Onar, **İdare Hukuku**, C. I, s. 485 vd. Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, 11. Bs., Savaş, 2025, s. 113-115.

4.1 Adil Yargılanma Hakkı

Adil yargılanma hakkı, temelde "*herkesin meşru tüm araç ve yollardan faydalanmak suretiyle, bağımsız ve güvenceli her türlü yargı merci önünde haklarını ararken, yargılamanın, usul ve esas ilkelerine uygun bir şekilde yürütülüp sonuçlanmasını istemek, bu yargılama sürecinin açık olmasını istemek ve her türlü kararın gerekçeli olarak yazılmasını beklemek hakkı*"[485] olarak tanımlanmaktadır.

Adil yargılanma hakkı[486]; silahların eşitliği, dosyaya erişim hakkı, kanunla kurulmuş bağımsız ve tarafsız mahkemeye erişim hakkı, makul sürede yargılanma hakkı, hakkaniyete uygun yargılanma hakkı, isnat edilen suçu öğrenme hakkı, savunma hakkı, bizzat ya da vekil aracılığıyla dinlenme hakkı[487], tanık dinletme ve sorgulama hakkı, tercümandan ücretsiz yararlanma hakkı, soruşturmanın (rekabet ihlalinin denetimi süreci bakımından önaraştırmanın) gizliliği, çekişmeli dava hakkı, duruşmada (rekabet ihlalinin denetimi süreci bakımından sözlü savunma toplantısında) bulunma hakkı, masuniyet karinesi, gerekçeli karar hakkı, aleni yargılama ve aleni karar hakkı gibi alt unsurları barındırmakta olup, bağlamdan uzaklaşmama adına bu unsurların anlamlarına çalışmada değinilmemesi uygun görülmüştür.

AİHM'in adil yargılanma hakkı açısından suç isnadı kavramına bakışı yerel hukuk düzenlemelerinden farklılaşabilmektedir[488]. Buna göre, belli seçeneklerden herhangi birini barındıran yaptırımlar söz konusu olduğunda, -iç hukukta farklı şekilde nitelenmiş olsa da- ceza hukukunun ilkelerinin uygulanma zorunluluğu gündeme gelmektedir[489]. *Engel* kararıyla[490] ilk kez ortaya konulan ve yargılamada ceza hukuku ilkelerinin uygulanacağı bu seçenekler üç tanedir. İlk seçenek, suç isnadının açıkça ceza hukukunu ilgilendirir şekilde düzenlenmiş olmasıdır. İkincisi suç isnadının genel niteliği[491], sonuncusu ise yaptırımın kapsam ve ağırlığının derecesidir. Elbette ki ikinci ve üçüncü seçenekler soyut

---

[485] Yahya Zabunoğlu, "Adil Yargılanma Hakkı ve Adil Yargılama Yapma Görevi", **Yeni Türkiye İnsan Hakları Özel Sayısı II**, S. 22, 1998, s. 315.

[486] Adil yargılanma hakkının alt unsurlarına ilişkin bir çalışma için bkz. Abdullah Çelik, **Adil Yargılanma Hakkı Rehberi**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2014.

[487] Bu hakla birlikte anılan adli yardımdan yararlanma hakkının rekabet hukukunun süjesi olmak bakımından uygun olmayacağı kanaatindeyiz.

[488] Sibel İnceoğlu, **Adil Yargılanma Hakkı, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi- 4,** Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi, 2018, s. 4. Yılmaz Özel, s. 11.

[489]Ancak suç isnadı kavramının genişliyor olması geleneksel anlamda ceza hukukunun dışında kalan rekabet, gümrük ya da vergi gibi başka nitelikteki durumlarda ceza hukuku ilkelerinin her zaman aynı katılıkta uygulanmasını da doğurmamaktadır. AİHM, *Jussila v. Finlandiya*, 73053/01, K.T. 23.11.2006. Katja Šugman Stubbs, "Two Forms of Smudge: An ECtHR Perspective on the Blurring of Boundaries between Criminal and Administrative Law", in **Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms in Europe: Origins, Concepts, Future**, *ed.* Vanessa Fanssen, 2022, s. 359-362. Yusuf Sinan Canatar, "Temel Haklar ve Güvenceler Işığında Rekabet Kurulu Tarafından Uygulanan İdari Para Cezaları", içinde **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, s. 206.

[490] AİHM, *Engel ve Diğerleri v. Hollanda*, 5100/71, K.T. 08.06.1976.

[491] Buradan kasıt hükmün koruduğu hukuki alandır. Eğer hüküm ceza Kanununda yer almasa dahi ceza hukukunun koruduğu düzene ilişkin ise bu bağlamda değerlendirilecektir. AİHM, *Menarini Diagnostics S.r.l. v. İtalya*, 43509/08, K.T. 27.09.2011

bir hususun, yapılacak değerlendirme ve gerekçelendirme ile somutlaştırılması yükümlülüğünü de beraberinde getirmektedir.

Kurulun sahip olduğu yetkiler, sürecin çoğu aşamasında temel haklarla çatışma potansiyelini barındırmaktadır. Suç isnadı kavramının genişleyen yorumuyla AİHM de pek çok rekabet hukuku yaptırımının ancak adil yargılanma hakkının gereklerine dikkat edilerek tesis edilebileceği yönünde hüküm kurmaktadır. Bu konuda verilen ilk karar *Lilly France*[492] kararı olsa da kararda tartışılan hususlar bakımından önemli addedilen ilk karar *Menarini* kararı[493] olup, Yüksek Mahkeme teşebbüs hakkında verilen idari para cezasının AİHS 6. maddesi kapsamında suç isnadının varlığına işaret ettiği tespitini yapmıştır. Kararda yaptırımın caydırıcı ve önleyici etkisinin bir arada bulunduğu, teşebbüsün itibarını etkilediği ve finansal yönden büyüklüğünün teşebbüsün ekonomik büyüklüğü ile orantılı olması gerektiği ifade edilmiştir[494].

Anayasa Mahkemesinin Kurulun rekabet ihlal süreçlerini temel haklar yönünden ele aldığı tek karar[495] *Ford* kararıdır[496]. Bu kararda Kurulun sahip olduğu yerinde inceleme yetkisinin Anayasa'nın 21. maddesi ışığında hakim kararı olmadan alınması durumunda özel hayatın gizliliği hakkını ihlal edeceği belirtilmiştir. Bunun yanında Kurulca başlatılan önaraştırma tarihi, adil yargılanma hakkı kapsamında makul sürede yargılama yapılmadığının gerekçelendirilmesinde esas alınmıştır. Yine eylemler arası bağlantı çerçevesinde yapılan ceza artırımı, ihlal bulunmamış olsa da mülkiyet hakkı çerçevesinde incelemeye konu olmuştur. Ancak gerek *Societe Colas Est* gerekse *Ford* kararlarında gözetilen, işyerlerinin konutta arama hükümlerine tabi olması içtihadının rekabet kamu düzeninin özellikle yerinde incelemelerde belirginleşen ani hareket ihtiyacı ile ne kadar uyumlu olduğu da tartışmaya açıktır.

---

[492] AİHM, *Lilly France S.A. v. Fransa*, 53892/00, K.T. 03.12.2002.

[493] Karara konu olayda, diyabet teşhis testleri sektöründeki teşebbüsün fiyat sabitleme ve pazar paylaşımı yaptığından bahisle *Menarini*'ye 6 milyon Euro idari para cezası verilmiştir. Kararda yaptırımın doğrudan ceza hukuku mevzuatında düzenlenmemiş olmakla birlikte korunan hukuki yarar dikkate alındığında verilen cezanın ceza hukukuyla örtüştüğü tespiti yapılmıştır.

[494] Denetleyici ve düzenleyici kurumların uyguladıkları yaptırımların teşebbüslerin ekonomik büyüklüklerine uygun olarak nispi şekilde verilmesi gerektiğine yönelik AYM kararı da mevcuttur. AYM E.2015/109, K.2016/28, K.T. 07.04.2016. Ne var ki yalnızca 1 yıl sonra maktu cezaların hukuka aykırı olmadığı yönünde bir karar daha vererek çelişkiye yol açmıştır. AYM E. 2017/103, K. 2017/108 K.T. 31.05.2017. Gerçekten de kararın karşı oylarında belirtildiği üzere kısa sürede yaşanan içtihat değişikliği bir soruna işaret etmektedir. Bu kurumların faaliyet konuları ne olursa olsun ilgili piyasanın ve böylelikle kamu düzeninin korunması ortak amaçlarıdır. Kararın konuları açısından enerji piyasasında özel girişim hürriyetinin etkin şekilde kullanılması devlete aynı zamanda küçük oyuncuları da belli ölçüde koruma görevi yükleyerek hakkaniyete uygun muamele yapılmasını gerektirmektedir. Bir yaptırım, büyük ölçekli bir teşebbüs açısından yalnızca kar azaltıcı, bir başkası açısından ise varlığını tehdit eder düzeyde ise ne caydırıcılık ne de hakkaniyete uygun, eşit muameleden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bu gerekçelerle piyasa faaliyetlerinin düzenlendiği alanlardaki yaptırımların, muhatapların ekonomik büyüklüğüyle uyumlu şekilde nispi olarak tesis edilmesi, düzenlemelerin bu yönde yapılması piyasa regülasyonunun tabiatından kaynaklanan bir zorunluluktur.

[495] Yine rekabet ihlal sürecini barındırsa da esas talebin mahkemenin yaptığı yargılamanın adil yargılanma hakkını ihlal ettiği iddiasının bulunduğu 2015/16697, K.T. 08.05.2019 künyeli kararda Yüksek Mahkeme kabul edilemezlik kararı vermiştir.

[496] AYM, B.B. 2019/40991, K.T. 23.03.2023.

Ne var ki Yüksek Mahkeme, 4054 sayılı Kanunun 15. maddesi hakkında verdiği somut norm denetimi kararında çoğunluk görüşü ile "*Yerinde incelemenin engellenmesi veya engellenme olasılığının bulunması durumunda sulh ceza hakimi kararı ile yerinde inceleme yapılır.*" cümlesinin önüne gelen itiraz başvurusunda incelenemeyeceğine hükmetmiştir[497]. Bu kararın gerekçesini ise itirazı yapan mahkemelerin önüne gelen olayda sulh ceza hakimi tarafından alınmış bir karar bulunmaması ve bu sebeple uygulanabilir bir kuralın bulunmadığı yorumu oluşturmuştur. Yusuf Şevki Hakyemez'in karşıoy yazısında ifade ettiği üzere, davada uygulanacak kural, ilgili mahkemenin uyuşmazlığı çözerken usul ve esas yönünden dikkate alacağı kuralı ifade etmektedir. Zira, Yüksek Mahkeme davada uygulanacak kuralların "*bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallar*" olduğunu çeşitli kararlarında ifade etmiştir[498]. Bunun yanında, nihai işlemi inceleyen idari yargının ilgili kuralı itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne taşıması Anayasa'yı ihlal olasılığı barındıran kuralın niteliği ile de uyumludur. Zira, burada iddia edilen hukuki sorun, özellikle sulh ceza hakimi kararına gerek duyulmadığı addedilen hallere ilişkindir. Halbuki, Anayasa'nın 21. maddesinin yerinde incelemelerde sıkı sıkıya uygulanması durumunda inceleme öncesi her durumda hakim kararı alınması gerekecektir. Bu sebeplerden ötürü, - kararın hangi yönde verilmesi gerektiğinden bağımsız olarak - ilgili kuralın incelenmemiş olması kanaatimizce isabetli olmamıştır.

Danıştay da pek çok kararında Kurulun ceza tesis etmeden önce teşebbüsün sahip olduğu adil yargılanma hakkının gereklerine uygun hareket etmesi gerektiğini hatırlatmaktadır[499]. Bu bağlamda ilgili teşebbüse cezayı gerektirebilecek fiili işlediğinin Kurumca bildirilmesi, ilgilinin uygulanacak prosedürden haberdar edilmesi ve konuya ilişkin savunmasının alınması hususları sıklıkla ifade edilen unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır[500].

Bunun dışında gerek tesadüfi delil gerekse de halihazırda soruşturulan bir teşebbüse ilişkin yeni bir şikayetin yapılması hususuna da savunma hakkı kapsamında değinilmesi gerekir. Nitekim, Danıştay bir kararında soruşturmanın tamamlanmasından sonra aynı konuda yapılan bir başka şikayetin soruşturmaya -konuları özdeş olsa dahi- dahil edilmesini savunma hakkının ihlali kapsamında olacağını ifade etmiştir[501]. Ancak her ne kadar sonucu itibariyle hukuka uygun bulunan karardaki bu ifadenin

---

[497] AYM, E. 2023/174, K. 2025/224, K.T. 06.11.2025.

[498] AYM, E. 2024/210, K. 2025/204, K.T. 08.10.2025; AYM, E. 2021/51, K. 2021/80, K.T. 04.11.2021.

[499] D13D, E. 2010/762, K. 2013/839, K.T. 26.03.2013; D13D, E. 2009/5890, K. 2013/847, K.T. 26.03.2013; D13D, E. 2009/869, K. 2012/3794, K.T. 13.12.2012; D13D, E. 2009/1523, K. 2012/3795, K.T. 13.12.2012.

[500] Bunun dışında Rekabet Kurulunun işlemleri yönünden Danıştay'ın mülkiyet hakkı ihlaline yönelik kararları olsa da bunlar araştırma/soruşturma sürecine ilişkin olmayıp, ödenen idari para cezasının faiziyle geri ödenmesi taleplerinin değerlendirilmesine ilişkindir.

[501] D10D, E. 2000/6091, K. 2002/4115, K.T. 31.10.2002, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 21.12.2025. Ne var ki soruşturma süresinin geçmesinden sonra ek rapor düzenlenerek uzatılan soruşturma kapsamına alınan şikayetteki iddiaların ceza verilen kararın gerekçesine esas alınmamış olması Daire'ce yeterli görülmüş ve bu durum "tali usul sakatlığı" addedilerek işlem hukuka uygun bulunmuştur. (Vurgu tarafımızca eklenmiştir.) Ayrıca Danıştay'ın savunma hakkının doğrudan ihlal edildiğini kabul

yalnızca soruşturma süresinin aşılmasına ilişkin olduğunu, farklı bir ihlal iddiasına ilişkin olmayıp[502] aynı soruşturmanın genişletilmesi kapsamında görülebilecek iddiaların yeniden savunma hakkı tanınarak[503] dosyaya eklenebileceğini ifade etmemiz gereklidir.

Usulüne uygun bildirim yapılmadığına ilişkin iddialar kimi zaman teşebbüslerce ileri sürülmüşse de[504] ne kurul ne de mahkeme kararlarında bu itirazların dinlenip incelendiği bir örneğe rastlanamamıştır. Ancak böyle bir itirazın kabulü halinde, varsa tesis edilen yükümlendirici işlemlerin (uygulanan tedbir ve cezaların) geri alınmak suretiyle hukuk aleminden kaldırılması gerekir. Yükümlendirici olmayan işlemler bakımından ise böyle bir sonuca ulaşmak mümkün görünmemektedir.

Bir diğer husus ise usule ilişkin cezalara yönelik savunma hakkı tanınıp tanınmayacağıdır. Her ne kadar esasa ilişkin cezalarda Kanunda açıkça yazılı ve sözlü savunma imkanlarının düzenlenmiş olmasından ötürü duraksama bulunmasa da usule ilişkin cezalar bakımından Danıştay uygulaması, birkaç kararda yer alan ayrıksı görüş[505] haricinde usule yönelik cezalarda savunma hakkı

---

etmesine karşın bunu işlemin iptali için yeterli görmemesi son derece tutarsızdır.

[502] Bu kapsamdaki iddialar ise farklı bir soruşturmaya konu edilmelidir.

[503] Aynı yönde Kasapoğlu Turhan, s. 325.

[504] D13D, E. 2006/6024, K. 2009/1768, K.T. 13.02.2009 (m. 9/3), RK 08-27/314-102, K.T. 02.04.2008 (m. 43, 44), RK 06-69/930-267, K.T. 03.10.2006 (m. 43/2).

[505] Bir kararda tetkik hakimi, usule yönelik cezaların da içlerindeki cezalandırma iradesi ve potansiyel cezanın ağırlığı dikkate alındığında yaptırım tehdidine maruz kalan teşebbüse savunma hakkı tanınması gerektiğini ifade etmişse de dava reddedilmiştir.

"Esasında idari işlem olan idari para cezası verilmesine ilişkin işlem, içerisinde barındırdığı cezalandırma iradesi nedeniyle ve potansiyel cezanın ağırlığı da dikkate alındığında, yaptırım tehdidine maruz kalan tarafa kendini savunma hakkı tanınması gerektiği açıktır. Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda, idari usul açısından yerinde inceleme yapmasının engellenmesi ya da zorlaştırılması fiili nedeniyle idari para cezası verilebilmesi için böyle bir usulün öngörülmemiş olması da bu genel prensibi değiştirmemektedir. Yaptırıma maruz kalan kişinin kendisini yargı mercileri önünde savunma hakkı olduğu öne sürülebilse de, idari yaptırımlar açısından tanınması gerekli güvencelerin esasında idari aşamada yerine getirilmesi gerektiği… düşünülmektedir." D13D, E. 2009/5890, K. 2013/847, K.T. 26.03.2013.

Bir başka kararda da yine dava reddedilse de karşı oyda teşebbüse eylem iddiasının bildirilerek savunma hakkı tanınması gerektiği ifade edilmiştir.

"*İdari yaptırımlar açısından, diğer idari işlemlerden farklı olarak, idari yaptırıma maruz kalan gerçek ve tüzel kişilerin ceza hukukuna ilişkin birtakım güvencelerden yararlanması gerektiği kabul edilmektedir. Bu çerçevede esasında idari işlem olan idari para cezası verilmesine ilişkin işlem, içerisinde barındırdığı cezalandırma iradesi nedeniyle ve potansiyel cezanın ağırlığı da dikkate alındığında; yaptırım tehdidine maruz kalan tarafa kendini savunma hakkı tanınması gerektiği, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da öngörülen idari usul açısından yanıltıcı bilgi verilmesi fiili nedeniyle idari para cezası verilebilmesi için böyle bir usul öngörülmemiş olsa da açıktır.*

Yaptırıma maruz kalan kişinin kendisini yargı mercileri önünde savunma hakkı olduğu öne sürülebilirse de; idari yaptırımlar açısından tanınması gerekli güvencelerin esasında idari aşamada yerine getirilmesi gerektiği, yargısal aşamada kişi yaptırım tehdidi altında olmadığından, bu sav yerinde değildir.

Diğer yandan, savunma alınmaması; yaptırımı uygulayan makam tarafından, olayda hukuka uygunluk nedenleri veya kusurluluğu ortadan kaldıran hallerin varlığı halinde bu hususların değerlendirilememesi sonucunu doğurmaktadır. Nitekim 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 12. maddesindeki, 'Bu Kanun'da aksine hüküm bulunmayan hallerde, Türk Ceza Kanunu'nun hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümleri, kabahatler bakımından da uygulanır' hükmü, anılan Kanun'un 9. maddesi ile kabahatler bakımından objektif sorumluluk esasının getirilmemiş olması hususları birlikte değerlendirildiğinde; yaptırım uygulayan merciin önüne gelen somut olayda savunma almaksızın belirtilen hususları değerlendiremeyeceği, bu noktada idari yaptırımların klasik idari işlemlerden ayrıldığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, Rekabet Kurulu tarafından davacı hakkında verilen idari para cezası; genel, caydırıcı ve cezalandırıcı nitelikte olduğundan ve davacı şirketin yıllık gayri safi gelirlerinin %0,1'i gibi ciddi bir tutarı öngördüğünden, cezai niteliği ağır basmaktadır. Bu durumda, anılan ceza hakkında adil yargılanma hakkı kapsamındaki ilkelerin uygulanması gerekmekte olup; ilgili kişiye bu cezayı gerektiren eylemi işlediği iddiasının yetkili makamlar tarafından resmen bildirilmesi, ilgilinin uygulanacak prosedürden haberdar edilmesi, konunun yetkili Kurum tarafından araştırılıp incelendikten sonra delillerin ortaya konulması ve konuya ilişkin olarak ilgilinin savunmasının alınması zorunludur."

D13D, E. 2009/869, K. 2012/3794, K.T. 13.12. 2012. Aynı şekilde bkz. D13D, E. 2009/1523, K. 2012/3795, K.T. 13.12.2012.

tanınmamasının işlemi sakatlamayacağı görüşündedir[506]. Ancak AİHM, cezanın miktarının önemli olmadığı tespitini yaparak suç isnadının var olduğu usule ilişkin ihlal iddialarına yönelik cezaların da savunma hakkı ihlal edilmeden tesis edilmesi gerektiğine hükmetmektedir[507]. Gerçekten de usule ya da esasa ilişkin oluşu fark etmeksizin idari para cezasının öngörülmüş olduğu her durumda ilgililere savunma hakkının tanınması bir gerekliliktir[508]. Zira, gerek suç isnadına karşı beyan sunulabilmesi gerekse cezaların adil yargılanma hakkının yanında mülkiyet hakkına da müdahale içermesinden ötürü ilgililere usule yönelik cezalara karşı da savunma hakkı tanınmalıdır. Kanaatimizce, savunma hakkının tanınması ile korunan kamu yararı, Kurulun artan iş yükü ile zedelenecek usul ekonomisine kıyasla üstün durumdadır.

Bunların yanında, disiplin soruşturması örneğinde soruşturmaya başlama (ve yerine getirme) zamanaşım(lar)ının düzenlenmiş olması zamanaşımı müessesesini soruşturmalara yönelik genel bir ilke haline getirmektedir[509]. Zira yaptırıma konu fiilin soruşturulması için geçen süre uzadıkça fiilin kınanabilirliği karşısında yaptırımın ölçüsüzce ağır kalması sonucu doğabilmektedir[510].

5326 sayılı Kabahatler Kanunu çerçevesinde ihlal neticesinin gerçekleşmesinden itibaren 8 yıl içinde cezalandırma sürecinin tamamlanmış olması gerekmektedir. Ancak kanun koyucu 4054 sayılı Kanuna getirdiği özel düzenlemelerle önaraştırma raporunun 30 gün, soruşturmanın ise 12(6+6) ay içinde tamamlanması gerektiğini öngörmüştür. Böylelikle, bu süreçte titiz davranıldığı aşikardır.

Rekabet kamu düzeninin korunması açısından kurumun sürece ilişkin aşamaları tamamlama sürelerine ilişkin yukarıda değinilen ampirik veriler dikkate alındığında, belli soruşturmaların daha çok zaman gerektirdiği sonucuna varılabilir. Ancak bunun çözümü kanundaki sürelerin yok sayılması olmamalıdır. Öte yandan, savunmalar bakımından kanundaki sürelere muhatapların tabi oluşu devam ediyorken Kurulun kendini bundan ari görmesi silahların eşitliğine de aykırılık teşkil etmektedir[511].

---

[506] D13D, E. 2018/4132, K. 2024/311, K.T. 22.01.2024, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 22.10.2025; D13D, E. 2013/2656, K. 2019/877, K.T. 20.03.2019; D13D, E. 2011/2660, K. 2016/775, K.T. 22.03.2016.

[507] AİHM *Bimal D.D. v. Bosna Hersek*, 27289/17, K.T. 31.08.2021; AİHM, *Produkcija Plus Storitveno Podjetje D.O.O v. Slovenya*, 47072/15, K.T. 23.10.2018; AİHM, *Menarini Diagnostics S.r.l. v. İtalya*, 43509/08, K.T. 27.09.2011.

[508] Aynı yönde Gündüz, s. 62-64; Elif Nurdan Şarbak, "AB ve Türk Rekabet Hukukunda Bilgi İsteme Yetkisi ve Buna İlişkin Yaptırımlar", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 403, 2022, s. 61; Kasapoğlu Turhan, s. 335-336. Krş. Ali D. Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, XII Levha, 2013, s. 147.

[509] D5D, E. 2016/35867, K. 2019/3956, K.T. 23.05.2019, **Kazancı İçtihat Bankası**, K.T. 11.11.2024.

[510] Charles Froger, **La Prescription Extinctive des Obligations en Droit Public Interne**, Dalloz, 2013, s. 145 akt. Ayşe Nur Özdemir, "Rekabet Kurulu Kararlarında Zamanaşımının Uygulanması", **Rekabet Dergisi**, C. 22, S.1, 2021, s. 64 (kıs. "Zamanaşımı"). Ayrıca kamu gücü sahibi idarenin sınırsız bir zamana sahip olamayacağı *"Bastırıcı gücün asıl kaynak olduğu Demokles'in kılıcı sonsuza kadar bireylerin üzerinde durmamalıdır."* şeklinde ifade edilmektedir. George Dellis, **Droit Pénal et Droit Administratif L'influence du Droit Pénal sur Le Droit Administratif Répressif**, LGDJ, 1997, s. 293 akt. Özdemir, "Zamanaşımı", s. 64.

[511] Ancak bu hususun bir sebep değil sonuç olduğu düşüncesindeyiz. İçtihat değişikliği muhatap teşebbüslere ilişkin sürelerin de düzenleyici olduğu yönünde gerçekleşirse bunun da hukuka aykırı olacağı kanaatini taşıdığımızı belirtmek gerekir.

4.2 Mülkiyet Hakkı

Mülkiyet hakkı, kişinin malvarlığında bulunan ya da bu yönde beklenti oluşturulan her türlü değerin korunmasını ifade eder[512].

Denetim usulü sonunda uygulanan yaptırımlar doğrudan mülkiyet hakkına yönelik olduğundan rekabet ihlalinin denetimi sürecinin bu hakla da yakından ilişkisi vardır. Zira, kategorik olarak idari para cezaları ilgililerin malvarlığında azalmaya sebep olmaktadır[513]. Ancak AİHM'in rekabet otoritelerinin uyguladıkları yaptırımlara ilişkin yargısal süreç sonrası incelediği davalarda, konuyu 1 Nolu Ek Protokolün 1. maddesi[514] kapsamında ele aldığı bir karar bulunmamaktadır[515].

Teşebbüse uygulanan ceza nispi olsa dahi düşük miktarda olabilir. Ancak AİHM, burada cezanın büyüklüğünü doğrudan uygulanmış ceza miktarı üzerinden değil, uygulanması muhtemel ceza miktarını da kapsar şekilde geniş anlamda ele almaktadır. Yüksek Mahkeme, potansiyel cezanın büyük olması durumunda uygulanan ceza büyük olmasa dahi ceza hukuku ilkelerinin uygulanacağına karar vermektedir[516].

Rekabet ihlaline yönelik süresi belirsiz bir soruşturma tehdidi altında olmak hukuki belirsizliği beraberinde getirmekle[517], ilgili teşebbüs açısından masumiyet karinesini etkileyerek adil yargılanma hakkı ile lekelenmeme hakkını zedeleyebilmektedir. Bunun yanında piyasadaki potansiyel itibar kaybı[518], borsaya kote teşebbüslerde pay değer kaybı ve oluşturduğu risk ile birleşme-devralma gibi işlemleri etkilemesi açılarından da çeşitli hak ve menfaatlerin etkilenebileceği açıktır. Kurul açısından

---

[512] H. Burak Gemalmaz, "Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Usulünde Mülkiyet Hakkının Uygulanabilirliği Meselesi I: AYM Kararlarının Mülkiyet Hakkının Mevcudiyetinin Dayanağı Olarak Uluslararası Hukuka Açıklık Açısından Eleştirel Değerlendirilmesi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 32, 2015, s. 379-380'deki mülkiyet hakkının unsurları dikkate alınarak tanımlanmıştır.

[513] H. Burak Gemalmaz, **Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi - 6 - Mülkiyet Hakkı**, Anayasa Mahkemesi, 2018, s. 109.

[514] "***Madde 1***

Mülkiyetin korunması

Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir.

Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka halel getirmez."

[515] Mülkiyetle bağlantısı olup mülkiyet hakkına yönelik bir müdahale içermeyen *Naumenko and SIA Rix Shipping v. Latvia* (50805/14, K.T. 23.09.2022) kararında teşebbüse karşı yapılan yerinde inceleme suretiyle müdahale, AİHS'in 8. maddesi kapsamında özel hayatın gizliliği hakkı yönünden incelenmişse de ihlal bulunmamıştır.

[516] AİHM*, Produkcija Plus Storitveno Podjetje D.O.O v. Slovenya*, 47072/15, K.T. 23.10.2018; AİHM, *Öztürk v. Almanya*, 8544/79, K.T. 21.02.1984; AİHM*, Lutz v. Almanya*, 9912/82, K.T. 25.08.1987; AİHM, *Campbell ve Fell v. Birleşik Krallık*, 7819/77-7878/77; K.T. 28.06.1984; AİHM, *Jussila v. Fransa*, 73053/01, K.T. 23.11.2006.

[517] Gönenç Gürkaynak, "AB Rekabet uygulamasında Komisyon ve Teşebbüsler Arasında Uzlaşma ve Sulh", **Rekabet Dergisi**, C. 5, S. 1, 2004, s. 69.

[518] Aksoylu, **İdari Usul**, s. 23.

da dinamik ve teknolojik yönü ağır basan pazarlarda geç hareket edilmesi, Kurulun işlemi sonucu oluşacak kamu yararını baskılamaktadır[519]. İhlal konusu fiilden yıllar sonra verilen cezaların, genellikle[520] teşebbüsün nihai karardan bir önceki yılki cirosu nispetinde verilmesi[521] sebebiyle - enflasyonist ekonomik yapıdaki ülkemizde[522]- teşebbüslerin mülkiyet hakkının ihlal edildiği öne sürülebilir[523]. Kanaatimizce bu görüş, ekonomik ve caydırıcı etkiler dikkate alındığında ihlale teşvik edici bir kapı aralayacaktır. Soruşturma sürecinin bir bütün olarak uzun sürmesi teşebbüslerin cezalarını nominal olarak artırıyor görünse de reel olarak genelde artırmamakta, hatta ilgili teşebbüs karına ve enflasyon oranına göre azaltabilmektedir.

4.3 Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı yönünden[524], 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ kapsamında kurum içi yazışma olarak görülen işlemlere değinmek gerekir. Tebliğin 6. maddesi[525] kapsamında kurum içi yazışmalar bilgi edinme hakkına istisna olarak düzenlenmiştir. 7. maddede[526] ise hangi belgelerin kurum içi yazışma sayılacağı belirtilmiştir. Buna göre, Kurulun aldığı nihai kararların hazırlayıcısı niteliğindeki birimler arası işlemler kurum içi

---

[519] Sevda Yaşar Coşkun, "Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Müessesesine Eleştirel Bir Bakış", **Yorum-Yönetim-Yöntem Uluslararası Yönetim-Ekonomi ve Felsefe Dergisi**, C. 8, S. 2,2020, s. 83.

[520] Pek çok duruma göre aksi yönde verilen Kurul ve mahkeme kararları da mevcuttur. Kanunun 17. maddesinde 2008 yılında yapılan değişiklik öncesi eylem tarihinden önceki yılın cirosu esas alınmaktaydı. Bahadır Apaydın, "Türk Rekabet Hukukunda İdari Para Cezalarında Esas Alınacak Ciro Yılının Belirlenmesi Sorunu ve Danıştay Uygulaması", **MÜHF-HAD**, C. 25, S. 1, 2019, s. 45. 2010 yılında verilen *Beşer Ecza* kararında (RK 10-18/207-78, K.T. 18.12.2010) Kurul fiilden 7 yıl sonra verdiği cezada fiilden önceki yılın cirosunu esas almış, Danıştay *lehe uygulama* ilkesi çerçevesinde kararı hukuka uygun bulmuştur. D13D, E. 2010/3180, K. 2014/1718, K.T. 06.05.2014. 2015 yılında ise Kurul *Frito Lay-I* kararında, önceki kararının iptal edilmesi sonucu verdiği kararda (RK 15-28/345-115, K.T. 07.07.2015) ciroyu ilk kararında olduğu gibi 2012 yılına göre hesaplamıştır. Kurulun iptal edilmiş olması sebebiyle yeniden tesis edilerek gecikmiş bir kararın tarihini mali yıl hesabında esas almaması sevindiricidir. İptal kararının gerekçesinin doğru uygulanıp uygulanmadığı ise karşı oy yazısında tartışılmış ise de karara karşı açılan davada karar verilmesine yer olmadığına karar verilmiştir.

[521] Kanunun 17. maddesi uyarınca bunun hesaplanamaması durumunda hesaplanabilen son yıl cirosu esas alınmaktadır.

[522] Levent Korap / Sema Dikilitaş, "Türkiye Ekonomisindeki Enflasyonist Yapının Değerlendirilmesine Yönelik Ekonometrik Bir Uygulama", **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C. 19, S. 37, 2019, s. 64.

[523] Ciro yerine net kar üzerinden ceza hesaplanması önerilmese de bu hususun önemine ilişkin Kerem Cem Sanlı, "Rekabet Kurumunun Ceza Yönetmeliği Taslağı: Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Bir Değerlendirme", **Rekabet Dergisi**, C. 15, S. 1, 2014, s. 89.

[524] "Bilgi edinme hakkı" giriş bölümünde ele alındığından bu kısma ilişkin girizgahlar bakımından o bölüme atıf yapmakla yetiniyoruz.

[525] "***Dosyaya giriş hakkı kapsamındaki bilgi ve belgeler***
MADDE 6 *- Taraflar, dosyaya giriş hakkı kapsamında, Kurum içi yazışmalar ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve diğer gizli bilgileri içerenler hariç olmak üzere, Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evraka ve elde edilmiş olan her türlü delile erişebilir.*"

[526] "**Kurum içi yazışmalar**
MADDE 7 - *Kurum içi yazışmalar, Kurulun aldığı nihai kararlar bakımından hazırlayıcı işlem niteliğinde olan birimler arası yazışmalardır.*
Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgi ve belgeler ile Kurumun diğer kamu kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya özel sektör gerçek ve tüzel kişileri gibi bilgisine başvurulanlarla yaptığı yazışmalar da iç yazışma olarak kabul edilir."

yazışma olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda soruşturma ve önaraştırma raporları kararlarda en sık karşılaşılan kurum içi yazışma örnekleri olarak gösterilmektedir. Bunun dışında, Kartel Yönetmeliği[527] olarak anılan düzenleyici işlem kapsamındaki teşebbüs, çalışan ya da yöneticilerin başvurusu sonucu kartel oluşumunu ilk kez ortaya çıkaran bilgi ve belgeler ile Kurumun her türlü kişi ve kurumdan elde ettiği bilgilerin kurum içi yazışma kabul edileceği 2010/3 sayılı Tebliğde düzenlenmektedir.

Anılan Tebliğin devamındaki maddelerde kurum içi yazışmalardan Kartel Yönetmeliği kapsamında olanlar ile aklayıcı ya da suçlayıcı bilgiler içermesi şartıyla diğer türdeki kurum içi yazışmaların kurum içinde yalnızca incelenebileceği düzenlenmiştir. Kararlarda[528] da açıkça ifade edildiği üzere, bu türdeki incelemelerde fotoğraf ya da fotokopi gibi belgenin kayıt altına alınmasını sağlayan hiçbir imkanın kullanılmasına izin verilmemekte, teşebbüsün gönderdiği temsil yetkili personel ya da vekilin yalnızca belgeyi inceleyerek not almasına olanak sağlanmaktadır. Bu uygulama ise adil yargılanma hakkıyla bağlantılı olup, silahların eşitliği ve savunma hakkı bağlamında incelenmelidir.

Öncelikle bir belgenin aklayıcı ya da suçlayıcı bir beyan içerip içermediği denetimi yalnızca Kurumca yapılmakta olup, inceleme talebinin bu kapsamda reddedildiği bir belgenin teşebbüs aleyhine kullanılamayacağı düşünüldüğünde kısmen korunan bir hakkın varlığından söz edilebilir. Ancak aklayıcı bilginin denetiminin Kurumca yapılması, analitik bir bakış açısıyla incelenen bilgi ve belgelerin kimi durumlarda teşebbüsçe kullanılamaması sonucunu doğurabilme potansiyelini barındırmaktadır. İnceleme talebinin reddi kapsamındaki kararlarda bu yönden hukuka aykırılık tespitinin bulunduğu bir karara rastlanmamıştır.

Bir diğer yandan, yalnızca Kurum merkezinde incelenebileceği kararı verilen bilgi ve belgelerin de savunma hakkına müdahale içerdiğinin belirtilmesi gerekir. İlk olarak, Kanunun 44. maddesinde düzenlenen haliyle teşebbüslerin kendileri hakkında düzenlenmiş bilgi ve belgelerin bir nüshasını alabilme hakları bulunmaktadır. Burada doğrudan ya da dolaylı olarak kendileri hakkında olup olmadığı ayırımı yapılmadığı gibi konunun ayrıntılarının Tebliğ ile düzenleneceğine ilişkin bir atıf da gerek bu maddede gerekse başka maddelerde bulunmamaktadır. Temel haklara müdahale ancak Anayasa'nın 13. maddesindeki kurallar ile yerleşik AİHM, AYM ve Danıştay içtihatları çerçevesinde kanunla ya da kanun atfıyla alt düzenleyici işlemlerle yapılabilmektedir[529]. Bu sebeple, kanunla ya da kanun atfıyla

[527] "Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik", RG S.32401, T. 16.12.2023. Aynı yönetmelik, "Aktif İşbirliği Yönetmeliği" ve "Pişmanlık Yönetmeliği" olarak da anılabilmektedir. Ancak çalışmada yeknesaklık açısından "Kartel Yönetmeliği" ifadesi tercih edilecektir.

[528] RK 25-19/447-210, K.T. 15.05.2025; RK 17-18/272-116, K.T. 01.06.2017. Aynı yönde D13D, E. 2017/1843, K. 2020/2548, K.T. 13.10.2020, **Lexpera İçtihat Bankası**, 31.01.2026.

[529] AYM, E. 2011/42, K. 2013/60, K.T. 09.05.2013; AYM E. 2019/36, K. 2021/15, K.T. 04.03.2021; AYM E. 2022/103, K. 2022/150, K.T. 30.11.2022, AYM *Çağdaş Petrol Ürünleri Pazarlama Otomotiv Tic. ve Tur. Ltd. Şti.*, B.B. 2015/12306, K.T. 28.11.2018; D13D, E. 2021/711, K. 2024/381, K.T. 31.01.2024, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 05.02.2025; D13D, E.

düzenlenmemiş olan ve temel haklara müdahale içeren Tebliğ hükümlerinin hukuka aykırı olduğu kanaatindeyiz.

Ne yazık ki Kurulun *ING Bank*'a ilişkin verdiği ve sıklıkla sonraki kararlarında atıf yaptığı kararda, *ING Bank* hakkında düzenlenen önaraştırma raporuna teşebbüsün erişimi reddedilmiş, farklı kişi ve kurumlardan alınan bilgilerin ise Kurum merkezinde incelenebileceğine karar verilmiştir[530]. Bu karara karşı ve Tebliğin de hukuka aykırılığı iddiasıyla açılan davada ise üçüncü kişilerin menfaatlerinin korunması ile bilgi edinme hakkı arasında Kurulca yapılacak değerlendirme ile denge kurulduğu savıyla Tebliğ ve bu kapsamda verilen karar hukuka uygun bulunmuştur[531]. Benzer bir olayda, *SVS* adlı teşebbüs için başka bir teşebbüse ait önaraştırma raporunun yalnızca suçlayıcı/aklayıcı nitelikte bilgiler içeren kısmının Kurum merkezinde örnek ya da fotoğraf alınmadan incelenmesine karar verilmiş[532], karara karşı dava açılmamıştır.

Hal böyle olsa da aksi yönde bir karar da mevcuttur. *Google Android*'e ilişkin bir Kurul kararının iptali istemi ile açılan davada *Google*, *Yandex*'in ve Rus Rekabet Otoritesi'nin sunduğu birtakım belgelere ticari sırlardan arındırılmış şekli ile ve kendisi hakkında yürütülen önaraştırma raporuna bilgi isteme hakkı ve savunma hakkının kullanılması gerekçesiyle erişim imkanı istemiştir. Kurul ise bu talepleri reddetse de Yandex İktisadi Analiz Raporu'nun ticari sırlardan arındırılmış halinin *Google*'a iletilmemesi hukuka aykırı bulunmuştur[533]. Mahkemenin kararı diğer talepler bakımından hukuka uygun bulup, bu talep bakımından aykırı bulmasında; söz konusu bilginin Tebliğ açısından ticari sır tanımına girmemesi[534] ve gizlilik talebinin yalnızca teşebbüsler tarafından iletilebileceği gerekçeleri etkili olmuştur. Ancak her ne kadar karar sonucu itibariyle savunduğumuz görüş desteklenmiş olsa da kararın gerekçesine katılamamaktayız. Zira, Tebliğin 14. maddesinde[535] Kurulun resen ticari sır değerlendirmesi yapabileceği belirtilmişken Kurulun böyle bir yetkisinin bulunmadığı kanaatimizce ileri sürülmemeliydi[536]. Teşebbüslerin talebi bulunmasa dahi kamu gücü kullanan Rekabet Kurumu ilgililerin

---

2022/4509, K. 2023/15, K.T. 09.01.2023, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 05.02.2025.

[530] RK 17-18/272-116, K.T. 01.06.2017

[531] D13D, E. 2017/1843, K. 2020/2548, K.T. 13.10.2020. Karara karşı kanun yoluna başvurulsa da karar DİDDK E. 2021/1324, K. 2022/1863, K.T. 23.05.2022 künyeli karar ile onanmıştır.

[532] RK 22-48/702-298, K.T. 20.10.2022.

[533] Ank. 9. İd. Mhk. E. 2018/1189, K. 2019/2054, K.T. 16.10.2019. Kurumun karara karşı yaptığı istinaf başvurusu reddedilmiştir.

[534] Bunun gerekçesi ise söz konusu bilginin başta rakipleri olmak üzere üçüncü kişilere ve kamuya açıklanması halinde teşebbüsün ciddi ölçüde zarar görmeyecek olması olarak açıklanmıştır.

[535] "***Ticari sırların belirlenmesi***

MADDE 14 - *Teşebbüslerin gizlilik taleplerinin bulunmaması halinde, ilgili bilgi ve belgelerin ticari sır içermediği kabul edilir. Ancak bilgi ve belgelerde yer alması muhtemel ticari sırlara yönelik olarak, Kurum tarafından süre tanımak suretiyle teşebbüslerden değerlendirme istenebilir ya da resen değerlendirme yapılabilir.*

Gerek görüldüğünde, teşebbüsler Kuruma çağrılarak, kendilerinden elde edilen ve kendileriyle ilgili olan evraklarda ticari sır taraması yapmaları istenebilir.

Kurumun talebine rağmen ticari sır değerlendirmesi yapmayan teşebbüsler, ticari sır iddiasında bulunamazlar."

[536] Neyin ticari sır olup olmadığı konusunda 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların

haklarını resen gözetmek durumundadır. Bu sebeplerden ötürü yukarıdaki kararda ifade edildiği üzere, üçüncü kişilerin menfaatleri ile bilgi edinme hakkı arasında kurulacak dengede, Kurulun teşebbüs talebi olmadıkça yetkisi bulunmadığı değil, derinlemesine bir incelemeyle ilgili bilginin/belgenin ticari sır niteliğinde olup olmadığı irdelenmelidir.

Yine Google hakkında verilen bir başka karara[537] ilişkin süreç bilgi edinme bağlamında önemlidir. Google kendisi hakkında soruşturmaya dayanak teşkil eden Kurul önaraştırma raporuna erişimi izni için önce Rekabet, sonra Bilgi Edinme Kurumuna (*BEK*) başvursa da RK ve BEK bunun bir kurum içi işlem (iç düzen işlemi) olduğu ve Google'ın menfaatini etkilemediği savıyla talebi reddetmiştir. Kararı inceleyen mahkeme ise bu belgenin soruşturmaya dayanak teşkil ettiğini ve soruşturma için önemli bir belge olduğunu, karar verilmesinde etkili olduğunu belirterek önaraştırma raporunun erişime açılması sonucunu doğuracak şekilde[538] BEK işlemini iptal etmiştir[539]. Ancak bu yorumun *ING Bank* kararına ilişkin verilen ve sonrasında takip edilen yerleşik içtihada aykırı olduğunu ve idari yargı organlarının Tebliğ hükümlerini hukuka uygun görerek benzer olaylarda taleplerin kısmen/tamamen karşılanmamasını hukuka uygun bulduğunu belirtmek gerekir[540]. Tebliğ hükümlerinin hukuka aykırı olduğu yönündeki yukarıdaki kanaatimiz doğrultusunda bu kararların da silahların eşitliği ilkesi bağlamında savunma hakkıyla örtüşmediği görüşünde olduğumuzu ifade etmeliyiz.

Sonuç olarak, temel hakların kapsamının ve öneminin günümüz toplumsal düzeninde sürekli genişlediği; kurumların yürüttükleri soruşturma ve yaptırım süreçlerinde bu hakların korunması

Korunmasına İlişkin Tebliğde Kurula tanınan yetkinin tebliğ ile tanınmasının hukuka aykırı olduğu öğretide ileri sürülmüştür. Muhammed Emin Aydemir, "4054 Sayılı Kanun Kapsamında Savunma Hakkının Etkili Kullanımı Çerçevesinde Dosyaya Giriş Hakkı". **Adalet Dergisi**, S. 70, 2023, s. 533. Ancak Kanunun 25. maddesinin 3. fıkrası kapsamında Kuruma getirilen ifşa etmeme yükümlülüğü kapsamında kullanılan türev düzenleme yetkisinin hukuka aykırı olmadığı kanaatindeyiz. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun önüne gelen uyuşmazlıkta da Kurul, Tebliğ hükümleri çerçevesinde ticari sırların Kurulca takdir edilmesinin hukuka uygun olduğu yönündeki Daire kararını onamıştır. DİDDK, E. 2021/1324, K. 2022/1863, K.T. 23.05.2022. Ancak Kurulun ticari sır değerlendirmesinde adil bir denge kurması şarttır.

[537] Rekabet Kurumu'nun E. 10698 sayı ve 19.09.2019 sayılı kararı (Yayımlanmamıştır. Karar künyesi RK 21-37/520-255, K.T. 05.08.2021'den alınmıştır.).

[538] Her ne kadar karar BEK işlemine ilişkin verilmişse de iyi idare ilkesi çerçevesinde, mahkeme kararının gereklerinin uygulanması açısından karar sonrası 28.07.2021 tarih ve 2018-2-17/BN-9 sayılı Bilgi Notu neticesinde verilen 05.08.2021 tarih ve 21-37/520-255 sayılı RK kararı ile 12.03.2018 tarih ve 2018-2-017/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu ve 03.07.2018 tarih ve 2018-2-17/ÖA sayılı Önaraştırma Raporunun ticari sırlardan arındırılmış nüshası *Google* erişimine açılmıştır.

[539] Ankara 5. İdare Mahkemesi Kararı (*Ank. 5. İd. Mhk.*) E. 2020/254, K. 2021/769, K.T. 07.05.2021.

[540] Önaraştırma raporunun belli kısımlarının ticari sır gerekçesiyle açılamaması D13D, E. 2020/119, K. 2022/1683, K.T. 14.04.2022; Önaraştırma neticesindeki soruşturma açılması kararının hakkında soruşturma açılan teşebbüse gösterilmemesi Ank. 18. İd. Mhk. E. 2020/524, K. 2020/2245, K.T. 30.12.2020; Soruşturma dosyasındaki birtakım belgelerin ticari sır gerekçesiyle gösterilmemesi Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi Kararı (*Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD*) E. 2020/796, K. 2021/618 K.T. 24.03.2021 ve çarpıcı şekilde son olarak ilk inceleme raporu, önaraştırma raporu, önaraştırma açılması kararı, soruşturma süresinin uzatılması için bilgi notu, başka teşebbüse ilişkin açılmış soruşturma ile mevcut soruşturmanın birleştirilmesi kararı, kamu kurumu ve özel kişilere yazılan bilgi isteme yazıları ve bunlara gelen cevapların gösterilmemesi Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2021/442, K. 2021/1350, K.T. 30.09.2021. Bu davaların reddindeki ortak gerekçe, teşebbüsün ihtiyaç duyacağı bilgi ve belgelerin Kurulca değerlendirilerek hakkında soruşturma açılan teşebbüse gönderildiği ve bu sebeple kurum içi yazışma niteliğinde sayılan belgelerin geri kalan kısımlarının gönderilmemesinin hukuka uygun olduğu yönündedir.

hususunda titiz davranmalarının ne derece elzem olduğu aşikardır. Hem Kurul hem de yargı kararlarının adil yargılanma, mülkiyet ve bilgi edinme hakları yönünden, ilgili hakların tüm unsurlarını göz önünde bulundurarak, titiz bir incelemeye tabi tutularak alınması gerekmektedir. Kurulun gerek yaptırım uygulama gerekse de yaptırım öncesi süreçlerinde, temel haklara hukuka aykırı müdahalenin önüne geçecek şekilde şeffaf ve dengeli kararlar alması, ilgili tarafların iddia ve savunma haklarının tam olarak korunmasının sağlanması, rekabet hukuku uygulamalarının hem ekonomik hem de hukuki boyutta meşruiyetinin tesis edilebilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

5. İspat Standardı

Bir vakıanın varlığı ihtimalinin ölçümündeki dayanak noktası olarak adlandırılan[541] ispat standardı kavramı, özünde Anglo Amerikan hukuku kaynaklı bir ölçütler bütününü ifade eder. Bir başka tanımda ise "*bir idari otorite yahut mahkeme nezdinde belirli bir vakıa ya da iddianın gerçekleştiğinin ispatı için aşılması zorunlu olan niteliksel veya niceliksel ispat eşiği*" olarak ifade edildiği görülmektedir[542].

Bir yargılama makamı ya da yetkili idarenin yaptığı inceleme sırasında, "masumiyet karinesini aşacak"[543] asgari düzeyde delillerin olup olmadığının belirlenmesinde farklı sistemler kullanılabilmektedir[544]. Bu sistemler; delil üstünlüğü (ihtimallerin dengelenmesi), açık hata (esaslı delil) ve makul şüphenin ötesi standartları olarak adlandırılmaktadır[545]. Delil üstünlüğü sistemi, bir vakıanın gerçekleşmiş olma ihtimalinin gerçekleşmeme ihtimalinden yüksek olup olmadığına bakılmasıdır. Bir diğer deyişle, gerçekleşme ihtimali %50'nin üzerinde ise gerçekleşmiş olduğu kabul edilmektedir. Bu anlayışa göre, örneğin şehir içindeki bir parkta aslan görüldüğünü ispatlamak için köpek görüldüğünü ispatlamaya kıyasla daha fazla inandırıcı delil sunulması gerekir[546]. Kanımızca burada dışsal bir inceleme yapıldığı söylenebilir. Ayrıca, bir akıl yürütme aracı olarak faydaları kabul edilebilecekse dahi toptancı bir anlayışın ürünü olarak eleştirilere açık bir sistem olduğunu belirtmek gerekir.

Açık hata (esaslı delil) standardı, genellikle idari usulde kullanılmakta olup bir idari makamın hukuki düzenlemeleri uygularken açıkça hataya[547] düşüp düşmediğini ya da akla yatkın olmayan bir

---

[541] Burcu Can, "Rekabet Hukukunda Kartellere İlişkin İspat Standardı", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 288, 2012, s. 5 (kıs. "İspat").
[542] Yasin, **İspat**, s. 181.
[543] Vurgu tarafımızca eklenmiştir. Zira asgari düzeye ulaşılmadıkça muhatap masumiyet karinesinden yararlanmaktadır.
[544] Yves Botteman, "Mergers, Standard of Proof and Expert Economic Evidence", **Journal of Competition Law and Economics,** C:2, S.1, 2006, s. 73.
[545] J. Thomas Rosch, "Observations on Evidentiary Issues in Antitrust Cases", **EU Competition Law and Policy Workshop**, 2009, s. 4.
[546] Secretary of State for the Home Department v. Rehman [2001] UK House of Lords (UKHL) 47, [2003] 1 AC 153, 193, par. 55.
[547] "Açık hata" kavramı hakkında detaylı bilgi için bkz. Halil Altındağ, "İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata", **GÜHFD** C. 20, S. 4, 81, 2016, s. 87-95 (kıs. "Açık Hata").

karar verip vermediğini irdeleyen standarttır[548]. Bu sebeple, ispat standardından çok yargısal denetim standardına benzediği de ifade edilmektedir[549]. Ancak yine de ispat aracı olarak kullanılmakta olduğunu belirtmek gerekir.

Açık ve ikna edici delil standardı, bir vakıanın gerçekleşmiş olduğunun gerçekleşmemiş olmasına kıyasla daha yüksek olasılıkta bulunması anlamına gelmektedir[550]. Bu standart, delil üstünlüğü sistemine kıyasla daha yüksek bir inandırıcılık düzeyi gerektirmektedir.

Uygulanan son standart ise makul şüphenin ötesinde ispat standardı olup, bir vakıanın makul bir kişinin karar vermesini engelleyecek seviyede şüphe içermemesini ifade eder[551]. Dikkat edilecek olursa, burada dahi mutlak kesinlikten ya da kimsenin şüphesinin kalmamasından bahsedilmemektedir. Yine de ceza hukukunda günümüzde kabul edilen sistem de mevcutlar arasında kesinliğe en yakın olarak görülen bu sistemdir. Dolayısıyla kimi faillerin cezasız kalması pahasına, hatanın en düşük seviyeye indirilmesi tercih edilmektedir.

İlgili standartta geçen "makul kişi" ifadesinin belirsiz olduğu yönünde haklı eleştiriler bulunmaktadır[552]. Buna karşılık, standardın özü *"Eldeki deliller, mevcut durumun fail lehine olması ihtimalinin son derece düşük olduğu değerlendirilmesine yol açacak kadar güçlü ise ve bu ihtimal 'elbette mümkün, ancak neredeyse hiç olası değil' cümlesi ile bertaraf edilebiliyorsa, iddia makul şüphenin ötesinde ispat edilmiş demektir, daha azı yeterli olmayacaktır."*[553] şeklinde ifade edilerek bu belirsizlik giderilmeye çalışılmaktadır.

İspat standardı, kanunla belirlenebileceği gibi içtihatlarla da belirlenebilir[554]. İdare hukukunun uygulama alanının genişliği ve bu alandaki uyuşmazlıkların nitelik ve sonuçlar açısından çeşitlilik arz etmesi içtihatların da yeknesak bir ispat standardı benimsemediğini göstermektedir[555]. Ancak öğretide idari yargıda açık ve ikna edici delil standardının benimsenmesi gerektiği önerilmiştir[556].

---

[548] David Bailey, "Standard of Proof in EC Merger Proceedings: A Common Law Perspective", **Common Market Law Review**, C. 40, S. 4, 2003, s. 853. ("kıs. Standard of Proof")

[549] Bo Vesterdorf, "Standard of Proof in Merger Cases: Reflections in the Light of Recent Case Law of the Community Courts", **European Competition Journal**, C. 1, S. 1, s. 7.

[550] Charles E. Phipps, "The Presumption of Administrative Correctness: The Proper Basis for the Clear and Convincing Evidence Standard" **Fed. Cir. BJ**, S. 10, 2000, s. 143.

[551] Bailey, s. 854.

[552] Ör. Hon. James A. Shapiro / Karl T. Muth, "Beyond a Reasonable Doubt: Juries Don't Get It", **Loyola University Chicago Law Journal**, C. 52, S. 4, 2021, s. 1042.

[553] Lord Justice Denning, *Miller v Minister of Pensions* (Miller) [1947] 2 All ER 372 para. 373 akt. Can, "İspat", s. 13.

[554] Ian S. Forrester, "A Bush in Need of Pruning: The Luxuriant Growth of Light Judicial Review", **European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 2009 EU Competition Law and Policy Workshop/Proceedings**, 2011, s. 421.

[555] Melikşah Yasin, "Rekabet Hukukuna İlişkin İdari Davalarda İspat Standardı", içinde **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, s. 376. Yasin, **İspat**, s. 195.

[556] **A.g.m.**, s. 377.

Rekabet ihlaline yönelik soruşturmalar açısından nasıl bir ispat standardının kabul edildiği meselesi de soruşturmaların çok önemli bir ayağını oluşturmaktadır. İspat standardı kavramının Anglo Sakson ve Anglo Amerikan hukuku çerçevesindeki sınıflandırmaları, Kıta Avrupası hukuk sisteminde tam karşılık bulamadığından Türk rekabet hukukunda da ispat standardı ve ölçütleri noktasında belirsiz bir alan doğmaktadır. Hukukumuzda, ispat standardına ve delil değerlendirmesine ilişkin girişimlerin sınırlı düzeyde kaldığı yönünde öğretide de eleştiriler mevcuttur[557].

AB Rekabet Hukuku mevzuatına ilişkin, 1/2003 sayılı Tüzük'ün giriş kısmında ispat yükünün iddiada bulunan tarafın üzerinde olduğu yazılmışsa da ispat standardına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. İçtihatlarda da belirsiz kavramlar[558] üzerinden bir ifade etme çabası yer alsa da doğrudan bir tercihin yapılmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Kanaatimizce, ceza hukuku ilkelerinin benimsendiği idari yaptırımlarda[559] bu ilkelerle uyumlu olarak makul şüphenin ötesinde ispat[560], yaptırım içermeyen kararlar açısından ise açık ve ikna edici delil standardının uygulanması gerektiği söylenebilecektir.

4054 sayılı Kanunda da ispat standardına ilişkin bir hüküm bulunmamakla birlikte, Kanunun 40 ve 44. maddeleri ile rekabet ihlaline yönelik soruşturmalarda resen araştırma ilkesinin uygulama alanı bulduğu söylenebilecektir. Kurul tarafından yetkilendirilmiş personel, Kanunun 14 ve 15. maddeleri uyarınca her türlü bilgi ve belgeyi talep edebileceği gibi, gerektiğinde cebren de inceleyebilmektedir. Aynı şekilde teşebbüsler de savunma hakkı çerçevesinde her türlü bilgi ve belgeyi delil olarak gösterebilmektedir. Bu sebeple, rekabet ihlaline yönelik soruşturmalarda delil sistemleri açısından serbest delil sisteminin benimsendiğini söylemek mümkündür[561].

Her ne kadar Kanunun 47. maddesinde Hukuk Muhakemeleri Kanununa atıf yapılmışsa da serbest delil sisteminin benimsendiği, birkaç farklı dayanakla gösterilebilir. Öncelikle, rekabet ihlalinin denetimi süreçlerinde amaç kişisel nitelik taşımamakta olup, maddi gerçeği ortaya koyarak kamu yararını sağlamak ve kamu düzenini korumak ya da bozulmuş düzeni yeniden tesis etmektir. İkinci olarak, yapılan atıf yalnızca sözlü savunmaya ilişkindir. Rekabet ihlaline yönelik soruşturmalardaki her

---

[557] Arı / Kırmızıgül, s. 378.

[558] Bu kavramlardan bazıları "*yeterince açık ve tutarlı delil*", "*yeterince inandırıcı ve tutarlı deliller bütünü*", "*ilgili, güvenilir ve inandırıcı deliller*", "*birbiriyle örtüşen ve ikna edici deliller*", "*sağlam, spesifik ve destekleyici delil*" şeklindedir. İfadelerin geçtiği kararlar için bkz. Can, "İspat", s. 32.

[559] İdari yaptırım içeren ve içermeyen işlemlerin farklı ispat standartlarına tabi olduğuna dair D13D, E. 2020/84, K. 2020/3021, K.T. 04.11.2020, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 04.05.2025.

[560] DİDDGK, E. 2004/611, K. 2007/2412, K.T. 29.11.2007; D13D, 2016/4614, K. 2019/1786, K.T. 21.05.2019; Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2020/699, K. 2021/68, K.T. 20.01.2021; Ank. 13. İd. Mhk. E. 2022/2274, K. 2022/2912, K.T. 30.12.2022; Ank.7.İd. Mhk. E. 2021/60, K. 2021/1364, K.T. 30.06.2021; Ank. 13. İd. Mhk. E. 2019/660, K. 2020/1315, K.T. 06.07.2020.

[561] Can, "İspat", s. 56. Haluk Arı / Benan Kırmızıgül, "Kartel İncelemelerinde Delil ve İspata Dair Meseleler", **Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-IX**, 2011, s. 367.

usuli düzenlemeye yönelmeyen bir atfın, delil sistemini belirleyici olmasını kabul etmek zordur[562]. Bunların yanında, atıf yapılan maddelerdeki senetle ispat zorunluluğu veya yemin gibi bazı müesseseler rekabet hukukunun doğasına uygun değillerdir. Rekabet Kurulu da soruşturmalarında serbest delil sisteminin mevcut olduğunu birçok kararında vurgulamaktadır[563].

Delil olarak kullanılabilecek belgeler 6100 sayılı Kanunun 199. maddesi[564] çerçevesindeki belge tanımına giren bilgilerdir. Bu kapsamda Can'ın isabetle ifade ettiği üzere, kurul kararlarında

> *"imzalı[565]/imzasız[566]/noter onaylı[567] anlaşma metinleri, toplantı tutanakları[568], el ilanları[569], resmi makamlara gönderilen yazılar[570], ajanda notları[571], el yazısı notlar[572], ...[573] faks[574], ihale şartnameleri[575], ana sözleşmeler[576], mahkeme nezdinde verilen sanık/tanık ifadeleri[577], ses[578] ve görüntü[579] kayıtları, görüşme tutanakları[580], fiyat listeleri[581], yönetim kurulu karar defterleri[582], konaklama, yemek ve toplantı salonu kiralama hizmetleri alındığına ilişkin*

---

[562] Aksi yönde bkz. Gönenç Gürkaynak / Korhan Yıldırım / Hakan Özgökçen / Buğra Aydın, "Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylemlerin İspatı Odaklı İspat Tartışmaları", **Rekabet Dergisi**, S.48 (12-4), 2011, s. 77.

[563] RK 13-13/198-100, K.T. 08.03.2013 ("Serbest delil" ifadesi ilk kez kullanılan), RK 06-41/519-139, 07.06.2006 (Bu yönde ilk kez açıklamalar yapılan).

[564] "***Belge***
MADDE 199- *Uyuşmazlık konusu vakıaları ispata elverişli yazılı veya basılı metin, senet, çizim, plan, kroki, fotoğraf, film, görüntü veya ses kaydı gibi veriler ile elektronik ortamdaki veriler ve bunlara benzer bilgi taşıyıcıları bu Kanuna göre belgedir.*"

[565] *Bartın Otobüs* kararı: RK 10-56/1066-397, K.T. 26.08.2010.

[566] *Kastamonu Otobüs* kararı: RK 06-11/143-33, K.T. 09.02.2006.

[567] *Sakarya Otobüs* kararı: RK 06-55/713-203, K.T. 25.07.2006.

[568] *Adıyaman LPG* kararı: RK 18-09/180-85, K.T. 29.03.2018.

[569] **A.g.k.**

[570] *Tıbbi Sarf Malzemeleri* önaraştırma kararı: RK 02-36/396-164, K.T. 06.06.2002.

[571] *İç Anadolu-Akdeniz-Marmara Çimento* kararı: RK 02-06/51-24, K.T. 01.02.2002.

[572] *Refrakter* kararı: RK 07-10/63-19, K.T. 29.01.2007.

[573] Atıf yapılan karar "Ege Çimento-I" olup, sayı ya da tarih atıfta yer almamaktadır. Kurul kararlarında yapılan aramada "takvimlik" ifadesinin geçtiği hiçbir karar olmayıp, "harita" ifadesinin geçtiği çimento sektörüne ilişkin kararlarda ege bölgesine yönelik ya da 'Ege Çimento' unvanıyla bir karar bulunamamıştır. Ege Bölgesindeki çimento sektörüne ilişkin kararlarda da "harita" ifadesine rastlanamamıştır.

[574] RK 05-68/958-259, K.T. 14.10.2005.

[575] RK 02-07/57-26, K.T. 08.02.2002.

[576] RK 02-16/176-70, K.T. 06.03.2002.

[577] **A.g.k.**

[578] **A.g.k.**

[579] *Kütahya Ekmek* önaraştırma kararı: RK 10-19/240-94, K.T. 25.02.2010, *Frito-Lay* (2004) kararı: RK 04-32/377-95, K.T. 04.05.2004.

[580] RK 04-77/1108-277, K.T. 02.12.2004.

[581] RK 07-56/672-209, K.T. 04.07.2007.

[582] RK 06-37/477-129, K.T. 30.05.2006.

faturalar[583], mektup[584], iç yazışma[585], elektronik posta[586], internet sohbeti çıktıları[587], CD[588], sunumlar[589], rakip teşebbüsün antetli kağıtları üzerine alınan notlar[590] gibi farklı çeşit ve nitelikteki belgenin delil olarak kullanıldığı görülmektedir."[591]

ifadeleriyle istenebilecek bilgiler örneklenmektedir. Elbette ki talep edilebilecek belgeler bunlarla sınırlı değildir. Gerek zamanın değişimine gerekse hukuka uygun şekilde kullanılan takdir yetkisine göre çeşitli bilgileri içeren, rekabet ihlalinin oluşup oluşmadığı saptamasını kolaylaştıran veriler *numerus clausus* olarak sayılamayacaktır. Bu saptamayı kolaylaştıran ve soruşturmalarda en sık tercih edilen belge türleri ise üçüncü kişilerin ifadeleri ve ekonomik verilerdir[592]. Son olarak, tutarlı, açıklayıcı ve kesinlik taşımasalar da iknaya yardımcı emareler olan belirti delillerinin de ispat aracı olarak kullanıldığı ifade edilmelidir[593].

Kurul uygulamasına bakıldığında, ispat standardına güncel kararlarda vurgu yapılmış olsa da rekabet ihlallerine ilişkin uygulandığı ifade edilmiş, genel bir ispat standardından bahsetmek mümkün değildir. Bunun yerine, ihlal türüne göre getirilmiş ispat ölçütlerinin bulunduğu kararlar mevcuttur.

Sözgelimi, topla-dağıt kartellerine ilişkin olarak verilen *Araç Lastiği*[594], *Tüketici Elektroniği*[595], *PVC*[596] *ve Zincir Marketler*[597] kararlarında sıklıkla atıf yapılan ABAD kararları yerine bir Birleşik Krallık Rekabet Temyiz Mahkemesi (*CAT*)[598] kararı esas alınmış olup, beş farklı eylemin varlığı ispat için aranmaktadır[599].

Bir başka ABAD kararında[600] ise yukarıda değinilen[601] elektrikli şarj üreticilerine ilişkin tek tip şarj örneğindeki gibi tüketici yararının baskın olduğu durumlarda rekabetin etkilendiği ve hatta tek yönlü

---

583 **A.g.k.**
584 RK 06-55/712-202, K.T. 25.07.2006.
585 **A.g.k.**
586 RK 07-07/43-12, K.T. 19.01.2007.
587 *Diyaliz-II* kararı: RK 08-75/1198-463, K.T. 25.12.2008.
588 *Diyaliz-III* kararı: RK 10-80/1687-640, K.T. 23.10.2010.
589 **A.g.k.**
590 **A.g.k.**
591 Can, "İspat", s. 57-58.
592 Yılmaz, "Usul ve İspat", s. 99. Yılmaz, üçüncü kişilerin ifadelerini tanık deliline benzetmiş olsa da tanıklığa zorlanamama, yemin teklif edilememe ya da çapraz sorgu imkanının bulunmaması gibi sebeplerden ötürü tanık deliline bağlanan hukuki sonuçların ifadelere bağlanmaması gerektiğini düşünmekteyiz. Aynı yönde Can, dn. 188.
593 Haluk Konuralp, "Rekabet Hukukunda Deliller ve Değerlendirilmesi", **Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-V**, 2007, s. 19.
594 RK 15-44/731-266, K.T. 16.12.2015.
595 RK 16-37/628-279, K.T. 07.11.2016.
596 RK 21-44/646-323, K.T. 23.09.2021.
597 RK 21-53/747-360, K.T. 28.10.2021 ve RK 22-55/863-357, K.T. 15.12.2022.
598 CAT 1188/1/1/11, K.T. 20.12.2012.
599 *Sunny Elektronik* kararı: RK 23-01/12-7, K.T. 05.01.2023, par. 153.
600 ABAD *British Airways PLC*, C-95/04 P, ECR I-2331, K.T. 15.03.2007, p. 86.
601 Bkz. "*1.3.2 Açık İhlal Yokluğu*" başlığı.

bir bakışla ihlal edilmiş gibi göründüğü rekabet bakımından dezavantajlı durumlarda, ağır basan ya da rekabetçi endişeleri dengeleyen kamusal yararın oluşabilecek rekabet ihlalini bertaraf edeceği ifade edilmektedir[602]. Bu bağlamda, tüketicilerin yüksek düzeyde fayda elde edip etmediği hususu da aynı fiile yönelik derecelendirilmiş bir ispat standardının getirilebileceğini göstermektedir. Kanaatimizce, bu çıkarım kamu yararının baskın olduğu fiillerin tamamı bakımından rekabetle ilişkisi kurulduğu sürece geçerli olacaktır.

Bilgi değişimi yoluyla uyumlu eylem gerçekleştirilerek rekabet ihlaline ilişkin olarak verilen *Media Markt*[603] kararında ise ekonomik verilerin yeterli olmayacağı ve bilgi değişimini gösteren delillerin aranacağı belirtilmiştir. Ancak *Diyaliz-II* kararında[604] "*Sözü edilen delil tek başına iddia olunan kartel anlaşmasını ihtimal derecesinde gösterebilir niteliğe sahip ise de başka bilgi ve belgelerle desteklenmediği sürece ihlalin varlığı konusunda bir kanaate ulaşmak için yeterli olmadığı*", *Diyaliz-III* kararında[605] ise "*Teşebbüsler hakkında bu anlaşmanın tarafı olduklarını makul bir kesinlikle ortaya koyan destekleyici başka belge elde edilemediği*" ifadeleriyle, Kurulun aradığı ispat standardının anılan kararlarda makul şüphenin ötesinde ispata yaklaştığı çıkarımı yapılabilecektir.

AİHM, rekabet ihlali denetimlerinin yargılamalarına ilişkin verdiği kararında[606], ABAD da konuyu ispat standardı açısından ele aldığı kararlarında[607] bu seviyenin, makul şüphenin ötesinde ispata ulaşmadığını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, her ne kadar adı geçen türe yaklaşsa da güncel durumda açık ve ikna edici delillerle desteklenen iddialar cezalandırma için yeterli görüldüğünü ifade etmek gerekir[608].

Ancak hangi ispat türünün benimsendiği fark etmeksizin ispatın hukuka uygun delillerle yapılması gerekliliği aşikardır. Bu husus, *Mey İçki* kararında[609] da *"Konuya daha dar olarak rekabet hukuku ve hukuka uygun idari işlem tesisi bağlamında bakıldığında, rekabet otoritesinin bir ihlalin ispatı noktasında, ceza hukuku terminolojisiyle ifade edilirse, bir delil serbestisi içinde hareket etmesinin mümkün olduğu söylenebilir. Ancak bu durum elbette, otoritenin, bir incelemeyi başlatmak için yeterli olsalar da, hukuka aykırı delilleri kararına dayanak yapabileceği şeklinde anlaşılmamalıdır. Doğası gereği idare ve ceza hukuku bağlamında çok karakterli özelliği ağır basan rekabet hukukunda,*

---

602 Razzini, s. 157.
603 RK 23-50/978-355, K.T. 26.10.2023.
604 RK 08-75/1198-463, K.T. 25.12.2008.
605 RK 10-80/1687-640, K.T. 23.10.2010.
606 AİHM *S.A. Capital O.Y. v. Finlandiya*, 5556/10, K.T. 14.05.2019.
607 ABAD *BPB Plc*, T-53/03, K.T. 08.07.2008; ABAD *Montecatini SpA*, C-235/92 P, K.T. 08.07.1999.
608 Aksi yönde DİDDK E. 2019/2678, K. 2021/1107, K.T. 31.05.2021. (Karar 7'ye 6 oyçokluğuyla alınmış ancak karşıoylarda teorik tartışma yapılmadığından bu hususa değinilmemiştir.). Karar AİHM içtihatlarına aykırı şekilde rekabet hukukunda cezalandırma için makul şüphenin ötesinde ispat şartı aranıyormuşçasına Kurul kararının makul şüphenin ötesinde ispata ulaşmadığı tespitini içermektedir. Kararda AİHM kararlarına değinilmemektedir.
609 RK 11-57/1476-532, K.T. 17.11.2011.

idari otoritelerin yaptırımlarının, yaptırımı uygulayan birimin organik olarak idarenin bir unsuru olmasından bağımsız olarak, ceza hukuku perspektifinden ele alınması ülkemizin de taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Adil Yargılanma Hakkı başlıklı 6. maddesi çerçevesinde verilen kararlar ışığında giderek daha çok benimsenmektedir. İşaret edilen bu çerçevede, Rekabet Kurulu tarafından verilecek kararlarda da ispat vasıtalarının hukuka uygunluğu gözetilmektedir." ifadeleriyle açıkça belirtilmiştir.

Rekabet ihlal çeşitlerinin çok sayıda ve farklı kategorilerde olabilmesi yeknesak bir ispat standardının oluşamamasının en önemli gerekçelerinden biridir. Kimi kararlarda delil elde etme yöntemlerinin zorluğu ya da bulunmayışı ile teşebbüslerinin rekabet ihlallerini gizlemedeki mahareti mahkemelerce daha düşük bir ispat standardına gerekçe gösterilmekte iken kimi kararlarda ise her türlü şüpheden uzak, kesin ve kati deliller rekabet ihlalinin denetiminde mahkemelerce şart koşulmaktadır. Nihai kararların dört başı mamur şekilde oluşması ancak ispat standardı bakımından doğru bir değerlendirme yapılması halinde mümkün olmaktadır.

Sahibinden kararında (2018)[610], *Sahibinden.com*'un çevrimiçi emlak platformu piyasasında[611] tüm Türkiye'de hakim konumda olduğu saptanmış ve aşırı fiyat uygulamak suretiyle teşebbüsün hakim durumunu kötüye kullandığına karar verilmiştir. Kurul bu kararı verirken, aşırı fiyat uygulamasını pazarda faaliyet gösteren diğer şirketlerin ilan verenlerden aldıkları ücreti ve bu şirketler ile *Sahibinden*'in öz sermaye ve karlılık oranını karşılaştırmıştır. Sonuç olarak *Sahibinden*'in komisyon oranlarının diğer şirketlere kıyasla yüksek olduğu saptanarak aşırı fiyatın oluştuğuna karar verilmiştir.

Kurul kararında eleştirilebilecek ilk husus hukuki belirlilik yönünden olmuştur. Kurul, yüksek karlılığı yaptığı kıyas ile aşırı fiyatlama için yeterli görmektedir. Eski kararlarında ise piyasaya yeni girişin pek kolay olmadığı ve bu sebeple fiyat oluşumunun düzelemeyeceği[612], tekel konumun teşebbüse sağladığı imkanlardan ötürü aynı ürünün %60 karla satılması[613], tekel teşebbüsün hizmetin makul maliyetlerinin çok ötesinde fiyat politikası[614], faaliyet konusunun küresel ölçekte serbest fiyat oluşumunu sağlamasına rağmen ihracatın %15'lik fiyat farkıyla yapılması[615] gibi sebepler aşırı fiyatlama yoluyla hakim durumun kötüye kullanılmasına gerekçe olarak gösterilmektedir. Bu kararlarda da hukuki belirliliğin ne ölçüde sağlanıp saplanmadığı tartışmaya açıktır.

---

[610] RK 18-36/584-285, K.T. 01.10.2018.

[611] İlgili pazarın tam adı "*emlak satış/kiralama hizmetlerine yönelik online platform hizmetleri ile vasıta satış hizmetlerine yönelik online platform hizmetleri*" olarak ifade edilmiş olup, kolaylık kazandırması adına pazar adı kısaltılmıştır.

[612] *Mars* kararı: RK 16-21/371-173, K.T. 23.06.2006.

[613] *Belko* kararı: RK 01-17/150-39, K.T. 06.04.2001.

[614] *Havaş* kararı: RK 08-01/5-4, K.T. 03.11.2008.

[615] *Tüpraş* kararı: RK 14-03/60-24, K.T. 17.01.2014.

Aşırı fiyatlamanın tespiti noktasında kararı yeterli bulguya ulaşılmadığı savıyla iptal eden idare mahkemesi, ABAD kararlarından hareketle tüketici refahının çok açık şekilde bozulması, fiyat artışına müdahalenin rekabet hukukunda çok istisnai olması sebebiyle ekonomik değer testi ya da benzer testlerin uygulanması ve fiyata müdahalenin olumlu sonuçları olacağının kesin verilerle ortaya konulmasının gerekeceğini ifade etmiştir. Ayrıca ispat standardı olarak da her türlü şüpheden uzak, kesin ve tartışmasız delillere dayanılması gerektiği kararda belirtilmiştir. Bu anlamda Kurul kararı varsayıma dayalı görülmüştür.

Kurul, iptal kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun da kabul görmemesi üzerine yeniden başlattığı soruşturmayı tüketici zararının kesin olarak ortaya konamamış olması sebebiyle rekabet ihlali oluşmadığı yönünde 2021 yılında karara bağlamıştır[616]. Kurulun mahkeme kararında bahsi geçen testlerden iki tanesini uygulaması ise aşırı fiyata ilişkin yeni bir ispat yöntem ve standardının kabul edildiğini göstermektedir.

[616] RK 21-34/475-237, K.T. 08.07.2021. Ayrıca *Sahibinden*'e karşı farklı zaman dilimlerinde aynı iddialarla başlatılmış soruşturmalara ilişkin 21-37/540-263 sayı ve 05.08.21 ile 23-31/604-204 sayı ve 13.07.2023 tarihli kararlarda da ihlal bulunmadığına hükmedilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖNARAŞTIRMA VE SORUŞTURMAYA İLİŞKİN ORTAK HUKUKİ MESELELER

Önaraştırma ve soruşturma aşamaları idari usul yönünden belli yönler barındırmakta olup bunlar yukarıdaki açıklamalarla belirginleştirilmiştir. Ancak rekabet ihlalinin denetimi sürecinde bu aşamalar bakımından aynı potada yer alıp, benzer ya da farklı sonuçlar doğurabilen hususlar, kesişim kümesinin hem içi hem de dışında yer aldığından ayrık bir bölümde ele alınmalıdır. İlgili başlıklar hem önaraştırma hem de soruşturma aşamalarına aittir. Soruşturma aşamasındaki görünümü daha belirgin olan bu yönlerin, yalnızca bu evrede incelenmesi önaraştırmayla olan bağları sebebiyle uygun görülmemiştir. Bu sebeplerden ötürü aşağıda bu kategoriye giren hususlar açıklanacaktır.

1. Süreye İlişkin Meseleler

Rekabet ihlali denetim sürecinde öngörülen sürelerin tümünün aynı ağırlıkta olmadığı Kurul ve mahkeme kararlarından anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, hangi düzenlemelerdeki sürelerin gerek Kurul gerekse ilgililerce ihlal edilmesinin işlemin iptaline ya da hak kaybına yol açacağı hususunun aydınlatılması gerekmektedir. Böylelikle, bu kategoriye girmeyen sürelerin ihlalinin olumsuz bir hukuki sonuç doğurmadığı söylenebilecektir.

1.1 Düzenleyici – Emredici Süre Ayrımı

Kanunlar çoğu zaman idarelerin belli bir süre içerisinde bir işlemi tesis etmesi gerektiğini düzenlemektedir. Ancak kanunla öngörülen bu sürelerin bir kısmının idarenin iç işleyişine ilişkin olduğu kabul edilen, idarenin hızlanması ve bu suretle düzene girmesi amacıyla öngörüldüğü ileri sürülmektedir[617]. Dolayısıyla, düzenleyici süreler olarak anılan bu sürelere aykırılığın işlemin hukuka aykırılığı sonucunu doğurmayacağı kabul edilmektedir[618]. Bunun karşısında, idari işlemin muhatapları için güvence niteliğinde kabul edilen ve bu bağlamda ilgililerinin hukuki güvenliğini korumaya yarayan

[617] Karahanoğulları, **İdari İşlemler**, s. 435-436.
[618] Ulusoy, **İdare Hukuku**, s. 407. Gözler, **İdare I**, s. 914.

sürelerin ise emredici süre olduğu, bu sürelere uyulmamasının işlemi hukuka aykırı hale getireceği belirtilmektedir[619].

Sürecin süreye ilişkin sorunlarından ilki ve en belirgini önaraştırma aşamasında gerçekleşmektedir. Ancak bu başlık altında soruşturmaya ilişkin sürelerin durumu ile birlikte zamanaşımı müessesesi bakımından incelemeler de konu bütünlüğü açısından yer alacaktır.

2012/2 sayılı Tebliğin 5. maddesinin 2. fıkrasında[620] yer alan şartları taşıyan başvurulara ilişkin 30 gün içinde (daha önce bildirilmemişse karar sonucunu da içerir şekilde) başvuruculara ya da temsilcilerine bilgi verilmektedir. Bu husus, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunuyla paralellik arz etmekte olup, 30 günlük zımni ret süresine uyulduğunu göstermektedir. 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi uyarınca başvurulara cevap verme süresi 30 gün olarak belirlenmiş, cevap vermeme bir yetki olarak tanınmamışsa da bu süre içinde cevap verilmediği takdirde talebin reddedilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır. Tebliğ hükmü cevap verme yükümlülüğünü daha açık şekilde ifade ettiği gibi genel hükümden ayrıntılı düzenlemeler içererek bilgi verme zorunluluğunu da öngörmüştür. Son olarak, 2577 sayılı Kanundaki 30 günlük sürenin 2021 yılında çıkarılan 7331 sayılı Kanunla getirildiği, sürenin daha öncesinde 60 gün olarak öngörülmüş olduğu ve tebliğ hükmünün bu değişiklikten 9 yıl öncesinden beri Kurumu bağladığını belirtmek gerekir.

Kurulun bu süreye uymaması halinde bu durumun akıbetinin belirlenmesi gerekir. Danıştay, önaraştırmanın tamamlanması ve ileride detayları açıklanacak olan soruşturma raporunun hazırlanmasına ilişkin süreleri düzenleyici nitelikte addetmekte, ancak taraflara getirilmiş süre kısıtlamalarının emredici nitelikte olduğuna hükmetmektedir[621].Kurulun öngörülen süre içinde şikayetçiye bildirim yapmadığı iddiasının yer aldığı kararlar bulunsa da mahkemeler ilgili kararlarda bu iddianın sonucunu tartışmamıştır[622]. Karar sonucu bakımından ise her ne kadar bu yönde bir tespite yer

---

[619] **A.g.e.**

[620] ***Şekli ve maddi şartlar***

MADDE 5 *– ...İlgili daire başkanlığı tarafından yapılacak değerlendirme neticesinde, aşağıdaki unsurları içermediği anlaşılan veya inceleme talebi bulunmayan başvurular hakkında işlem yapılmaması esastır:*

a) Gerçek kişiler tarafından yapılan başvurularda başvuru sahibinin adı ve soyadı, vatandaşlık numarası, adresi, imzası ile varsa elektronik tebligat adresi,

b) Tüzel kişiler tarafından yapılan başvurularda, tüzel kişinin ticaret unvanı/işletme adı, adresi, varsa elektronik tebligat adresi (Elektronik Tebligat Yönetmeliği gereğince tebligat adresi almak zorunluluğunda olan teşebbüsler bakımından bildirilmesi gereklidir) ve Merkezi Sicil Kayıt Sistemi (MERSİS) numarası (MERSİS numarası bulunan teşebbüsler tarafından bildirilmesi gereklidir), imza sirküleri ile bu sirkülere göre tüzel kişiliği temsil ve ilzama yetkili olanların imzası,

c) Bir temsilci vasıtası ile yapılacak başvurularda, temsilcinin yetkili olduğunu gösterir belgenin aslı veya usulüne uygun bir şekilde aslına uygunluğu onanmış örneği, temsilcinin ve temsil olunan gerçek veya tüzel kişinin adresi, temsilcinin imzası ile varsa elektronik tebligat adresi..."

[621] D13D, E. 2015/3353, K. 2019/4244, K.T. 11.12.2019.

[622] D13D, E. 2010/2318, K. 2016/4608, K.T. 30.12.2016; Ank. 11. İd. Mhk. E. 2013/1899, K. 2014/860, K.T. 19.06.2014; E. 2019/1719, K. 2019/1996, K.T. 10.10.2019. Anılan tüm kararlarda, şikayetin reddedildiğine dair kararın Kurul internet sitesinde yayımlanmasının ardından dava açıldığı gözlemlenmiştir.

verilmese de düzenleyici süre içtihadıyla uyumlu şekilde açılan davalar reddedilmektedir[623]. Bu durumda, başvuruculların iddialarına 30 gün içinde cevap alamadığı zaman ne yapması gerektiği sorusunun cevaplanması ihtiyacı doğmaktadır. Kanaatimizce başvuruculların önünde üç hukuki imkan oluşmaktadır. İlki, 30 günün geçmesiyle soruşturma açılmasının reddedildiği yönünde oluşan zımni ret işlemine karşı 60 gün içerisinde dava açmaktır. Ancak bu olasılıkta, mahkemelerin idarenin en azından dava açma süresi içinde konu hakkında işlem tesis edip etmeyeceğini bekledikleri düzenleyici süreye bağlı olduğu kabul edilen başkaca işlemler bakımından ifade edilmektedir.

Bir diğeri, 30 gün geçmesine rağmen Kurulun araştırmasının devam ettiğini düşünen başvuruculların takip edebileceği hukuki imkandır. Zira, idarenin talep hakkında karar verebilmesi için kimi zaman uzun bir araştırma süreci gerekebilmektedir[624]. Özellikle belli aşamalardan geçen işlemlerin 30 gün içerisinde cevaplanmadığından bahisle açılan davalarda Danıştay, uzun bir inceleme süreci sonrası nihai işlemin ortaya çıktığı durumlarda zımni ret süresinin dava açma süresine etkisi olmayacağını ve sırf bu sebeple dava açma süresinin geçmiş olmayacağını ifade etmektedir[625]. Buna göre, kişinin uzun süre beklemesine rağmen başvurusunun akıbeti hakkında cevap alamaması halinde ilk olarak Kurula 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi kapsamında önceki başvuruya cevap istediği yönünde yeniden başvuru yapması gerekir[626]. Zira, idare üzerine düşen görevi yerine getirmemiştir. Bu başvurunun üzerinden 30 gün geçtikten sonra, kişi 60 günlük dava açma süresi içerisinde ikinci başvurunun reddine karşı dava açmalıdır. Her ne kadar soruşturma açılmaması kararı için bir dizi aşama bulunmasa da araştırma sürelerinin uzun sürdüğü görüldüğünden, kanaatimizce burada da benzer bir uygulama takip edilmeli ve kişiler dava açma süresinin geçtiğinden bahisle mağdur edilmemelidir.

Son imkan ise, bu yönde iddiaların yer aldığı mahkeme kararlarına konu başvurularda olduğu gibi, Kurulun ret kararını sitede yayınlamasını beklemektir. Özellikle, idarenin geç de olsa açık cevap verdiği durumlarda süre aşımı sebebiyle davaların reddedilmesi mahkemeye erişim hakkına ölçüsüz bir müdahale doğuracaktır[627]. Ayrıca, Kurulun geç de olsa sitede yayınladığı ya da kişileri bilgilendirdiği durumlarda, ortada açık bir karar olacağından[628], ret yönünde çıkan kararlarda bu kararın tebliği ya da yayınından itibaren 60 günlük sürenin her ihtimalde geçirilmemesi gerekmektedir.

---

[623] Anılan kararlardaki ret gerekçesi, Kurulun elindeki verilerin soruşturma açılmasını gerektirecek düzeyde olmadığıdır.
[624] Karahanoğulları, **İdari İşlemler**, s. 449-450.
[625] D8D, E. 1999/4726, K. 2000/1621, K.T. 22.02.2000, **Danıştay Dergisi**, S. 104, 2001, s. 436. Aksi yönde, bu durumda açma süresinin geçmiş olduğundan bahisle davanın reddi gerektiği yönünde D4D, E. 1985/2569, K. 1985/1931, K.T. 11.07.1985, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 09.09.2025.
[626] Murat Sezginer, "İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre", **SÜHFD**, C. 5, S. 1-2 (Prof. Dr. M. Şakir Berki'ye Armağan),1996, s. 425-427.
[627] Ahmet Bağrıaçık, "İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesine Göre Yapılan Başvuruya Zımni Retten Sonra Gelen Açık Ret Cevabının Dava Açma Süresine Etkisi". **ABDer**, C. 76, S. 3, 2018, s. 95.
[628] Açık ret sonrası dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı yönünde D5D, E. 1988/2022, K. 1990/1863, K.T. 22.10.1990, **Danıştay Dergisi**, S. 82-83, s. 446.

Önaraştırma raporu için 30 günlük sürede tamamlanma yükümlülüğü bulunsa da bu konuda yapılan bir ampirik çalışmada yakın zamana kadar ortalama önaraştırma süresinin 58 gün olduğu ortaya konmuştur[629]. Kurulun önaraştırma raporu ışığında soruşturma açılıp açılmamasına karar verdiği sürenin ise 10 gün olarak düzenlenmiş olmasına rağmen ortalama olarak üç buçuk ayı bulduğu belirtilmektedir[630]. 2023 tarihli Kurul kararlarına bakıldığında ise[631] yapılan başvurudan itibaren 28[632],16[633], 101[634] ve 35[635] günlük sürede önaraştırma neticesindeki kararın alındığı görülmektedir. Böylelikle sürelerde iyileşme gözlenmesine rağmen -pratik sebeplere dayandırılacak olsa da- hala inceleme sürelerine riayet edilemediği söylenebilmektedir.

Kurulun *Peugeot Bayileri-II*[636] ya da yukarıda bahsedilen *Elkamet* kararı[637] gibi nadir kararları haricinde, soruşturma açılıp açılmamasına 4054 sayılı Kanunun 41. maddesi kapsamında önaraştırma sonrasında karar verdiği görülmektedir. Bu bağlamda Kurul önaraştırma raporunun tamamlanmasından sonra 10 gün içerisinde soruşturma açılıp açılmamasına karar vermelidir. Bu aşamaya ilişkin doğrudan bir veri bulunmasa da 30 günde tamamlanması gereken önaraştırma rapor süreci de dikkate alındığında ortaya çıkan 40 günlük sürecin 2018 yılına kadar ortalama 3,5 ay sürdüğü gözlemlenmiştir[638]. Ancak yukarıda da bahsedilen Danıştay içtihadı[639] çerçevesinde sürelerin Kurul bakımından düzenleyici (disipliner) nitelikte olduğu, bir diğer ifadeyle sürelere uyulmadığında bunun hukuki bir etkisinin olmadığı ifade edilmektedir.

Danıştay'ın bu yöndeki içtihadına kanaatimizce temkinli yaklaşmak gerekir. Gerçekten de kanunlarda öngörülmüş birtakım sürelerin düzenleyici süre olduklarına ilişkin içtihatlar mevcut olup, öğretide de desteklendikleri gözlemlenmektedir[640]. Düzenleyici süreler belli işlemlerin tesisine yönelik zaman sınırlaması getiren, "*yönetsel ya da yargısal işleyişin temposunu düzenlemek*"[641] amacı taşıyan

---

[629] Gündüz, s. 72.

[630] **A.g.e.**

[631] Kararlar Kurumun yayım tarihine göre sıralanmaktadır. Kararın verildiği tarih ile gerekçeli kararın yayımlandığı tarih arasındaki süre 1,5 yılı bulabilmekte, ortalama 1 yıllık sürede gerekçeli kararlar kamuya açık şekilde yayımlanmaktadır. (01.12.2024 tarihi itibariyle Kurulun son yayımladığı kararlar esas alınmıştır.)

[632] RK 23-39/754-263, K.T. 17.08.2023.

[633] RK 23-50/981-358, K.T. 26.10.2023.

[634] RK 23-54/1044-376, K.T. 23.11.2023.

[635] RK 23-55/1091-385, K.T. 30.11.2023.

[636] RK 12-20/557-141, K.T. 12.04.2012. Karar incelendiğinde soruşturma açılması kararının önaraştırma yapılmadan verildiği görülmektedir. Soruşturulan teşebbüslerden *İrde* ve *Yıldırım* bakımından karar iptal edilmişse de iptal gerekçesi yalnızca idari para cezasının hesaplanması yönündendir.

[637] RK 07-27/248-83, K.T. 22.03.2007. *Elkamet* kararı ve benzer kararlarda ilk inceleme raporu sonrasında yapılan Kurul toplantısı ile önaraştırma yapılmadan soruşturma açılmaması kararı verilmektedir.

[638] Gündüz, s. 72.

[639] D13D, E. 2015/3353, K. 2019/4244, K.T. 11.12.2019.

[640] Gerekçeli kararların 15 gün içinde yazılmasına ilişkin kuralın düzenleyici süre niteliğinde olduğu yönünde AYM, E. 2014/64, K. 2014/140, K.T. 11.09.2014. Zühal Aysun Sunay, "Gerekçeli Karar Hakkı ve Temel İlkeleri", **Danıştay Dergisi**, S. 143, 2016, s. 49-51.

[641] Yıldırım Uler, "Yönetsel Yargıda Dava Süreleri", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 1-4 Mayıs 1990, Birinci Kitap: İdari

ve hakka etki etmeyen sürelerdir[642]. Buradan hareketle, düzenleyici süre tartışmasının değerlendirilebilmesi için süre, tempo kazandırma ve hakka etki etmeme unsurlarının ilgili düzenlemede bulunması gerekir. İlk iki unsurun varlığı birçok hususta öne sürülebilecektir. Zira, sürenin varlığı somut bir gösterge olup, idareyi hızlı hareket etmeye teşvik, hemen hemen her konuda bir amaç olarak ileri sürülebilir. O halde hakka etki etmeme koşuluna bakılmalıdır. Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde gerek hakka müdahale gerekse verilen diğer örnekler ele alındığında -Danıştay uygulamasının aksine- ilgili sürelerin düzenleyici nitelikli olmayıp, emredici nitelikli olduğu kanaatimizce söylenebilir. Sürelerin raporları ortaya koymaya yetmediği savı ise, sürelerin kanun koyucu tarafından yeniden değerlendirilerek uzatılması ile bertaraf edilebilir.

Benzer şekilde, nihai kararların yazılması için sözlü savunma toplantısının yapılmasından itibaren yukarıda açıklandığı üzere 15 gün ya da 30 günlük azami süreler içinde nihai kararın yazılabileceği düzenlenmiştir. Bu toplantının yapılmasına karar verilmesine rağmen tarafın katılmaması sebebiyle yapılmaması halinde ise azami sürenin 7 gün olduğu belirtilmiştir. Buna rağmen konuya ilişkin yargı kararları, önaraştırma raporunda olduğu gibi süresinde yazılmayan Kurul kararlarının iptal edilmeyeceği, zira öngörülen sürenin emredici değil düzenleyici nitelikte olduğu ve bu kapsamda aylar sonra yazılmış kararlarda dahi Kurula kusur atfedilemeyeceği yönündedir[643]. 41, 43 ve 46. maddelerdeki süreler[644] bakımından da aynı içtihadın varlığını sürdürdüğünü ifade etmek gerekir[645]. Üst paragrafta açıkladığımız gerekçelerden ötürü bu sürelerin de düzenleyici sayılmaması gerektiği ve emredici süre içtihadının[646] ortaya çıkması, gerekiyorsa bu sürelerin kanun koyucu tarafından yeniden ele alınması görüşlerini taşıdığımızı ifade etmeliyiz.

Yargı, Danıştay Matbaası, 1991, s. 252.

[642] Ahmet Bağrıaçık / Ayhan Tekinsoy, "Tam Yargı Davası Özelinde İdari Yargıda Dava Açma Süresi", **AHBVÜHFD**, C. XXVI, S. 3, 2022, s. 589 ve 600.

[643] Ank. 11. İd. Mhk. E. 2020/2314, K. 2021/1044, K.T. 26.05.2021; DİDDK, E. 2013/4886, K. 2015/3220, K.T. 05.10.2015; DİDDK, E. 2013/3106, K. 2015/1724, K.T. 04.05.2015; D13D, E. 2009/6783, K. 2013/2550, K.T. 10.10.2013.

[644] "***Önaraştırmanın Sonuçlanması***

Madde 41 – *Önaraştırma raporunun Kurula teslimini takip eden 10 gün içinde, Kurul elde edilmiş olan bilgileri değerlendirerek karar vermek üzere toplanır ve soruşturma açılmasına veya açılmamasına karar verir…*"

"***Soruşturmaya Başlanması, Taahhüt ve Uzlaşma***

Madde 43 – *Soruşturma yapılmasına karar verildiği takdirde Kurul ilgili daire başkanının gözetiminde soruşturmayı yürütecek raportör veya raportörleri belirler. Soruşturma en geç 6 ay içinde tamamlanır. Gerekli görüldüğü hallerde bir defaya mahsus olmak üzere Kurul tarafından 6 aya kadar ek süre verilebilir.*

Kurul, başlattığı soruşturmaları soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir. Kurul, bu bildirim yazısı ile birlikte, iddiaların türü ve niteliği hakkında yeterli bilgiyi ilgili taraflara gönderir…"

"***Sözlü Savunma Toplantısı***

Madde 46 – *…Sözlü savunma toplantısı, soruşturma safhasının bitiminden en az 30 gün en çok 60 gün içinde yapılır. Sözlü savunma toplantısı davetiyeleri sözlü savunma toplantısı gününden en az 30 gün önce taraflara gönderilir.*"

[645] DİDDK, E. 2017/2352, K. 2019/4917, K.T. 31.10.2019; DİDDK, E. 2016/2068, K. 2018/3929, K.T. 04.10.2018; D13D, E. 2011/2700, K. 2016/825, K.T. 24.03.2016; D13D, E. 2015/2888, K. 2015/4609, K.T. 16.12.2015. 46. madde içtihadı için D13D, E. 2021/5348, K. 2022/4069, K.T. 08.11.2022.

[646] Henüz bu yönde bir mahkeme kararı yoktur.

1.2 Zamanaşımı Uygulaması

Soruşturma raporu hazırlama süresinin ortalama olarak 9 ay sürdüğü yukarıda atıf yapılan ampirik çalışmada belirlenmiştir[647]. Son Kurul kararlarında bu süreler karar yayım sırasıyla 9 ay[648], 1 yıl[649], 1 yıl[650] ve 10 aydır[651]. Kurulun gerek geçmişte[652] gerekse günümüzde soruşturma raporlarının kanunen (uzatılma suretiyle) tanınan 1 yıllık süre içinde tamamlanması hususuna özen gösterdiği gözlemlenmektedir[653].

Öte yandan, soruşturma sürecinin tamamlanması ile teşebbüsün cezalandırılabilmesi için gereken sürenin zamanaşımı 5326 sayılı Kanunun 20. maddesinde[654] düzenlenen zamanaşımı hükümlerine tabidir[655]. 4054 sayılı Kanunda nispi cezalar öngörüldüğünden, ihlale konu fiillerin işlenmesi ya da neticenin gerçekleşmesinden başlayıp[656] maddenin ilk fıkrasına göre Kurulun teşebbüse

---

[647] Gündüz, s. 72.

[648] RK 24-39/927-398, K.T. 26.09.2024.

[649] RK 24-20/465-195, K.T. 24.04.2024.

[650] RK 24-20/466-196, K.T. 24.04.2024.

[651] RK 24-23/549-232, K.T. 21.05.2024.

[652] Gündüz, s. 75.

[653] Dikkat çeken bir başka husus ise süre örnekleri verilen tüm kararlarda Kurulun sürenin biteceğini öngördüğü son günde raporların teslim edilmiş olduğudur. Herhangi bir şekilde geç teslim olmamasının yanında erken teslimin de olmaması incelenmeye değerdir.

[654] "***Soruşturma zamanaşımı***
Madde 20- *Soruşturma zamanaşımının dolması halinde kabahatten dolayı kişi hakkında idarî para cezasına karar verilemez.*
Soruşturma zamanaşımı süresi;
a) Yüzbin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde beş,
b) Ellibin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde dört,
c) Ellibin Türk Lirasından az idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde üç,
yıldır…
Nispî idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıldır.
Zamanaşımı süresi, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlar.
Kabahati oluşturan fiilin aynı zamanda suç oluşturması halinde suça ilişkin dava zamanaşımı hükümleri uygulanır."

[655] 5326 sayılı Kanunun 21. maddesinde de yerine getirme zamanaşımı düzenlenmektedir.
"***Yerine getirme zamanaşımı***
Madde 21- *Yerine getirme zamanaşımının dolması halinde idarî para cezasına veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar artık yerine getirilemez.*
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.
Mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin zamanaşımı süresi on yıldır.
Zamanaşımı süresi, kararın kesinleşmesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren işlemeye başlar.
Kanun hükmü gereği olarak idarî yaptırımın yerine getirilmesine başlanamaması veya yerine getirilememesi halinde zamanaşımı işlemez."
Nihai kararda belirtilen idari para cezası miktarına göre 3 ila 7 yıl arası belirli bir sürede nihai kararla verilen ceza tahsil edilmezse zamanaşımı defi öne sürülebilmektedir. Ayrıca bir Kanun hükmü gereğince cezanın yerine getirilmesine başlanamaması ya da yerine getirmenin tamamlanamaması halinde bu sürenin işlemeyeceği de düzenlenmiştir. İdari usul süreciyle doğrudan ilgisi bulunmayıp, farklı idareleri ilgilendirmesi sebebiyle çalışma konusu özelinde karara rastlanmayan bu husus anılan sebeplerden ötürü kapsam dışı bırakılmıştır. Benzer yönde Özdemir, "Zamanaşımı", s. 73-74.

[656] Esasında 5326 sayılı Kanunun 5/2. maddesi zamanaşımını düzenlemese de kabahatin başlangıcını failin icrai ya da ihmali

ceza verme ya da tedbir uygulama[657] suretiyle vereceği yaptırım kararını içeren nihai karara dek sekiz yıldır. Bu bağlamda, disiplin soruşturmasında olduğu gibi ceza ve soruşturma zamanaşımlarının ayrı belirlenmesi kanun koyucu tarafından tercih edilmemiştir.

Soruşturma zamanaşımı, bu bağlamda tüm ihlal denetimi sürecini ve hatta fiilin işlendiği tarihi içine alan çatı bir zaman dilimini işaret etmektedir. Teşebbüslerin soruşturma zamanaşımına dayanan çeşitli talepleri olabilse de bunları temelde iki türde toplamak mümkündür.

Bunlardan birincisi soruşturma zamanaşımı süresinin aşıldığıdır. 4054 sayılı Kanunun 19. maddesinde yargılama sürecindeki sürelerin zamanaşımı hesabında dikkate alınmayacağına dair hükmün ilga edilmiş olmasına dayanan bu taleplere karşı Kurul[658] ve Danıştay uygulaması, yargılama sırasındaki sürenin bu hesaba dahil edilmeyeceğinin idare hukukunun genel ilkelerinden olduğu ve bu sebeple bu durumda sürenin işletilmeyeceği yönündedir[659]. Çok daha kısa zamanaşımı süreleri bulunan disiplin cezalarında da yargı yoluna başvurulması halinde zamanaşımı süresinin duracağı, yeniden işlem tesisini gerektirir düzeyde bir karar verilmesi halinde ise sürenin yeniden işletilmeyeceği ve dolayısıyla iptal edilen kararın süresinde verilmiş olması durumunda sonradan zamanaşımı def'isine dayanılamayacağı yönünde bir Danıştay kararı mevcuttur[660].

Gerçekten de teşebbüsler yargı sürecine bir menfaat ihlali iddiasıyla başvurduktan sonra herhangi bir sebeple kararın iptal edilmesi halinde yargılama sürelerinin uzunluğunu ya da aşamalı yargılamayla uzayan süreci bahane ederek yaptırımdan kurtulamamalıdırlar. 4054 sayılı Kanundaki denetim usulü yaklaşık bir buçuk ila iki yıl sürmektedir. Nihai kararlara ilişkin yargılama süreci ise

---

hareketinin gerçekleşme anında olacağını ve bu bağlamda neticenin önemi olmadığı kuralını içermektedir.
"***Zaman bakımından uygulama***
Madde 5- *…Kabahat, failin icraî veya ihmali davranışı gerçekleştirdiği zaman işlenmiş sayılır. Neticenin oluştuğu zaman, bu bakımdan dikkate alınmaz.*"
20/4. madde ise fiilin işlenmesinin ya da neticenin gerçekleşmesinin zamanaşımı hesabında başlangıç anı olarak dikkate alınabileceğini düzenlemektedir.
Gerek Kurulun zamanaşımını tartıştığı tüm kararlarda gerekse açılan davalara ilişkin tüm yargı kararlarında zamanaşımının başlangıç zamanı *özel kanun-genel kanun* çatışmasında özel kanunun geçerli olacağı kuralı bağlamında 20. maddedeki neticeye ilişkin vurgu dikkate alınarak belirlenmektedir. Örnek olarak RK 20-06/62-34, K.T. 23.01.2020; D13D, E. 2009/3274, K. 2012/4056, K.T. 25.12.2012.

[657] RK 17-28/481-207, K.T. 07.09.2017 künyeli kararda da tedbirler dahil işlemin sona ermesi sonucunu doğuracak her türlü yaptırımın soruşturma zamanaşımına tabi olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca Cüneyd Altıparmak, "Kabahatler Hukukunda Soruşturma Zamanaşımı", **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 82, S.1, 2008, s. 53-54.

[658] Kurul kararlarında yargı aşamasında geçen sürenin zamanaşımına dahil edilmeyeceği görüşüne karşı yalnızca bazı karşı oy yazılarında aksi husus ifade edilmektedir. RK 16-05/109-49, K.T. 18.02.2016 (*Karşıoy)*; RK 14-29/588-255, K.T. 20.08.2014 (*Karşıoy)*; RK 14-35/697-309, K.T. 24.09.2014 (*Karşıoy)*; RK 09-07/129-40, K.T. 18.02.2009 (*Karşıoylar)*; RK 08-63/1051-410, K.T. 12.11.2008 (*Karşıoylar)*.

[659] D13D, E. 2014/1012, K. 2017/3533, K.T. 04.12.2017; D10D, E. 2010/2941, K. 2014/145, K.T. 28.01.2014; D13D, E: 2008/13179, K: 2011/4829, K.T. 01.11.2011; D13D, E:2009/7107, K:2013/842, K.T. 26.03.2013; RK 21-40/595-290, K.T. 26.08.2021. Aksi yönde D13D, E. 2009/4014, K. 2012/1136, K.T. 18.05.2012.

[660] D8D, E. 1996/3070, K. 1996/2443, K.T. 07.10.1996, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 12.03.2025. Ancak ilgili kararda Danıştay'ın bu durumu sanki açık bir kanun hükmü varmışçasına uyguluyor olması öğretide eleştirilmektedir. Turan Yıldırım, "İdari Cezalarda Zamanaşımı", **İHİD**, S. 22, 2023, s. 41.

birkaç yıl sürebilmektedir. Böylelikle, sekiz yıllık soruşturma zamanaşımı süresinin fiilin gerçekleştiği tarihten başlaması da hesaba katıldığında, birçok soruşturma bakımından ekonomik kamu düzenini korumak güçleşebilmektedir. Ancak zamanaşımının özellikle kamu hukuku açısından varlık sebepleri dikkate alındığında da halihazırda kimi zaman uzun yargılamalarla adil yargılanma hakkı ihlal edilenlerin durumu yadsınamayacaktır. İhlal içeren fiilden uzun bir süre sonra verilen cezalandırma kararları, olayın unutulması ve hukuki güven ortamının zedelenmesi nedeniyle kamu yararından uzaklaşabilmektedir. Bu durum, teşebbüslerin geleceğe yönelik beklenti ve güven duygusunu da olumsuz etkilemektedir. Yine de bu durumun, yargı süreci uzayan ve uzamayan teşebbüsler bakımından adil olmayan bir uygulama doğuracağı açıktır. Ayrıca her teşebbüsün, sırf bir sebeple iptal kararı alabilmek umuduyla her halükarda yargıya başvurması, iş yükünü artıracaktır. Kimi durumlarda enflasyon etkisiyle, ilk Kurul nihai kararının alındığı yıl öncesindeki mali yıla göre yapılan hesapta, teşebbüslerin halihazırda çok düşük miktarda ceza ödeyebildikleri de görülmektedir[661]. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu yaklaşımın rekabet ihlalini yaptırımsız bırakmaya yaklaştığı ve bu şekilde caydırıcılığın teşvik ediciliğe dönüşmemesi gerektiği ifade edilebilir. Bu nedenle, yargı aşamasındaki sürelerin hesaplamada dikkate alınmaması gerektiği kanaatini taşımaktayız.

İkinci sorun ise zamanaşımının hangi zamandan itibaren işlemeye başlayacağı noktasındadır. Her ne kadar soruşturma zamanaşımının başlangıç tarihi haklı olarak neticenin sonlandığı[662] tarihle başlatılmakta ise de zamanaşımının sonlanacağı tarih soruşturma raporunun düzenlendiği tarih değil, 5326 sayılı Kanunun 20. maddesinin ilk fıkrası uyarınca cezalandırma tarihi olacaktır. Belirtildiği üzere, 5326 sayılı Kanunda disiplin soruşturmasındaki gibi soruşturma ve ceza zamanaşımları ayrı olarak öngörülmemiştir. Yapılan ayrım yalnızca soruşturma zamanaşımı ve yerine getirme zamanaşımı şeklindedir. Mezkur maddenin 1 ve 4. fıkraları birlikte okunduğunda ise soruşturma zamanaşımının hem soruşturma hem de ceza zamanaşımlarını kapsayan şekilde belirlendiğini ifade etmek gerekir. Cezalandırma da soruşturma süreci sonundaki nihai kararla yapıldığından nihai karar tarihinde sekiz yıllık sürenin geçtiği anlaşılırsa ilgili teşebbüsün zamanaşımından yararlanması gerektiği hususu Kurulca dikkate alınmalıdır. Nitekim, soruşturma zamanaşımının nihai kararla sonlanacağına dair çok sayıda yargı kararı mevcuttur[663]. Özellikle savunma süreleri geçtikten sonra nihai karara dek sürenin

---

[661] Her ne kadar yargı yoluna başvurmak kararın icrasını durdurmasa da yürütmeyi durdurma kararı alınması ya da geç ödemeyle aynı sonuca varılabilmektedir.

[662] Kesintisiz suç ve kabahatlerde, 5326 sayılı Kanunun 15/2. maddesi uyarınca idari yaptırım kararı verilinceye kadar tek fiil işlenmiş sayılarak netice gerçekleşmeye devam ettiğinden zamanaşımı hesabında kesintinin gerçekleştiği tarih esas alınır.
"***İçtima***
Madde 15- *...Aynı kabahatin birden fazla işlenmesi halinde her bir kabahatle ilgili olarak ayrı ayrı idarî para cezası verilir. Kesintisiz fiille işlenebilen kabahatlerde, bu nedenle idarî yaptırım kararı verilinceye kadar fiil tek sayılır...*"
Kurul uygulaması da bu yönde olup, kesintisiz kabahatlerin tek ihlal sayıldığı ve farklı fiiller hesaba katılarak ihlalin gerçekleştiği tüm aralık ele alınmaktadır. Gökşin Kekevi, "ABD, AB ve Türk Rekabet Hukukunda Kartellerle Mücadele", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 15, 2008, s. 32 (kıs. "Kartel").

[663] D13D, E. 2022/12, K. 2022/3638, K.T. 12.10.2022; D13D, E. 2015/5824, K. 2018/1536, K.T. 25.04.2018; D13D, E.

dolması halinde Kurulca bu hususun resen gözetilmesi önem arz etmektedir. Kurulun zamanaşımı süresinin sonlanacağı tarih olarak soruşturma rapor tarihini esas alması uygulaması bu çerçevede hukuka aykırılık teşkil etmektedir[664].

2. Kurulun İnceleme Yetkileri

4054 Sayılı Kanun, rekabet ihlallerini saptama noktasında Kurula iki önemli yetki tanımıştır. Bunlardan ilki 14. maddede[665] düzenlenen bilgi isteme, ikincisi ise sonraki maddede[666] düzenlenen yerinde inceleme usulüdür. Kurul, soruşturmalarda belli zamanlarda bu usullere başvurmak suretiyle bir ihlalin oluşup oluşmadığı konusunda değerlendirme yapar.

Gerek resen gerekse şikayet veya ihbar üzerine yapılan ve ihlal iddiasıyla yürütülen soruşturmalarda anılan usuller izlenmek suretiyle elde edilen deliller maddi gerçeğe ulaşma bakımından büyük bir önemi haizdir. Bu sebeple Kurul tarafından sıklıkla başvurulan bu yetkiler resen araştırma ilkesinin en somut görünümleridir. Bunun yanında gerek uygulanabilecek yaptırımlar göz önüne alındığında bilgi isteme gerekse de bizatihi yerinde inceleme yetkileri teşebbüslerin temel haklarına belli ölçülerde müdahaleler barındırdığından yargı organlarınca geniş bir bakış açısıyla ele alınmaktadır.

2.1 Bilgi İsteme

Rekabet otoriteleri, bilgi isteme yetkilerini teşebbüsler ile kamu kurumlarına gönderdikleri yazılar aracılığıyla kullanmaktadır. Mevzuatta açık bir tanımı bulunmasa da bilgi talepleri; bir inceleme kapsamında gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla rekabet otoritesi tarafından teşebbüslere, teşebbüs birliklerine veya üçüncü kişilere yöneltilen her türlü talep olarak nitelendirilmektedir[667].

2011/1012, K. 2017/3533, K.T. 04.12.2017; DİDDK, E. 2014/3278, K. 2017/591, K.T. 15.02.2017

[664] Ankara BİM, 8. İDD, E. 2022/1158, K. 2022/1615, K.T. 22.12.2022; RK 21-20/247-104, K.T. 08.04.2021.

[665] "***Bilgi isteme***

Madde 14 *– Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir.*

Bu makamlar, teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkilileri istenen bilgileri Kurulun belirleyeceği süre içinde vermek zorundadır."

[666] "***Yerinde İnceleme***

Madde 15 *– Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir. Bu amaçla teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin:*

a) (Değişik:16/6/2020-7246/4 md.) Defterlerini, fiziki ve elektronik ortam ile bilişim sistemlerinde tutulan her türlü verilerini ve belgelerini inceleyebilir, bunların kopyalarını ve fiziki örneklerini alabilir,

b) Belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir,

c) Teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabilir.

İnceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılır. Uzmanlar incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundururlar. İlgililer istenen bilgi, belge, defter ve sair vasıtaların suretlerini vermekle yükümlüdür. Yerinde incelemenin engellenmesi veya engellenme olasılığının bulunması durumunda sulh ceza hakimi kararı ile yerinde inceleme yapılır."

[667] Avrupa Rekabet Ağı, "ECN Working Group Cooperation Issues And Due Process Investigative Powers Report" https://ec.europa.eu/competition/ecn/investigative_powers_report_en.pdf , 2012, s. 28. Şarbak, s. 3.

Kurulun bilgi isteme yetkisi genel olarak 4054 sayılı Kanunun 14. maddesinde[668] düzenlenmekte ise de mevzuatta bu yetkiye atıf yapılan farklı hükümler de bulunmaktadır. İlk olarak 44. maddede soruşturma sırasında bilgi isteme yetkisinin kullanılabileceği açıkça ifade edilmektedir. Yine çeşitli maddelerde bilgi talebine uyulmaması durumunda uygulanacak idari para cezaları düzenlenmektedir. 16. maddede muafiyet ve menfi tespit başvurularında yanlış ya da yanıltıcı bilgi verilmesi ile birlikte 14. madde kapsamındaki taleplerde aynı şekilde bilgi ya da belgenin hiç verilmemesi, tanınan süreden sonra verilmesi veya yanlış ya da yanıltıcı nitelikte olması ve 17. maddede[669] bilgi ya da belgenin geç verildiği süre bakımından ayrıca ceza uygulanması hususları belirtilmektedir.

13. madde[670] ise muafiyet ve menfi tespit kararlarına ilişkin olup, ihlal iddiasının bulunmadığı ancak bilgi isteme yetkisinin kullanılabildiği halleri düzenlemektedir. Buna göre yanlış ve yanıltıcı bilgiye dayanılarak verilen muafiyet ya da menfi tespit kararları geri alınabilmekteyken, teşebbüsün kast ya da hile ile bu nitelikte bir bilgi vermesi halinde muafiyet ya da menfi tespit kararı baştan itibaren geçersiz sayılarak yok hükmünde kabul edilmektedir. 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğde[671] ise çalışma kapsamı dışındaki yoğunlaşma işlemlerinde bilgi isteme yetkisine başvurulabileceği ve talebin gereği gibi ya da hiç karşılanmaması halinde karşılaşılacak yaptırımların kapsamı yer almaktadır[672].

---

668 "***Bilgi isteme***
Madde 14 *– Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir.*
Bu makamlar, teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yetkilileri istenen bilgileri Kurulun belirleyeceği süre içinde vermek zorundadır."

669 "***Nispi idarî para cezası***
MADDE 17 – *Kurul, teşebbüs ve teşebbüs birliklerine, 16 ncı 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) Kanunun 14 ve 15 inci maddelerinin uygulanmasında, istenen bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde verilmemesi,
durumunda, ilgili teşebbüsler ile teşebbüs birlikleri ve/veya bu birliklerin üyelerine, 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 gayrisafi gelirlerinin on binde beşi oranında, her gün için idarî para cezası verir..."

670 "***Muafiyet ve Menfi Tespit Kararlarının Geri Alınması***
Madde 13 *– Aşağıdaki hallerde muafiyet ve menfi tespit kararları geri alınabilir ya da tarafların belirli davranışları yasaklanabilir:*
a) Kararın alınmasına esas teşkil eden herhangi bir olayda değişiklik olması,
b) Karara bağlanan şartların veya yükümlülüklerin yerine getirilmemesi,
c) Kararın söz konusu anlaşma hakkında yanlış veya eksik bilgiye dayanarak verilmiş olması.
Geri alma kararı (a) bendinde değişikliğin olduğu tarihten, diğer hallerde ise muafiyet veya menfi tespit kararının verildiği tarihten itibaren geçerlidir.
(c) bendinde belirtilen yanlış ve eksikliğin ilgili teşebbüsün hilesi veya kastı ile gerçekleşmesi halinde karar hiç alınmamış sayılır."

671 RG S. 27722, T. 07.10.2010.

672 "***Bilgi isteme ve yerinde inceleme***
MADDE 15- *Kurul, birleşme veya devralmayı değerlendirirken Kanunun 14 üncü maddesi çerçevesinde gerekli gördüğü hallerde birleşme veya devralmanın taraflarının yanı sıra, birleşme veya devralma ile ilgili diğer kişilerden ve tarafların*

Bilgi isteminin ne anlama geldiği de kapsam ve sınırlar bakımından ortaya konulmalıdır. 14. madde kapsamındaki bilgilerin türü sınırlandırılmamış olup her türlü bilgi ve belge bu kapsamda gerekli görülmesi halinde istenebilmektedir. Buna karşılık, bilgi istenen kişiler bu talebi yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır.

Gerek şikayetçilerin başvuru ve gerekirse sonraki dilekçelerinde gerekse de teşebbüslerin yazılı ve sözlü savunmalarında Kurula bilgi ve belge sunması söz konusudur. Ancak bu bilgi ve belgelerin gerçeği yansıtmaması halinde kendilerine Kanunun 14 ve 16. maddeleri kapsamında eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi verilmesinden bahisle ceza uygulanacak mıdır? Bu soruya olumsuz yanıt vermek gerekir. Bu kapsamdaki bilgi ve belgeler Kurulun resmi yazıyla taraflara açıkça sorup talep ettiği belgeler değildir. Bir başka ifadeyle sayılan hallerde bir yükümlülükten değil haktan bahsedilmektedir. Halbuki 14. madde kapsamındaki sorulara cevap verilmesi bir yükümlülüktür. Dolayısıyla 16. maddedeki yaptırımlar ancak 14. madde kapsamında tesis edilen bir işleme gereği gibi ya da hiç cevap verilmemesi durumunda uygulanabilecektir[673].

Bilgi istemeye ilişkin hukuki rejime geçmeden önce yanlış ve yanıltıcı bilgi kavramlarına da değinmek gerekir. Ülkemizde Kurul ya da mahkeme içtihatlarında tanımlanmayan bu kavramların ne anlama geldiği ABAD kararlarında ifade edilmektedir. Buna göre, yanlış bilgi istenen gerçeklere ilişkin resmi bozan ve önemli noktalarda gerçeklikten kopuk bilgiyi, yanıltıcı bilgi ise Komisyonu bütünüyle yanlış yönlendirme ve böylelikle gerçeklikten uzaklaştırma amacı taşıyan bilgiyi işaret etmektedir[674]. Bir başka kararda ise yanlış ve yanıltıcı bilgi, bilgiyi sağlayan teşebbüsün bilgi ve düşüncesiyle sınırlı olmak kaydıyla gerçekten sapan bilgiyi ifade etmektedir[675]. Özetle, teşebbüsün doğru olmadığını bildiği bir bilgiyi Komisyona sunması bilgi istemine aykırı hareket ettiğini göstermektedir.

Baştan belirtmek gerekir ki aşağıdaki başlık altında incelenecek olan bilgi isteme usulü yalnızca rekabet ihlaline yönelik olarak ele alınacaktır. Bu itibarla farklı amaçlarla verilen ve yukarıda belirtilen diğer bilgi isteme yetkileri çalışma kapsamı dışında kalmaktadır.

---

müşterileri, rakipleri veya sağlayıcıları gibi üçüncü kişilerden bilgi isteyebilir.
Kurul, gerekli gördüğü hallerde, Kanunun 15 inci maddesi çerçevesinde teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir."

673 Hak-yükümlülük bağlamında incelenmese de aynı yönde İ. Yılmaz Aslan, "Rekabet Hukukunda Bilgi İsteme Yetkisi", **Nurkut İnan'a Armağan**, *ed.* İ. Yılmaz Aslan / Gamze Aşçıoğlu Öz / Kerem Cem Sanlı, 2022, s. 39 (kıs. "Bilgi İsteme"). Ancak Kurulun 19-12/155-70, K.T. 13.03.2019 künyeli *Piliç Eti* kararında savunmasında satış verilerini hatalı ilettiği anlaşılan teşebbüse 16. madde kapsamında idari para cezası uygulanmış ve katılmadığımız üzere Ank. Böl. İd. Mhk E. 2021/879, K. 2022/684, K.T. 26.05.2022 künyeli kararda her ne kadar 16. maddenin 14 ve 15. maddeler kapsamında uygulanacağı belirtilmişse de yazılı savunmasında yanıltıcı bilgi veren teşebbüse kesilen ceza hukuka uygun bulunmuştur. Halbuki 45. madde kapsamında savunma ileten teşebbüse 16. madde kapsamında ceza uygulanması mümkün değildir.

674 ABAD *Telos,* 82/124/EEC, K.T. 02.03.1982; ABAD *BKK Mobil Oil* C-59/12, K.T. 03.10.2013.

675 ABAD *Facebook/Whatsapp*, M. 8228, K.T. 17.05.2017.

2.1.1 Bilgi İsteme Usulü

Kurul, ihlal incelemesi için gerekli gördüğü her türlü bilgiyi[676] Kanunun 14. maddesi uyarınca teşebbüsler ve teşebbüs birliklerinin yanı sıra tüm kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebilmektedir[677]. İlgili teşebbüsün hakkında rekabet ihlali incelemesi yapılması zorunlu olmayıp, mevcut bir ihlal sürecine ilişkin herhangi bir rolünün bulunması ya da fayda edebilecek bir bilgiye teşebbüsün erişim imkanı olması durumunda 4054 sayılı Kanunun 14/1. maddesi[678] uyarınca üçüncü kişi niteliğindeki teşebbüslerden de bilgi talebinde bulunulabilmektedir[679]. Mehaz AB hukukunda da 1/2003 sayılı Tüzük'ün 18. maddesinde[680] üçüncü kişilere de talep yollanabileceği belirtilmektedir.

Bilgi talebinde kural olarak hangi bilgilerin talep edildiği, hangi süre içinde talep edildiği ve bu talebe gereği gibi uyulmazsa ne tür yaptırımlarla karşılaşılacağı yer almaktadır.

Bilgi talebi genellikle resmi yazıyla yapılsa da e-posta ile de bilgi talebinin yapıldığı gözlemlenmektedir[681]. İlgili iradenin Kuruldan çıktığına dair dayanak belge gönderilmesi durumunda talebin elektronik ortamda gönderiminin geçersiz olduğuna ilişkin bir savunma yapılması mümkün değildir. Ancak bununla birlikte, ilgili teşebbüsün kayıtlı elektronik posta (*KEP*) adresi dışında bir e-

---

[676] Can, "İspat", s. 56.

[677] Bu sebeple kamu kurum ve kuruluşları da Kurulun yaptırımlarına maruz kalabilmektedir. RK 19-38/582-248, K.T. 07.11.2019 (Karar Ank. Böl. İd. Mhk. 7. İDD, E. 2017/331, K. 2017/609 künyeli kararla hukuka aykırı bulunmuşsa da iptal gerekçesi farklıdır.). Ayrıca RK 14-26/530-235, K.T. 07.08.2014. Benzer tutum ABAD kararlarında da mevcuttur. ABAD *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, C-41/90 ECR I-1979, K.T. 23.04.1991.

[678] "***Bilgi isteme***
Madde 14 *– Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteyebilir…*"

[679] Ör. *Tüsan* (RK 11-46/1133-398, K.T. 25.08.2011) ve *Ro-Ro* (RK 19-16/229-101, K.T. 18.04.2019) kararları.

[680] "***Madde 18***
Bilgi Talepleri
1. *Bu Tüzük ile kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek amacıyla, Komisyon, basit bir talep veya karar yoluyla, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden gerekli tüm bilgileri sağlamalarını isteyebilir.*
2. *Komisyon, bir teşebbüse veya teşebbüs birliğine basit bir bilgi talebi gönderdiğinde, talebin hukuki dayanağını ve amacını belirtir, istenen bilgileri açıkça ortaya koyar, bilgilerin sağlanması için bir süre sınırı belirler ve yanlış veya yanıltıcı bilgi verilmesi halinde 23. maddede öngörülen yaptırımları bildirir.*
3. *Komisyon, teşebbüslerden veya teşebbüs birliklerinden bilgi teminini bir karar ile talep ettiğinde, talebin hukuki dayanağını ve amacını belirtir, istenen bilgileri açıkça ortaya koyar ve bilgilerin sağlanacağı süre sınırını belirler. Ayrıca, 23. maddede öngörülen yaptırımları ve 24. maddede öngörülen yaptırımları belirtir veya uygular. Ayrıca, söz konusu kararın Adalet Divanı tarafından incelenmesi hakkına da işaret eder.*
4. *Teşebbüs sahipleri veya bunların temsilcileri ve tüzel kişiler, şirketler veya ticari işletmeler ya da tüzel kişiliği bulunmayan birlikler söz konusu olduğunda, bunları kanunen veya tüzükleri uyarınca temsil etmeye yetkili kişiler, talep edilen bilgileri ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliği adına sağlar. Usulüne uygun şekilde yetkilendirilmiş avukatlar da müvekkilleri adına bilgi sağlayabilir. Bununla birlikte, müvekkiller, sağlanan bilgilerin eksik, yanlış veya yanıltıcı olması halinde tam sorumluluk taşır.*
5. *Komisyon, basit talep veya kararın bir örneğini, ilgili teşebbüsün veya teşebbüs birliğinin merkezinin bulunduğu Üye Devletin rekabet otoritesine ve ayrıca faaliyetlerinden etkilenen Üye Devletin rekabet otoritesine derhal iletir.*
6. *Komisyon'un talebi üzerine, Üye Devletlerin hükümetleri ve rekabet otoriteleri, Komisyon'a bu Tüzük ile kendisine verilen görevleri yerine getirebilmesi için gerekli tüm bilgileri sağlar.*"

[681] Şarbak, s. 33.

posta adresine bilgi talebinin gönderilmesi halinde teşebbüsün bundan sorumlu tutulması hukuken mümkün değildir.

Özellikle yerinde incelemeler sırasında sözlü bilgi talepleri de anlık olarak ya da inceleme sonrası belli bir tarihe kadar karşılanmak üzere iletilmektedir. Ancak bu taleplerin ispatı açısından bunların da yazılı şekilde oluşturulmaları şarttır.

Birel idari işlemlerin üçüncü kişiler açısından ne zaman yürürlüğe girdiğine ilişkin imza ve bildirim olmak üzere iki farklı teori[682] vardır. İlkine göre, birel işlemler imzalandıkları/yapıldıkları andan itibaren hukuki etkilerini gösterir. Bu noktada, KEP adresine yollanan talep, e-posta içeriğinde belirtilsin ya da belirtilmesin hukuki etki doğurmakta ve ilgilisi için bağlayıcı olmaktadır. İkinci teoriye göre, birel işlemler ilgilileri açısından ilan ya da bildirimden önce yürürlükte olsa da ancak bu işlemlerle ilgilisine uygulanabilmektedirler. Hakim görüşe göre, uygulama bildirim teorisinde öngörüldüğü üzere gerçekleştirilmektedir[683].

İlgili yazıda istenen bilgi ya da belgelerin ne olduğu somut ve net şekilde açıkça belirtilmelidir[684]. Bunun yanında, ihtiyaç duyulan dönemin de farklı dönemlere ait bilgi ve belgeler söz konusu olduğunda belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca gerekiyorsa bilgilerin gönderileceği dosya formatı dahi belirtilebilir. Bu durumda teşebbüslerin buna uygun şekilde cevap vermesi gerekse de haklı sebepler ışığında talep edilen formata uyulması zorunluluk teşkil etmemektedir[685].

İlgili teşebbüsün istenen bilgileri hangi süre içinde göndermesi gerektiği de belgede açıkça ifade edilmelidir. Bu sürenin teşebbüs bakımından yetersiz olduğu öne sürülebilmekte ise de uzatma talebinin kabul ya da reddi de Kurulun takdirindedir. Kurul, sürenin uzatılması halinde teşebbüse bildirimi yazılı olarak ya da KEP adresine yapabilir. Ayrıca bilgilerin ticari sır ya da kişisel veri gibi gizlilik talepleriyle anonimleştirilme ihtiyacı da gerekçeleriyle birlikte iletilerek Kurulun takdirine bırakılmak zorundadır. Dolayısıyla böylesi taleplerde Kurula hem asıl hem de önerilen arındırılmış metin örneği gönderilmelidir. Bu durum, aynı zamanda Kurula gizli bilgileri koruma görevini de yüklemektedir[686].

Bilgi taleplerini tebliğ alan kişilerin talepte yazılı süre içerisinde Kuruma istenen bilgileri iletmesi gerekmektedir. İlgili sürenin taleple uzatılabilmesi mümkün ise de Kurum uygulamasında özellikle kanunen 30 gün tanınan önaraştırma evresindeki bir talebin olumlu karşılanması pek mümkün

---

[682] Bu teoriler hakkında geniş açıklamalar için bkz. Tekin Akıllıoğlu, "Yönetsel İşlemlerde Yürürlüğe Giriş Sorunu", **AİD**, Ankara 1979, C:XII, S.2, s.33 vd.

[683] Emre Can, **İdari İşlemin Şekil Unsuru**, XII Levha, 2016, s. 376-377.

[684] Yılmaz, s. 100.

[685] ABAD *Qualcomm ve Qualcomm Europe*, C-466/19 P, K.T. 26.02.2021.

[686] ABAD *General Electric,* T-210/01 - ECR II-05575, K.T. 14.12.2005. OECD, **Investigative Powers in Practice – Breakout session 2: Requests for Information: Limits and Effectiveness**, 2018, s. 8 (kıs. Investigative Powers).

olmamaktadır. Dolayısıyla teşebbüslerin Kurulun geniş takdir yetkisini hesaba katarak bilgi talebinde belirlenen süreye özen göstermeleri gerekmektedir.

Bunun yanında Kurulun bu talebi hangi aşamada gönderebileceği konusu da önem arz etmektedir. Her ne kadar Kanunun 44. maddesinde lafzi olarak soruşturma safhasında bilgi isteme yetkisinin kullanılabileceği belirtilmişse de burada *expressio unius non est exclusio alterius*[687] ilkesi kapsamında bir sayma[688] söz konusudur. Zira, Kanunun 14. maddesi kapsamında bilgi isteme yetkisi 27. madde[689] ile Kurula verilen her türlü görev kapsamında uygun düştüğü ölçüde[690] kullanılabilecek bir yetkidir. Bu sebeple, soruşturmanın yanında önaraştırma safhasında da bu yetki kullanılabilmektedir[691].

---

[687] Latincede "*bir şeyin zikredilmesi, diğerinin dışlanması demek değildir*" anlamına gelen ilke. Kemal Gözler, "Yorum İlkeleri", **Kamu Hukukçuları Platformu Toplantısı**, 2012, https://www.anayasa.gen.tr/yorum-ilkeleri.pdf, s. 44.

[688] Diğer sayma türleri ise *numerus clausus* sayma ve örneklendirici sayma olup bunlara ilişkin açıklamalar için bkz. Gözler, "Yorum İlkeleri", s. 42-46.

[689] "***Kurulun Görev ve Yetkileri***
Madde 27 *– Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:*
a) Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak,
…
f) Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,
…
n) Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek."

[690] Bu yetkinin ikinci başkanı seçmek ya da uluslararası mevzuat değişikliklerini izlemek gibi bilgi isteme yetkisi ile ilgisi kurulamayacak halleri kapsamadığı yönünde isabetle Badur / Ertem, "Denetim", s. 110-111.

[691] İlk inceleme safhasına ilişkin yapılan açıklamalar çerçevesinde Kurulun böyle bir talebe ihtiyaç duyulacak ciddiyete getirdiği dosyalar bakımından önaraştırma başlatması gerektiğinden ilk incelemede bu yetkinin kullanılamayacağı ve bu yetkinin kullanılması gereken bir durumun oluşmasının evleviyetle önaraştırma yapılmasını gerektirdiği kanaatindeyiz. Ancak konuya ilişkin bir Danıştay kararında bilgi isteme yetkisinin yalnızca önaraştırma ya da soruşturma safhalarında kullanılmayacağına hükmedilmiştir. D13D, E. 2006/5918, K. 2008/7690, K.T. 16.12.2008 (Yayımlanmamıştır) akt. Hüseyin Coşgun, "ABD, AB ve Türk Rekabet Otoritelerinin Bilgi Edinme Yetkileri ve Bilgi Kaynağı Olarak Fonksiyonları", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 107, 2010, s. 61-62. Buna karşın Aslan, bilgi istemenin önaraştırma ve soruşturma evrelerinde var olan bir yetki olduğunu "tartışmaya gerek görmeksizin" belirtmektedir. Aslan, "Bilgi İsteme", s. 15. Ancak yazar vurgulanan ifade sonrasında da konuyu açıklamış ve yetkilerin dar yorumlanması ilkesi gereği açıkça yetki verilmemiş hususlarda Kurulun yetkisiz olacağını ifade etmiştir. İlk inceleme safhasının Kanunda düzenlenmemiş olması bu kapsamda görülebilir. Ancak konuya ilişkin yaptığımız açıklamalar çerçevesinde ilk inceleme safhasının var olduğu ancak ciddiyet unsurundan ötürü bilgi isteme yetkisinin ifade ettiğimiz üzere bu aşamada kullanılamayacağını savunmaktayız. Kurula sektör incelemesi yetkisi tanınmamasına rağmen bu kapsamda yürütülen bir dosyada (RK 20-47/638-280, K.T. 22.10.2020) *A101* adıyla anılan teşebbüsten birkaç defa bilgi yazısı istenmesine rağmen teşebbüsten süresi içinde tam ve eksiksiz yanıt alınmadığından bahisle idari para cezası uygulanması ihtimali gündeme alınmışsa da eksikliğin sonradan giderilmesi üzerine oyçokluğuyla ceza verilmemiştir. Ancak eksikliğin sonradan giderilmiş olması cezasızlık sonucunu doğurmadığı gibi Kurula tanınmayan bir yetkinin kullanımı kapsamında bilgi istenerek buna ilişkin ceza uygulanabilmesi de mümkün değildir. Bu sebeple, Kurulun kanunla tanınmış yetkileri dışında bir işlem tesis etmesi sırasında bilgi isteme yetkisini kullanması teşebbüslerin buna cevap vermesi yükümlülüğünü doğurmayacaktır. Aynı yönde Aslan, "Bilgi İsteme", s. 16-17. Son olarak, sektör incelemesi yetkisinin hukukumuzda tanınmasa da AB hukukunda 1/2003 sayılı Tüzük'ün 17/1. maddesi kapsamında Komisyon'a tanındığını ve yakın zamanda Kurula da bu yetkinin tanınabileceğini ifade etmek gerekir.
"***Madde 17***
Ekonomik Sektörlere ve Anlaşma Türlerine İlişkin Soruşturmalar
Üye Devletler arasındaki ticaret eğilimi, fiyatların katılığı veya diğer koşullar, ortak pazar içerisinde rekabetin kısıtlanabileceğini veya bozulabileceğini düşündürdüğü hallerde, Komisyon, belirli bir ekonomik sektör veya çeşitli sektörlerdeki belirli bir anlaşma türüne ilişkin soruşturma yürütebilir. Bu soruşturma sırasında Komisyon, ilgili teşebbüsler veya teşebbüs birliklerinden, Antlaşma'nın 81 ve 82. maddelerinin uygulanması için gerekli bilgileri sağlamalarını talep

Tüzel kişilere gönderilen bilgi taleplerinde talebi cevaplandıran kişinin ilgili kişiliği temsil yetkisini haiz olmaması durumunda teşebbüsün ceza alıp almayacağı tartışmalıdır. Öğretide, bu durumda adam çalıştıranın sorumluluğu kapsamında teşebbüse ceza verilmesi gerektiği görüşü öne sürülmüştür[692]. Ancak ekonomik kamu düzeninin korunmasının amaçlandığı bir işlemde özel hukuk kurallarının dayanak kabul edilmesi varlık sebebi, amaç, ilke ve hukuki rejim yönünden farklılık arz eden özel hukuk – kamu hukuku ayrımı dikkate alındığında kanımızca bağdaşık bir sonuç değildir.

Bir diğer çözüm önerisi, 4054 sayılı Kanunun 14/2. maddesinde değişiklik yapılarak teşebbüslerin "yetkilileri"nden değil, "ilgilileri"nden cevap alınmasının düzenlenmesidir[693]. Gerek kamu hukuku gerekse özel hukukta irade beyanının temsil yetkisini haiz kişiden çıkması şartı gereğince kanaatimizce böyle bir değişikliğin hukuka uygun kabul edilmesi de mümkün olmayacaktır. Bunların yanında, böyle bir durumda teşebbüslere ek süre verilmesi de önerilmiştir[694]. Esasında, özen yükümlülüğünün eksikliğinden ötürü gerçekten de ilgili bilgiler temsile yetkisiz kişi tarafından gönderilmiş olabilir. Bu durumda, teşebbüse çok kısa bir süre tanınması da makul görülebilir. Ancak önaraştırma evresinde ya da soruşturma süresinin yetersiz kaldığı durumlarda bu imkan da sonuç vermeyecektir. Her ne kadar bu duruma yönelik farklı bir karara rastlanmamışsa da[695] kanaatimizce yetkisiz kişi tarafından iletilen bilgilerde irade beyanının oluştuğu kabul edilemeyeceğinden kanaatimizce *bilginin hiç iletilmemesi* gerekçesiyle ilgili teşebbüse ceza verilmesi gerekmektedir.

Mehmet Talat Karasakaloğlu-Biltek kararında[696] bilgi talep edilen teşebbüsü temsil yetkisi bulunmayan gerçek kişinin yanıltıcı beyanından ötürü gerçek kişiye ya da ilgili teşebbüse ceza verilmemiştir. Ancak karşıoylarda teşebbüsle organik bağı olan kişinin bilgi talebini cevaplamış olması karşısında artık teşebbüsün yanıltıcı beyandan sorumlu olması gerektiği savıyla ceza verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aktarıldığı üzere, bu durumda kanaatimizce bilginin hiç iletilmediği gerekçesiyle ceza verilmeliydi.

---

edebilir ve bu amaçla gerekli görülen her türlü incelemeyi gerçekleştirebilir.
Komisyon, özellikle, ilgili teşebbüslerden veya teşebbüs birliklerinden tüm anlaşmalar, kararlar ve uyumlu eylemleri kendisine bildirmelerini talep edebilir.
Komisyon, belirli bir ekonomik sektör veya çeşitli sektörlerdeki belirli bir anlaşma türüne ilişkin yürüttüğü soruşturmanın sonuçlarını içeren bir rapor yayımlayabilir ve ilgili taraflardan görüş bildirmelerini isteyebilir."

[692] Coşgun, s. 60.

[693] Gökşin Kekevi, "Bilgi İsteme Yetkisine ve Eksik, Yanlış, Yanıltıcı ya da Geç Bilgi Verilmesine İlişkin Rekabet Kurulu ve Danıştay Kararlarının Değerlendirilmesi", içinde **Rekabet Hukuku ile İlgili Kurul ve Yargı Kararları Sempozyumu-II (2011)**, *ed.* Belirtilmemiş, 2012, s. 97.

[694] Şarbak, s. 37.

[695] Her ne kadar 14. "yerinde inceleme"lerde temsile yetkisiz kişiden (*genel sekreter*) istenen belgelerin sağlanmamasına ilişkin verilen cezalar yargı organlarınca iptal edilmiş ise de bu olaylarda Kurum yetkilileri taleplerini usulüne uygun şekilde (uygun kişiye) iletmemişlerdir. DİDDGK E. 2008/1878, K. 2010/180, K.T. 11.02.2010; Ank. 14. İd. Mhk. E. 2016/237, K. 2017/1324, K.T. 26.04.2017. Ayrıca mahkeme kararlarına konu kararların 14. madde kapsamında bir bilgi istemi değil, 15. madde kapsamında bir bilgi istemi barındırdığını hatırlatmak gerekir.

[696] RK 16-17/285-128, K.T. 18.05.2016.

Bilgi taleplerine yukarıda anlatılan resen harekete geçme ve resen araştırma ilkeleri hakimdir. Kurul, 4054 sayılı Kanunun 14. maddesi çerçevesinde ihtiyaç duyulan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmektedir[697]. Ancak Kurulun bu yetkiyi hukuka uygun surette kullanabilmesi amacıyla tabi olduğu sınırların da çizilmesi gerekir. Neyse ki gerek Kanunun lafzı gerekse de öğreti ve içtihatlar bu konuda yol gösterici olmaktadır.

2.1.2 Bilgi İsteme Yetkisinin Sınırı

Bilgi istemede Kurulun takdir yetkisinin sınırının belirlenmesi gerekir. Gerçekten de yukarıda bahsedildiği üzere Kurul, rekabet ihlali incelemesinde ihlal tespit etmese dahi bilgi isteme talebi gereği gibi yerine getirilmediğinde ilgili teşebbüse yaptırım uygulama yetkisini haizdir. Ancak acaba Kurul dilediği her türlü bilgiyi sorduğu durumda hiç ya da tatmin edici cevap verilmeyen durumlarda ilgili teşebbüse ceza uygulayabilecek midir? Bunun yanında Kurulun gerekli gördüğü her türlü bilgiyi isteyebilmesi Kurulun herhangi bir sınırının olmadığını mı göstermektedir? Bu sorulara Kurul ve mahkeme kararları ışığında cevap verilmeye çalışılacaktır.

İncelenecek ilk kararda[698] Kurul, *Çerkezköy Kuyumculuk*'a kendisinden istenen bazı bilgileri göndermemesinden ötürü ihlalin sürdüğü her gün için idari para cezası uygulanmıştır. Başkan ise karşıoy yazısında sekiz hususa dikkat çekmiş olup, istenen bilgilerin belirsizliği, mevzuat araştırması ile bulunabilecek olması, teşebbüsün işletme kapasitesini aşması ya da kurulun istediği bilgi ile neyi amaçladığının anlaşılamadığı gibi sebeplere dayanarak teşebbüs hakkında bilgi göndermemeden ötürü idari para cezası kesilmemesi gerektiği görüşünü savunmuştur.

Benzer şekilde *Dyno Net - Garanti Oto Ekspertiz* kararında[699] belli tarih aralığındaki hizmet satışları bilgisi ile birlikte ticaret unvanını gösteren bir belge ile faaliyet başlangıç ve varsa bitiş tarihleri istenmiştir. Kanaatimizce burada Kurulun kendi araştırmasıyla bulabileceği belli bilgileri teşebbüsten istemesi mümkünse de 14. madde kapsamında istenen bilginin gerekli olması şartının karşılanmamış olduğu bilgilerin sağlanmamış olmasına ilişkin ceza uygulanmaması gerekirdi. Dolayısıyla Kurulun hakkında inceleme yürüttüğü teşebbüsten her türlü bilgiyi istemesi söz konusu olabilse de ilgili bilgiye Kurulun kolayca erişebilecek olması ya da Kurulun halihazırda elinde olan bilgilere ilişkin Kurulun geç cevap verme, yanıltıcı cevap verme ya da hiç cevap vermemeye ilişkin yaptırım uygulamaması

[697] Aslan, "Bilgi İsteme", s. 6.

[698] RK 20-06/49-26, K.T. 23.01.2020 künyeli kararda ve aynı soruşturma kapsamında RK 20-01/1-1, K.T. 02.01.2020 künyeli kararda teşebbüse idari para cezası uygulanmıştır. Her iki karara karşı da dava açılmamıştır.

[699] RK 19-38/571-239, K.T. 07.11.2019. Karara karşı *Garanti Oto Ekspertiz* yetkilisi dava açmamış, *Dyno Net* yetkilisi ise asıl işleme karşı değil bu işleme ilişkin bilgilendirici işleme karşı dava açtığından dosya incelenmeksizin reddedilmiştir. Ank. 7. İd. Mhk. E. 2020/155, K. 2020/386, K.T. 19.02.2020. Ancak kanaatimizce bu durumda dilekçe ret kararı verilmeliydi.

gerekir[700]. Zira, bu türdeki talepler gerekli bilgi koşulunu sağlamamaktadır[701]. *Ambarlı Ro-Ro* kararında[702] teşebbüsten halihazırda başka bir soruşturma kapsamında istenmiş bilgilerin yeniden istenmesi üzerine teşebbüs cevap vermemiştir. Bunun üzerine teşebbüse ceza uygulanmıştır. Karara karşı açılan davada bu husus gerekçe olarak sunulmuş ve Kurul uhdesinde halihazırda bulunan bir bilginin yeniden talep edilmesinin hukuka aykırı olduğuna hükmedilmiştir[703].

Bir diğer kararda[704] *Apex*'ten bilgi talebinde bulunulmuş ve haftalık periyotta istenen bilgilerin istenirse aylık periyotta gönderilebileceği bilgisi verilmiş ve bu bilgi ilk olaydaki gibi Kurulun belirlediği tarihten geç gönderilmiştir. Buna karşın istenen bilgilerin eksik ve geç gönderilmesi hususları için ayrı ayrı idari para cezası kesilmiş, karara karşı açılan davada da ret kararı verilmiştir[705]. Teşebbüsün istenen bilgileri neden göndermediğini açıklamamasından[706] ötürü mahkemenin bu noktada bir değerlendirme yapması mümkün olmamıştır. Bu bilginin gerekip gerekmediği tartışması ise mahkeme kararında yapılmamıştır. Yine *Yozgat Güven Beton* kararına[707] karşı açılan davada[708], istenen bilginin teşebbüste bulunmasına rağmen gönderilmediği şirketin verdiği cevaptan anlaşıldığından bahisle dava ret kararı verilmiştir[709]. Ancak Kurul kararında, talep edilen bir kısım belgenin diğer teşebbüslerden edinilmiş olması ve Kurum personelinin hazırlıksızlığından ötürü alınamayan evrak suretlerinin gönderilmesine ilişkin bilgi talebi oluşturulması mahkemece iptal sebebi olarak görülmemiştir[710].

---

[700] *Garanti Oto Ekspertiz* kendisine tanınan süreden 153 gün sonra bilgi talebini yanıtlamıştır. Buna ilişkin olarak RK 19-41/681-294, K.T. 22.11.2019 künyeli kararla teşebbüse gün başına ceza uygulanmıştır. Buna karşı açılan Ank. 18. İd. Mhk.. E. 2020/97, K. 2021/94, K.T. 08.02.2021 künyeli davada ise istenen bilginin gerekli olup olmadığı tartışılmamıştır. Ancak her ne kadar RK 19-38/571-239, K.T. 07.11.2019 künyeli karardaki cevap vermemeye ilişkin cezaya etkisi olmasa da aynı kararla öngörülüp RK 19-41/681-294, K.T. 22.11.2019 künyeli kararla miktarı kesinleşen süreli cezaya karşı açılan davada istenen bilgiler gerekli görülmezse ilk cezanın iptali gerekeceği ancak *Garanti Oto Ekspertiz* tarafından dava açılmamış olmasından ötürü iptal edilemeyen kararın RK 19-41/681-294, K.T. 22.11.2019 künyeli kararla tesis edilen işlemin sebep unsurunu oluşturmasından ve bu sebebin sakatlığının tespitinden ötürü bu karara karşı açılan davada istenen tüm bilgilerin gerekli olmamasından ötürü iptal edilmesi gereken işlemden doğan işlemin iptaline karar verilmesi gerekirdi. Özetle, bilgi talebinde bir hukuka aykırılık mevcutsa bu talep iptal edilmemiş olsa dahi bu talebe dayanılarak verilen süreli para cezasının iptal edilmesi gerektiği kanaatini taşımaktayız.

[701] Aynı yönde, Aslan, "Bilgi İsteme", s. 22.

[702] RK 19-16/229-101, K.T. 18.04.2019.

[703] Ank. 16. İd. Mhk. E. 2020/450, K. 2021/725, K.T. 31.03.2021.

[704] RK 20-32/410-187, K.T. 02.07.2020.

[705] Ank. 1. İd. Mhk. E. 2020/1652, K. 2021/2046, K.T. 31.12.2021.

[706] Gerek Kurul gerekse mahkeme kararında teşebbüsün bir gerekçe ortaya koyduğundan bahsedilmemiştir.

[707] RK 19-12/147-68, K.T. 13.03.2019.

[708] Ank. 13. İd. Mhk. E. 2019/561, K. 2020/199, K.T. 29.01.2020.

[709] Aynı yönde D13D, E. 2019/1576, K. 2021/2385, K.T. 22.06.2021; Ank. 2. İd. Mhk. E. 2021/1836, K. 2022/572, K.T. 29.03.2022; Ank. 18. İd. Mhk. E. 2020/97, K. 2021/94, K.T. 08.02.2021; Ank. 13. İd. Mhk. E. 2019/561, K.2020/199, K.T. 29.01.2020.

[710] Her ne kadar öğretide Aslan, kararın hukuka aykırı olduğu kanaatini taşımaktadır. Aslan, "Bilgi İsteme", s. 24-25. Yerinde inceleme sırasında alınamayan evrakların sonradan istenmesinin yerinde incelemeye kıyasla temel haklara daha ölçülü şekilde müdahale edilmesi ve idarenin icrai karar alma yetkisi bağlamında değerlendirilebileceği görüşündeyiz. Kurulun başka teşebbüslerden elde ettiği bilgiyi ilgili teşebbüsten tekrar istemesi ise bilginin doğrudan o teşebbüsü ilgilendiriyor olması ve yine icrai karar alma yetkisi bağlamında ölçüsüz görülemeyeceğini ve gerek amaç unsuru gerekse diğer unsurlar bakımından hukuka aykırılık taşımadığı kanaatini taşımaktayız.

2.1.2.1 Konu Yönünden Sınır

Bilgi talebinin ilgili ihlal iddiasına yönelik olması konu yönünden sınırını belirlemektedir[711]. Dolayısıyla, teşebbüslerin gönderdikleri bilgilerde cevaplamadıkları hususların ihlal iddiasıyla bağlantısı Kurulca ortaya konulamazsa bilgi talebi hukuka aykırı hale gelmektedir.

Gönderilen bilginin özellikle başka teşebbüsleri de ilgilendiren durumlarda istenen bilginin kapsamını aşmamasına da teşebbüsçe özen gösterilmelidir. Ancak bu özen gösterilmiş olsun ya da olmasın gönderilen belgelerde ilgili dosya kapsamında olmayıp, rekabet kurallarının ihlal edildiği şüphesini barındıran bilgiler bulunması durumunda bu bilgiler tesadüfi delil kabul edilmekte ve yeni bir soruşturma ya da önaraştırmaya konu edilebilmektedir[712].

Bilgi taleplerinin konu yönünden sınırı ülkemiz öğretisi ve yargı kararlarına pek yansımadığı için bu kısma ilişkin açıklamalar çoğunlukla küresel ölçekte paralellik arz eden uygulamalar ışığında yapılacaktır. Uygun düşen kısımlarda, çalışmanın diğer başlıklarında olduğu gibi Kurul uygulaması, yargı kararları ve öğretiye de değinilecektir.

2.1.2.3.1 Ölçülülük Bakımından

Uluslararası uygulamaya bakıldığında ilk olarak OECD'nin bilgi taleplerine yönelik notu dikkate çarpmaktadır[713]. Bu belgede bilgi isteme yetkisinin sınırları ölçülülük ilkesi yönünden incelenmiştir.

Ölçülülük açısından öncelikle bilgi talebinin teşebbüse gereğinden fazla bir yük getirmemesi gerekmektedir. Ayrıca teşebbüsün kapasite ve kaynakları, soruşturmanın muhatabı olup olmadığı ve soruşturma dosyasının yani ihlal iddiasının ağırlığı da hesaba katılarak bir değerlendirme yapılmalıdır. Benzer şekilde son tarih belirlenirken yalnızca dosyanın durumu değil teşebbüsün durumu da hesaba katılmalıdır. Son olarak cevap yazısında katı bir biçim belirlenmesi kimi dosyalar açısından muhatabın üzerinde ölçüyü aşan bir yük oluşturabileceğinden bilgi istenen kişilerin esnek davranmasına aksini gerektiren bir hal olmadıkça imkan tanınmalıdır. Ülkemiz uygulamasında da gerek Kurul gerekse

---

[711] Yolcu, Kurulun istenen bilgi ile inceleme konusu arasında illiyet bağını kurması gerektiğini ifade etmektedir. İsmail Atalay Yolcu, "4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yer Verilen Soruşturma Prosedürünün ve Uygulamada Karşılaşılan Usul Sorunlarının AB Hukuku Bağlamında Değerlendirilmesi", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 93, 2003, s. 38. Aynı yönde Aslan da bilginin gerekli olup olmadığının talep metninden anlaşılacak şekilde ihlal iddiası ile istenen bilgi arasındaki ilişkinin talebin gerekli olup olmadığını gösterdiğini belirtmektedir. Aslan, "Bilgi İsteme", s. 18. ABAD *Holcem (Almanya)*, C-282/05 P, K.T. 19.04.2007.

[712] Can, "İspat", s. 59. Aksoylu, **İdari Usul**, s. 47. Aksoylu, yeni delillere ilişkin yeni soruşturma açılma gerekliliğinin "soruşturmanın iddiaya bağlılığı ilkesi"nden kaynaklandığını ifade etmektedir.

[713] OECD, **Investigative Powers**, s. 5 vd.

mahkemelerce bilgi taleplerinde bu ölçütlerin dikkate alınıp alınmadığı noktasında değerlendirme yapılarak, bilgi talebinin denetimi standart hale getirilebilir.

2.1.2.3.2 Savunma Hakkı Bakımından

OECD teşebbüslerin sahip olduğu hakları kanundan kaynaklanan avukat-müvekkil gizliliği ve *nemo tenetur* ilkeleri kapsamında olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Avukat-müvekkil gizliliği kişisel güvene dayalı bilgi paylaşımının samimiyetinin korunmasını ifade etmektedir. İlkeye göre, avukat ile müvekkili arasındaki iletişim idari ve yargısal süreçlerde ifşaya zorlanamayacak, zorla ifşası halinde ise delil olarak kullanılamayacaktır[714]. *Nemo tenetur* ilkesi ise bir kişinin kendi aleyhine beyanda bulunmaya ya da suçlayıcı nitelikte delil sunmaya hukuken zorlanamayacağını işaret etmektedir[715]. Bu ilke, Anayasa'nın 38. maddesinin 5. fıkrasında da karşılığını bulmakta olup, kişilerin kendilerini ve kanunda belirtilen yakın çevresini suçlayıcı mahiyette beyanda bulunmaya veya bu yönde delil ibraz etmeye mecbur tutulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Teşebbüslerin avukatları ile özel olarak paylaştıkları bilgilerin aleyhlerine kullanılamaması mutlak bir ilkedir. Ancak teşebbüslerin gerçek kişiler gibi *nemo tenetur*dan yararlanıp yararlanamayacakları hususunun ülke uygulamalarına göre farklılık arz ettiği belgede vurgulanmaktadır[716]. Bir diğer deyişle bu konuda yeknesak bir uygulama bulunmadığı söylenebilir. Gerek AB hukuku gerekse ülkemiz uygulamasında hem teşebbüsler hem de acente gibi teşebbüsle doğrudan ilişki kuran her türlü oluşum bakımından *nemo tenetur* ilkesi belli ölçüde kabul edilmekte ve rekabet ihlaline yönelik soruşturmalarda bu kapsamda elde edilen delillere

[714] Öykü Sarıaslan, "Rekabet Hukukunda Avukat Müvekkil Yazışmalarına Tanınan Mesleki Hukuki İmtiyaz", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 194, 2022, s. 3.
[715] Arzu Laloğlu, "Vergi İncelemesi Bakımından Nemo Tenetur İlkesi (Susma Hakkı)", **SÜHFD**, C. 32, S. 4, 2024, s. 2311.
[716] Örneğin ABD ve AB hukuklarında teşebbüslerin susma hakları olmadığı ifade edilmektedir. D. I. Baker, "The Use of Criminal Law Remedies to Deter and Punish Cartels and Bid-Rigging", **The George Washington Law Review**, 2001, C. 69, S. 5/6, s. 708. Wils, "Self-Incrimination", s. 577. Wouter P.J. Wils, "Is Criminalization of EU Competition Law the Answer?", **World Competition**, C. 28, S. 2, 2005, s. 124 (kıs. "Criminalization"). Ancak bu kuralın istisnası doğrudan ihlali ya da bunun ötesinde kartel oluşumunu kabul anlamına gelebilecek soruların cevaplanmamasıdır. S. Kinsella / K. Daly, "Defence Strategies in International Cartels: An EU Perspective", **ABA Cartels Workshop**, 2001, s. 17. Dolayısıyla *nemo tenetur* ya da diğer ifadesiyle susma hakkının bulunmadığı değil, kısmen bulunduğu söylenebilecektir.

dayanılamamaktadır[717]. Yine AİHM kararlarında *nemo tenetur* ilkesinin kabahatlerde de takip edilmesi gerektiği ve kişinin sessiz kalmasına dayanan bir hükmün kurulamayacağı ifade edilmektedir[718].

Kurul personeli kimi zaman teşebbüslerde gerçekleştirdikleri incelemeler sırasında teşebbüsleri bilgi açıklamaya zorlayabilmektedir. *Antep Medya* kararında[719] Kurul yerinde inceleme sırasında bir tutanak aracılığıyla ilgili teşebbüsten itiraf niteliğinde bilgiler almış ancak sonradan teşebbüs ek beyan sunarak önceki bilgileri yalanlama sonucu doğuracak şekilde ifadeler kullanmıştır. Bunun üzerine Kurul, ek beyan bakımından yanıltıcı bilgi saptamasında bulunarak teşebbüse ceza vermiştir. Olaya ilişkin Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, ek beyanın savunma kapsamında görülmesi gerektiği, herhangi bir belgeye dayanmayan ek beyan üzerine bilgiye ulaşma konusunda ayrıcalıklı yetkisi bulunan Kurula yapılan her açıklamanın Kanunun 14 ve 15. maddeleri kapsamında bilgi olarak nitelenemeyeceğini vurgulayarak savunma hakkının önemi çerçevesinde savunmaların özel bir alanı olduğu yönünde karar vermiştir[720].

Ancak bu noktada, doğrudan ihlal iddiasının kabulü[721] ya da itiraf[722] sonucunu doğurmayacak soruların doğru ve tam şekilde cevaplandırılması gerekmektedir. Gerek Kurul[723] gerekse ABAD kararları[724] özellikle şu hususlara yönelik soruların yasak kapsamında olmadığını göstermektedir: "*belli bir toplantıya katılınıp katılınmadığı, ilgili toplantıların hangi durumlar üzerine düzenlendiği, gerek ilgili teşebbüs gerekse diğerlerinden katılım sağlayan kişilerin bilgileri, toplantıya ilişkin teşebbüsün*

---

[717] D13D, E. 2011/3935, K. 2017/3550, K.T. 04.12.2017. *Luxottica* kararı: RK 17-08/88-38, K.T. 23.02.2017. ABAD *K.B. ve F.S.*, C-660/21, K.T. 22.06.2023. ABAD *Orkem* (C 374/87, K.T. 18.10.1989) kararından bu yana rekabet soruşturmalarında *nemo tenetur*un varlığını tanımakta ise de ilgi çekici olan kısım, güncel kararlarında *D.B. v İtalya Şirketler ve Borsa Ulusal Komisyonu* (C-481/19P, K.T. 02.02.2021) kararından itibaren diğer idari soruşturmalarda da bu ilkenin uygulanacağını ifade etmeye başlamıştır. Pieter Van Cleynenbreugel, "The Privilege against Self-Incrimination in EU Competition Law: Time for a Case Law Update?", **Bialystok Legal Studies**, C. 28, S. 4, 2023, s. 118. Paolo Fernandes / Daniele Gallo / Alessandro Nato, "Stocktaking on the Principle of Nemo Tenetur in the Case Law of the ECtHR and CJEU", **EUROJUS**, C. 11, S. 2, 2024, s. 416. Aynı kararda daha sonra teşebbüs hakkındaki soruşturmayı destekleyebilecek ve verilebilecek ceza üzerinde etkisi olacak bilgilerin de aynı ilke kapsamında korunacağı ve bu türdeki sorulara sessiz kalınmasının teşebbüs hakkında olumsuz sonuç ya da kanaat doğurmaması gerektiği ifade edilmektedir. *Orkem* kararında ise teşebbüs Komisyonun kendisini suçlayıcı beyan vermeye zorladığını iddia etmiştir. Divan, bu yasağın mevzuatta dayanağı olmasa da temel haklar bağlamında teşebbüsün korunması gereken bir hakkı bulunduğunu ve rekabeti ihlal soruşturması sürecindeki rolü ne olursa olsun teşebbüslerin kendilerini suçlayıcı beyan vermeye zorlanamayacağını belirterek teşebbüsün başvurusunu haklı bulmuştur.

[718] AİHM *Shannon v. Birleşik Krallık*, 6563/03, K.T. 04.10.2005. AİHM *Funke v. Fransa*, 10828/84, K.T. 25.02.1993.

[719] RK 11-45/1034-354, K.T. 17.08.2011.

[720] DİDDK, E. 2018/1873, K. 2019/5565, K.T. 13.11.2019.

[721] ABAD *Orkem,* C 374/87, K.T. 18.10.1989. Teleki, s. 258-259.

[722] Aslan, "Bilgi İsteme", s. 19 ve 21. RK 20-08/77-44, K.T. 06.02.2020.

[723] *Doğu Bölgesi Çimentocular* kararı: RK 12-17/499-140, K.T. 06.04.2012; *Luxottica* kararı: RK 17-08/88-38, K.T. 23.02.2017.

[724] ABAD *Orkem,* C 374/87, K.T. 18.10.1989; ABAD *T-Mobile* C-8/08, K.T. 04.06.2009. İlgili karardaki çizgi, aktarılan bilginin başlı başına ihlal kabulünü gerektirip gerektirmediği noktasındadır. Şayet Komisyon, kendi ispat yükünü teşebbüs üzerine yüklercesine soru sorarsa bu durumda *nemo tenetur* ihlalinden bahsedilmekte olup, teşebbüsün bu soruya sessiz kalmasından ötürü kendisine bir yaptırım uygulanmaması ya da uygulanan yaptırımın iptali gerekmektedir. Bunun bir sonucu olarak da böyle bir kabulü gerektirmeyen ve teşebbüsün elinde olan ilgili tüm bilgi ve belgeleri istenen ölçüde aktarmak teşebbüslerin yükümlülüğünde olmaktadır.

elindeki belgeler, toplantı gündemi, konuları ve toplantı sonunda alınan kararlar, her teşebbüsü memnun edecek fiyatların sürdürülmesi konusunda hangi tedbirlerin alındığı".

Ancak ABAD, aynı zamanda ülkemizde olduğu gibi bilgi taleplerinin gereği gibi karşılanmadığı durumlarda yaptırım uygulanan açısından belli hususlara dikkat edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır[725]. Divan'a göre rekabet otoriteleri gönderdikleri yazıda bilgi talebinin sebep ve amacını açıklamalıdır. Çimento sektörüne ilişkin verilen bir kararda Divan gösterilen sebeplerin kısa, müphem ve genel ifadelerle belirtilmesini hukuka uygun bulmamıştır[726]. Bilgi talebini meşrulaştırmanın ötesinde teşebbüslerin savunma haklarını gereği gibi kullanabilmeleri için de bilginin ne için istendiğinin teşebbüslerce bilinmesinin önemli olduğuna kararda vurgu yapılmıştır. Ancak idari işlemlerde gerekçenin bildirilmesi yükümlülüğü öngörülmeyen ülkemiz uygulamasında yukarıda ifade edildiği üzere genel ifadelerin yeterli görüldüğü hatırlatılmalıdır.

Mesleki sır açısından teşebbüsleri dolaylı yönden ilgilendiren bir imkan söz konusudur. Sır saklama yükümlülüğü bulunan meslek icra eden kişilerin teşebbüsle ilgili bilgileri paylaşmama imkanı olsa da bu yükümlülük sınırsız değildir. Hukuk ve muhasebe gibi alanlardaki meslek profesyonellerinin sır saklama yükümlülükleri bilgi isteme bakımından gerek ülkemiz gerekse AB mevzuatı bakımından istisna kabul edilmemektedir[727]. Kurul personeli ya da üyelerinin gizli bilgi ve sırları 4054 sayılı Kanunun 25. maddesi[728] kapsamında ifşası halihazırda yasaklandığı için mesleki ya da ticari sır savları Kurula karşı öne sürülememektedir.

2.1.2.2 Yer Yönünden Sınır

Küresel dünyada rekabet otoritelerinin sıklıkla karşılaştığı sorunlardan biri de bölgesellik olarak anılan yer bakımından yetki konusunda ortaya çıkmaktadır[729]. Çok uluslu şirketlerin ilgili ülkede merkezinin bulunmaması durumunda sorun uluslararası hukuk ilkelerine dayanılarak çözülmeye çalışılmaktadır. Konu bakımından yetki ilkesine göre bir devlet ülkesi içinde meydana gelecek olaylara ve bunun yanında kendisine bağlı vatandaş ve teşebbüslere ilişkin kurallar koyabilir. Egemenlik ilkesine göre ise bir devlet zor kullanmayı da içerebilen tedbir ve yaptırımlar uygulama yetkisine sahip olup, bu yetkiyi yalnızca kendi ülke sınırları içerisinde kullanabilir. Konu bakımından yetkinin ilgili ülkeye bağlı olmayan teşebbüslere uygulanması suretiyle yapılan bilgi talepleri açısından üç görüş vardır. Birinci

---

[725] OECD, **Investigative Powers**, s. 5 vd.
[726] ABAD *Heidelberg Cement,* C-247/14 P, K.T. 10.03.2016.
[727] Yolcu, s. 43. Şarbak, s. 38.
[728] "***Yasaklar***
Madde 25 *– …Kurul üyeleri ve personeli Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin ticari sırlarını görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar…*"
[729] OECD, **Investigative Powers**, s. 7-8.

görüşe göre bu durum konu bakımından yetkinin bir uzantısı olup hukuken mümkündür[730]. İkinci görüş kapsamında, yollanan bilgi talebi ceza tehdidi içerdiğinde icra yetkisi kapsamında incelenecek olduğundan hukuken mümkün değildir[731]. Üçüncü görüş ise cevap vermeyen teşebbüse ceza kesilse dahi cezanın uygulanma imkanı olmadığından anlamsız kalacağını savunmaktadır[732].

AB Hukuku içerisinde bu sorun genellikle gönüllülük esaslı bilgi talepleri ya da ilgili teşebbüsün Birlik içerisinde bulunan bağlı iştiraklerine bilgi talebi yollanması şeklinde çözülmektedir[733]. Rekabet Kurulu'nun Türkiye'de merkezi bulunmayan teşebbüslerde gönüllülük esaslı bilgi talebi örneğine kararlarda rastlanmamıştır. Kaldı ki Kurula Kanunda böyle bir yetki de verilmemiştir.

Öte yandan, Kurul uygulamasında Türkiye'de yerleşik bir teşebbüsün[734] yurtdışındaki bir şubesi ya da merkezi uhdesinde bulunan bilgi taleplerinin ülke içerisindeki teşebbüse yöneltildiği gözlemlenmektedir[735]. Bunun gerekçesi, Türkiye'de etki doğuran bir eylemin failinin nerede olduğu değil o teşebbüsün Türkiye'deki bir teşebbüs ile ekonomik bütünlük ilişkisi içinde olup olmadığının esas kabul edilmesidir[736]. Mehaz AB hukuku uygulamasının da bilgi talebinin teşebbüsün ilgili teşebbüs birliği bünyesindeki şubesi/iştiraki[737] ya da satış ofisi[738] gibi herhangi bir varlığının bulunması halinde bu varlığa yöneltilebileceği şeklinde olmasından ötürü Kurul, yurt dışındaki bir teşebbüsten bilgi alması gerektiğinde aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan yurt içindeki oluşuma bu talebi yöneltmektedir[739]. Bu durumun tek istisnası ise karar vericilik noktasında herhangi bir koordinasyon rolü bile bulunmayan ve bu şekilde ana/şube teşebbüsün faaliyetlerinde herhangi bir etki ve dahli bulunmayan Türkiye'deki teşebbüslere ceza uygulanamayacak olmasıdır. Her ne kadar bu teşebbüslere de bilgi talebinde

---

730 J. Faull / A. Nikpay, **The EU Law of Competition**, 3. Bs., Oxford University Press, 2014, s. 1158-1161.

731 **A.g.e.**

732 **A.g.e.**, s. 1160.

733 OECD, **Investigative Powers**, s. 4-5.

734 İlgili teşebbüsün Türkiye'de herhangi bir şekilde yerleşik olmayıp, bu pazarı etkilemesi halinde ise *Avrupa Rekabet Ağı* çerçevesinde Kurumun diğer rekabet otoriteleriyle yaptığı işbirliği anlaşmaları kapsamında bilgi talepleri ilgili rekabet otoritesince iletilebilmektedir. Şarbak, s. 41. **Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities**, Official Journal C 101, T. 27.04.2004.

735 RK 20-32/397-179, K.T. 02.07.2020. Ayrıca Coşgun, s. 62.

736 RK 20-32/397-179, K.T. 02.07.2020.

737 *"…teşebbüsün AB bünyesinde ticari olarak bir varlığı bulunmasa bile, eğer AB bünyesinde tam kontrolüne sahip olduğu bir iştiraki varsa bu iştirak vasıtasıyla ana teşebbüse tebligat yapılabileceğinin kabul edildiği…"* Ank. 3. İd. Mhk. E. 2020/1303, K. 2021/477, K.T. 04.03.2021. Her ne kadar aynı mahkemenin 1 geçmeden verdiği Ank. 3. İd. Mhk. E. 2021/432, K. 2022/268, K.T. 16.02.2022 künyeli kararda uluslararası sözleşmelerle düzenlenmeyen konularda ya da bu sözleşmelerin tarafı olmayan devletlerde yerleşik teşebbüsler bakımından 7201 sayılı Kanun hükümleri uyarınca doğrudan yurt dışındaki teşebbüse tebligat yapılması gerektiğinden bahisle aksi yönde karar verilmişse de bu karar Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2022/394, K. 2022/1313, K.T. 09.11.2022 künyeli kararla kaldırılmıştır. Buna gerekçe olarak 4054 sayılı Kanunun teşebbüs tanımında ekonomik bütünlüğü ve rekabet uygulamasında etki doktrinini esas kabul etmesi gösterilerek, aynı teşebbüs ya da teşebbüs birliği içerisinde bulunan şirketlerden yurt dışındakine yönelik bilgi taleplerinin yurt içindeki şirkete iletilebileceği yönünde karar verilmiştir.

738 Nicholas Khan, **EU Antitrust Procedure**, 6. Bs., Sweet & Maxwell, 2012, s. 139.

739 Hatta ilgili bilginin Türkiye'de yerleşik teşebbüsle paylaşılamayacağı bilgisine de itibar edilmemektedir. Bkz. RK 20-32/397-179, K.T. 02.07.2020.

bulunulabilse de bu durumdaki teşebbüslere gerek bilgi talebi gerekse diğer hususlar bakımından bir yaptırım uygulanamamaktadır[740].

Özetle, Kurulun bilgi taleplerinde yalnızca dosya için doğrudan ihtiyaç duyulan bilgi ve belgeleri istemesi, itiraf niteliğinde sorular sormaması, savunma hakkı çerçevesindeki beyanları yanlış, yanıltıcı ya da eksik beyan olarak değerlendirmemesi ve bağımsız avukatlarla dosyaya ilişkin yapılan yazışmaların gizliliğine Kurulca dikkat edilmesi tabi olduğu sınırların özünü oluşturmaktadır. Bu sebeplerden ötürü, bilgi talep etme yetkisinin keyfi bir alanı içermediği aşikar olup, teşebbüslerin de Kuruldan gelen bilgi taleplerine özenli, titiz ve gerektiğinde kendi imkanlarını zorlayacak şekilde yaklaşarak tam ve doğru cevaplar sağlaması son derece önemlidir.

2.1.3 Kurulun Gerekçe Yükümlülüğü Bakımından Bilgi İsteme

Nihai kararlarda gerekçe zorunluluğu bulunmasına karşın bilgi taleplerinde gerekçe belirtilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Elbette ki muhataplar açısından işlemin gerekçesinin bilinmesi arzu edilir bir durumdur. Ancak çeşitli sebeplerden ötürü gerekçe belirtilmeyen bilgi yazılarında muhatapların özellikle ticari sırlar yönünden şüpheleri doğabilmektedir. Bu noktada, kanaatimizce teşebbüslere yapılan bildirimde genel ifadelerin kullanılması yeterlidir[741]. Aksi takdirde önaraştırma ya da soruşturmanın ifşası ve gizliliğinin ihlali söz konusu olabilecektir. Ayrıca bu yönde, 4054 sayılı Kanunun 47. maddesi uyarınca sözlü savunma toplantılarının gizliliği akla gelebilse de bu maddede de ticari sırların ifşa edilip edilmeyeceğini Kurul takdir ettiğinden Kurulun kendisine karşı ticari sır savı ileri sürülemediği açıktır. Dolayısıyla korunan hukuki değer tartışmasına girmeye lüzum görülmemektedir.

Bu sebeplerden ötürü teşebbüsler açısından en makul yol, istenen bilgi yazılarına süresi içinde ve gerektiği gibi cevap vermektir. Eksiksiz cevabın verilemediği durumlarda ise buna sebebiyet veren maddi ya da hukuki sebebin doğru biçimde ifade edilmesi suretiyle Kurulun ceza vermemesi sağlanmaya çalışılmalıdır[742]. Kurulun soruşturma kapsamında ilgili bilgiye ihtiyaç duymayacağının

---

[740] Örneğin *Booking* kararında (RK 17-01/12-4, K.T. 05.01.2017) teşebbüsün Türkiye'deki müşteri hizmetleri olarak faaliyet gösteren *Bookingdotcom*'dan bilgi istenmişse de kendisine ceza uygulanmamıştır. Ancak ilgili kararda merkezi Amsterdam'da yer alan *Booking.com BV* teşebbüsün faaliyetlerinin Türkiye'de etki doğurması göz önüne alınarak *Booking.com BV* uygulanan yaptırımların muhatabı kabul edilmiştir.

[741] Yolcu ve Şarbak da genel bilgilendirmenin yeterli olacağı görüşündedir. Yolcu, s. 40(Ancak Yolcu, s. 44'te bu görüşünün aksine Kurulun ilgili bilgiyi neden gerekli gördüğünü açıklaması gerektiği ve neden ile talep edilenler arasında illiyet bağı kurması gerektiğini de ifade etmektedir.). Şarbak, s. 35. Ancak Coşgun, bilgi istemenin muhatap bakımından doğurabileceği potansiyel sonuçlar bakımından gerekçenin açık ve net şekilde belirtilmesi gerektiğini savunmaktadır. Coşgun, s. 59. Her ne kadar verilen bilgi teşebbüs aleyhine kullanılabilecekse de buradaki sürecin sağlıklı yürütülebilmesi için var olan gizlilik, henüz itham edilmemiş bir kabahatten üstün kabul edileceğinden ve mevzuatta ayrıca bir gerekçe zorunluluğu öngörülmediğinden Kurulun açıkça gerekçe gösterme zorunluluğu olduğu söylenemeyecektir.

[742] Bu noktada, teşebbüslerin fayda-maliyet analizi yapacağı ve bu bağlamda bilgi vermemeyi ya da saklamayı cazip olmaktan çıkarmak için yüksek cezalar benimsenmesi gerektiği görüşü için Wouter P.J. Wils, "Self-Incrimination in EC Antirust

düşünülmesi halinde bu yönde bir şerh koymak teşebbüsün takdirindedir. Şartları oluşuyorsa[743] Kurulun böylesi bir bilgi talebine cevap verildikten sonra idari yargıda bu husus dava konusu edilebilir.

2.2 Yerinde İnceleme

Yerinde inceleme, 4054 sayılı Kanunun 15. maddesinde düzenlenmiş olup, Kanunla Kurula görev verilen durumlara ilişkin gerekli görülmesi halinde teşebbüs veya teşebbüs birliklerinde inceleme yapılması olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda, teşebbüs ya da teşebbüs birliklerinin defterleri, fiziki ve elektronik ortam ile bilişim sistemlerinde tutulan her türlü verileri ve belgeleri incelenebilmekte, bunların kopyaları ve fiziki örnekleri alınabilmekte, belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama istenebilmekte ve teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapılabilmektedir.

Yerinde incelemenin yapılabilmesi için Kurula verilen görevler kapsamında hareket ediliyor olması gerekir. Dolayısıyla sıklıkla soruşturma aşamasında yerinde incelemeler yapılsa da önaraştırma aşamasında da bu yetki kullanılabilmektedir[744]. Bu bağlamda 4054 sayılı Kanunun 27. maddesinde[745] ve Teşkilat Yönetmeliği'nin 8. maddesinde[746] düzenlenmiş olan görevler kapsamında olmayan bir yerinde inceleme kararı alınamamaktadır. Ancak her iki maddenin son bendinde Kanunla verilen diğer görevlerin de sayıldığını ifade etmek gerekir. Ne var ki yerinde inceleme yetkisi kullanılabilecek

---

Enforcement: A Legal and Economic Analysis", **World Competition**, C. 26, S. 4, 2003, s. 582 (kıs. "Self-Incrimination").

[743] Bilgi taleplerinin hazırlık işlemi niteliğinde olmasından ötürü doğrudan talep içeren işleme karşı dava açılamasa da talep neticesinde usuli ceza verilmesi ya da nihai kararda ceza verilmesi halinde bu talep dava konusu edilebilmektedir. Genellikle yalnızca ceza işlemi dava konusu edilse de örneğin Ank. 3. İd. Mhk. E. 2021/554, K. 2022/269, K.T. 16.02.2022 künyeli kararda hem ceza işlemi hem de bilgi talebine karşı dava açılmıştır.

[744] Gökşin Kekevi / Sevi Bozoğlu Fırat, "4054 Sayılı Kanunun 15. Maddesinde Düzenlenen Yerinde İnceleme Yetkisine İlişkin Kararların Değerlendirilmesi", **Rekabet Hukuku ile İlgili Kurul ve Yargı Kararları Sempozyumu-I (2010)**, *ed.* Murat Gürel, *Tarih Belirtilmemiş*, s. 346-347. Eserde bir yandan ön inceleme (?), nihai inceleme, muafiyet ve menfi tespit kararları için yapılacak denetimlerde yerinde inceleme yetkisinin kullanılabileceği belirtilmiştir. Ön incelemeye yönelik açıklamanın ilk inceleme aşamasına denk gelmesi dolayısıyla bu aşamanın kastedildiği düşünülmektedir. Halbuki, ilgili başlıkta anlatıldığı üzere, ilk inceleme evresinde olumsuz yönde karar verilebilecek hususlar ayrı bir incelemeyi gerektirmeyecek kadar açıktır. Bu sebeple, böyle bir ihtiyaç duyulduysa önaraştırma aşamasına geçilmesi gerektiğinden ilk inceleme aşamasında bu yetkinin kullanılamayacağı kanaatindeyiz. Geri kalan örnekler ise çalışma konusunun dışında kaldığından metinde belirtilmemiştir.

[745] "***Kurulun Görev ve Yetkileri***

Madde 27 – *Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:*

a) Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak,

…

n) Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek."

[746] *"**Kurulun görev ve yetkileri***

MADDE 8 - *Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:*

a) Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak.

…

j) Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek."

görevler farklı maddelerde sayılmamıştır. Hatta ilgili maddelerde sayılan "*Kurumun personel politikasını saptamak, uygulamasını izlemek, Başkanlıkça hazırlanan Kurumun yıllık bütçesi, gelir gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programlarını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek*" gibi Kurulun iç işleyişine ilişkin olan ya da "*Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek*" gibi yerinde incelemeyle bağdaşmayacak, yerinde incelemenin yapılması halinde Kurula haksız ve sebepsiz avantajlar sağlayabilecek ya da herhangi bir şekilde illiyet bağı kurulamayacak görevlerin yerine getirilmesi adına bu yetki kullanılamayacaktır.

2.2.1 AB Hukukunda Yerinde İnceleme Türleri

Mehaz AB hukuku uygulamasında iki tür yerinde inceleme mevcuttur. Bunlardan ilki gönüllü katılım esasına dayalı, teşebbüslerin incelemeye rıza göstermemesi halinde kendilerine bir yaptırım uygulanmayan yerinde incelemelerdir. 1/2003 sayılı Tüzük'ün 20. maddesinin 3. fıkrasına[747] dayanılarak gerçekleştirilen bu türde yerinde incelemelerde yine yukarıda bahsedilen şartları taşıyan türde bir yetki belgesi ile ilgili personel teşebbüse gitmektedir. Ancak teşebbüslerin incelemeyi reddetme imkanı bulunduğundan, yalnızca eksik, yanıltıcı ya da yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezasının uygulanacağı bilgisi yer almaktadır. Bir başka ifadeyle, teşebbüs yerinde incelemeyi kabul ya da rette özgür iken, inceleme başladıktan sonra sorulan sorulara eksik, yanıltıcı ya da yanlış bilgi veremez. Bu türden incelemelerde ayrıca teşebbüse incelemeye gitmeden önce haber verilir. Bunun yanında Komisyon, ilgili devletin rekabet otoritesini de önceden bilgilendirir.

İkinci türdeki yerinde incelemeler ise teşebbüslerin işbirliği yükümlülüğünün olduğu, ülkemizde de uygulanan türdeki yerinde incelemelerdir. Bu tür incelemelerde yetki belgesi düzenlenmeden önce ilgili ülkenin rekabet otoritesine zorunlu olarak danışılmaktadır. 1/2003 sayılı Tüzük'ün 20. maddesinin 4. fıkrası[748] çerçevesinde gerçekleştirilen bu türdeki incelemeler teşebbüsler bakımından her yönden bağlayıcı olup, yetki belgesinde ülkemizdeki düzenlemeye paralel şekilde *inter*

---

[747] "***Madde 20***
Komisyon'un Denetim Yetkileri
…3. Komisyon tarafından bir denetimi yürütmek üzere yetkilendirilen görevliler ve beraberindeki diğer kişiler yazılı bir yetki belgesini ibraz etmek suretiyle yetkilerini kullanırlar. İşbu belge, denetimin konusu ve amacı ile birlikte, 2. fıkra uyarınca yöneltilen sorulara verilen cevapların yanlış veya yanıltıcı olması ya da iş ile ilgili defterlerin veya diğer kayıtların eksik ibraz edilmesi halinde 23. maddede öngörülen yaptırımların uygulanacağını belirtmelidir. Komisyon, denetimden makul bir süre önce, denetimin gerçekleştirileceği Üye Devletin rekabet otoritesine denetim hakkında bildirimde bulunur…"

[748] "***Madde 20***
Komisyon'un Denetim Yetkileri
…4. Teşebbüsler ve teşebbüs birlikleri, Komisyon tarafından alınan karar yoluyla gerçekleştirilen denetimlere tabi olmakla yükümlüdür. Kararda denetimin konusu ve amacı belirtilir, denetimin başlayacağı tarih belirlenir ve 23. ve 24. maddelerde öngörülen yaptırımlar ile söz konusu kararın Adalet Divanı tarafından incelenmesi hakkı kararda yer alır. Komisyon bu kararları, denetimin gerçekleştirileceği Üye Devletin rekabet otoritesine danıştıktan sonra almak zorundadır..."

alia teşebbüslerin incelemeye rıza göstermemesi durumunda da haklarında idari para cezası uygulanacağı ve ayrıca teşebbüslerin yetki belgesinin ABAD tarafından gözden geçirilmesini isteme imkanına sahip oldukları bilgileri yer almaktadır. Son olarak, bu incelemeler doğasına uygun olarak teşebbüse haber verilmeden gerçekleştirilmekte ve bu özelliklerinden ötürü öğreti ve uygulamada şafak baskını (*dawn raid*) olarak anılmaktadır[749].

2.2.2 Yetki Belgesi

Yerinde incelemelerin ve 4054 sayılı Kanunun 44. maddesinin 1. fıkrası[750] kapsamında yerinde inceleme sırasında sıklıkla başvurulabilen bilgi isteme yetkilerinin kullanılabilmesi için[751] yetki belgesi ihracı gereklidir. Kanunun 15. maddesinde bu gereklilik ayrıca ve açıkça "*Uzmanlar incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundururlar.*" şeklinde ifade edilmiştir. Yetki belgesinin tanımı ne mevzuatta ne de öğretide yapılmıştır. Bu sebeple, yetki belgesinin niteliği ve işlevinden hareketle yetki belgesi, "Kurula ait yerinde inceleme yetkisinin, Kurulca belirlenen uzman ve uzman yardımcılarından oluşan heyetçe kullanılacağını gösteren yetki devri işlemi" olarak tanımlanabilecektir.

Yetki belgesi ihracı için ise makul şüphe ile hareket edilmesi şarttır. Dijital verilere yönelik incelemeler de hesaba katıldığında bu ölçüt yükseltilerek eldeki verilerin belli bir somutluğa ulaşması önerilmektedir[752]. Böylelikle yeterli şüphe arandığı söylenebilecek ise de asgari olarak makul şüphenin bulunması gerekliliği tartışmasızdır. Makul şüphe olmadan ihraç edilen yetki belgeleri idarenin keyfiliğini ve "balık avı" gezilerini göstermekte olup, ABAD bu durumlarda ihlal kararları vermektedir[753].

---

[749] Helene Andersson, "Dawn Raids under Challenge: A Study of the European Commission's Dawn Raid Practices in Competition Cases from a Fundamental Rights Perspective", **Stockholm Üniversitesi Hukuk Fakültesi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2017, s. 4.

[750] " ***Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi***
Madde 44 *– Kurul adına hareket eden ve Kurul tarafından belirlenip, görevlendirilen raportörlerden oluşan bir heyet, soruşturma safhasında bu Kanunun 14 üncü maddesinde düzenlenen bilgi isteme ve 15 inci maddesinde düzenlenen yerinde inceleme yetkilerini kullanabilir. Belirlenen bu süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilginin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilir. Kurulun soruşturma safhasında, bu Kanunu ihlal ettiği iddia edilen kişi veya kişiler, kararı etkileyebilecek her türlü bilgi ve delili her zaman Kurula sunabilirler...*"

[751] Salt bilgi talepleri bakımından ise doğrudan Kurul tarafından gönderilen belgede ayrıca yetki belgesi söz konusu olamayacaktır.

[752] Özdemir, **Yerinde İnceleme**, s. 131.

[753] İlgili kararlar için bkz. Özdemir, **Yerinde İnceleme**, s. 118-119.

2.2.1.1 ABAD Kararlarında

Yetki belgesinin hukuki çerçevesine ilişkin ülkemiz uygulamasına geçmeden önce ABAD kararlarına değinilmesinde fayda görülmektedir. Mehaz AB hukukunun bakış açısını yansıtan yerleşik kararlardaki bakış açısı yetki belgelerinin içeriği ve savunma hakkıyla bağlantısını ortaya koyacaktır.

Dow Chemical Ibérica ve diğerleri kararında[754] Divan, savunma hakkının cezalandırma öncesinde başladığını belirtmektedir. Bu bağlamda, her ne kadar Komisyon'un soruşturma sırasında iddialara yönelik bilgi vermekle yükümlü değilse de araştırmayı planladığı olguyla alakalı teşebbüs bilgilendirilmelidir.

Gerçekten de teşebbüslerin usuli ceza tehdidi altında oldukları düşünüldüğünde soruşturma sırasında işbirliği yapma yükümlülükleri olduğu açıktır. Divan da bu işbirliğinin bir uzantısı olarak silahların eşitliği kapsamında savunma haklarının güvence altında tutulması yükümlülüğünü kararında hatırlatmaktadır. Özellikle yerinde incelemelerin gerekçesini belirtme yükümlülüğünün amacı yalnızca soruşturmanın etkililiğini sağlamak için değildir. Aynı zamanda savunma hakkının doğru şekilde kullanılabilmesini sağlamayı da kapsamaktadır.

France Télécom SA kararında[755] yetki belgesinin içermesi gereken asgari hususlar ortaya konmuştur. Buna göre yetki belgesi, ihlalin temel özelliklerini, etkilendiği düşünülen pazarı, şüphe duyulan faaliyetlerin niteliğini, incelemenin amaç ve konusunu[756], teşebbüsün muhtemel ihlaldeki rolünü, nelerin arandığını ve soruşturma ile ilgili olabilecek bağlantılı bilgileri olabildiğince kesin ifadelerle içermelidir . Benzer şekilde bu kararda da Komisyon'a düşen yükümlülüklerin yalnızca soruşturmanın etkililiği amacıyla değil, teşebbüsün savunma haklarının korunması amacıyla yerine getirilmesi gerektiği hatırlatılmaktadır .

Görece yakın tarihli sayılabilecek *Nexans France* kararında[757] ise yetki belgesinin çok geniş tanımlamasından ötürü komisyon yetkililerine çok geniş yetkiler tanındığı ve bu hususun başlı başına savunma hakkını ihlal ettiğine hükmedilmiştir. Yetki belgesinin gerekçelendirilen kısmı ilgili olayda yüksek dirençli kablolara ilişkin olduğundan şirketin tüm kablo satışlarına yönelik yapılan incelemeler bakımından ihlal kararı verilerek, yalnızca yüksek dirençli kablolara ilişkin kısım bakımından ceza hukuka uygun bulunmuştur. Son olarak Divan aynı kararda yetki belgesinde gerekçe yükümlülüğünün önemine işaret etse de incelemenin konusuna ve amacına ilişkin bildirimin bu yükümlülüğü karşıladığı

---

[754] ABAD 99/87, K.T. 17.10.1989.

[755] ABAD C-202/07 P, K.T. 02.04.2009.

[756] Amaç ve konunun açıklanması gerekliliği eski kararlarda da yer almakta olup, öğretide de ifade edilmektedir. ABAD *Casino, Guichard-Perrachon ve AMC*, T-249/17, K.T. 13.11.2020; ABAD *Hoechst AG*, C-46/87, K.T. 21.09.1989. Nicolasi Costanza, "No Fishing at Dawn (Raids)! Defining the Limits of the Commissions' Inspection Powers in Antitrust Proceedings", **Queen Mary Law Journal**, Special Conference Issue, 2016, s. 53.

[757] ABAD C-606/18 P, K.T. 16.07.2020.

yönünde karar vermiştir. Divan aynı tarihli bir başka kararında[758] ise önaraştırma aşamasında yapılacak bir yerinde incelemeye ilişkin yetki belgesinde incelemenin amaç ve konusunun daha sınırlı şekilde açıklanmasını, savunma hakkı ile önaraştırma aşamasının özellikleri bakımından yeterli bir denge olarak görmüştür.

2.2.1.2 İç Hukukta

Ülkemiz uygulamasında yetki belgelerinin içeriği noktasında geniş bir hukuki denetim yapıldığını söylemek güçtür. 4054 sayılı Kanunun 15. maddesinde araştırmanın konu ve amacının yetki belgesinde yazılı olması gerektiği açıkça belirtilmişse de Danıştay bir kararında, yetki belgesinde incelemenin 15. madde kapsamında yapılacağı ve bu kapsamdaki yetkilerin belirtilip, konu ve amaç içermeyen yetki belgesindeki hukuka aykırılığın sonucu etkilemeyecek türden olduğuna hükmetmiştir[759]. Şekil/usul sakatlıklarında asli-tali ayrımının var olup olmadığı dahi tartışmalı iken, bir teşebbüsün denetim neticesinde uygulanabilecek herhangi bir yaptırıma karşı savunma hakkını gereği gibi kullanabilmesi, işyeri aranırken hangi konuda ve hangi amaçla inceleme yapıldığının tam şekilde belirtilmesiyle mümkün olabilmektedir. Teşebbüslerin birçoğunun hala rekabet kurallarına aşina olmayışından ötürü uzmanların doğru açıklamalar yapabilmesi ve yazılı olarak tam bir kanıt sunabilmeleri sağlıklı bir yerinde inceleme yürütülebilmesi için elzemdir. Kaldı ki bu uygulamanın bir önceki başlıktaki ABAD kararları ile çeliştiği de açıktır.

Koçak Petrol kararı[760] olarak anılan kararda yetki belgesinde *Koçak Petrol*'ün adının geçmediği, şirketin genel müdürünün daha önce yönetim kurulu başkanlığı yaptığı bir derneğin de başkanlığını yaptığı ve yetki belgesinin bu dernek adına düzenlenmiş olduğu itirazına karşın, Danıştay bu duruma ilişkin bir hüküm kurmayarak işlemi hukuka uygun bulmuştur[761]. Herhangi bir sebeple bir yetki belgesinde teşebbüsün adı doğru ihraç edilmemişse bu sakatlığın giderilmesi gerekir. Bu noktada, ilgili teşebbüsün usule aykırı şekilde de olsa yerinde incelemeden haberdar edildiği ve delil karartmaya yönelebileceği itirazı yapılabilir. Gerçekten de olayda inceleme için yeni belge düzenlenmemiş olsa da şirket yöneticisi uzmanları oyalamış ve bu arada dizüstü bilgisayarından bir klasör silmiştir. Ancak buradan da anlaşılacağı üzere Kurum uzmanları bu belgeleri geri getirebilmektedir. Eksik ihraç edilen yetki belgesi düzeltildikten sonra yerinde incelemeye başlanması yalnızca arada geçen sürede ilgili belgenin silinmesine yönelik usuli para cezası uygulanması imkanını ortadan kaldıracak olup, Kurulu

[758] ABAD *České Dráhy*, C-538/18 P, K.T. 30.01.2020.
[759] D13D, E. 2006/4084, K. 2008/3628, K.T. 08.04.2008, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 25.10.2025. Aynı yönde D13D, E. 2006/4085, K. 2008/3627, K.T. 08.04.2008, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 25.10.2025.
[760] RK 09-34/837-M, K.T. 05.08.2009.
[761] D13D, E. 2009/5890, K. 2013/847, K.T. 26.03.2013.

iyi idare ilkesi çerçevesinde daha düzgün çalışmaya itecek olduğundan kanaatimizce makul bir külfet olarak görülmelidir.

Bilgi isteme usulünde olduğu gibi yerinde incelemenin de Kurulun gerekli gördüğü hallerde yapılabileceği öngörülmüştür. Açıkça takdir yetkisine işaret eden Kanunun 15. maddesindeki bu ifade, ilgili görev ile yapılacak yerinde inceleme arasında nasıl bir illiyet bağı olduğunun gösterilebilmesini zorunlu kılar[762]. Ancak Kanunun 15. maddesinin 2. fıkrasında yerinde incelemeye giden Kurum uzmanlarının yalnızca incelemenin konusu, amacı[763] ve inceleme sırasında yanlış bilgi verilmesi[764] hakkında idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundurmaları zorunluluğu öngörülmüştür. Yerinde incelemenin nihai karar olmaması ve çalışmada incelendiği üzere idari işlemlerde genel bir gerekçe gösterme yükümlülüğünün bulunmamasından ötürü bahsi geçen illiyet bağının var olması bir şart ise de yetki belgesinde ya da farklı bir belgede gösterilme zorunluluğu bulunmamaktadır.

Yetki belgelerinde inceleme yapılacak teşebbüslerin isimleri zikredilmeyebilmektedir. Bu hallerde yetki belgesi genellikle sektör bazlı tesis edilmekte, Danıştay ise bu şekilde tesis edilen belgeleri hukuka uygun bulmaktadır[765].

Yetki belgeleri yerinde inceleme usulü sırasında ibraz edilse de icranın ibraz ile başlaması ve yetki belgelerine ilişkin hukuki çerçevenin çizilmesinin taşıdığı yüksek önemden ötürü usul öncesinde bu çerçeveye değinilmiştir. Bu bilgiler ışığında çalışmanın bu kısmında yerinde incelemenin usulü anlatılacaktır.

---

[762] Aynı yönde Aslan, **Rekabet Hukuku**, s. 1293 ve 1300. Aslan, ayrıca inceleme yapacak uzmanların isimlerinin de yetki belgesinde yer alması gerektiğini belirtmiştir. Kanaatimizce iradenin yetkili Kuruldan çıktığı durumda ayrı bir iç düzen işlemi ile görevlendirme yapılması da mümkün olacağından inceleme yapacak uzmanların isimlerinin inceleme yapılacak teşebbüs yetkililerine bildirilmesi şart değildir. Nitekim Danıştay bu yöndeki itirazları reddetmektedir. Zira, 15. maddede yerinde incelemenin uzmanlarca gerçekleştirilebileceği açıkça zikredildiğinden gerek yetki devrinin hukuka aykırı olduğu gerekse uzmanların ismen belirtilmesi gerektiği yönündeki talepler reddedilmektedir. D13D, E. 2020/46, K. 2020/1320, K.T. 20.10.2020.

[763] Esasında Danıştay'ın incelemenin konusu ve amacına yer verilmeyen yetki belgelerinde dahi usule etki etmeyen eksiklik savıyla yetki belgesine dayanılarak gerçekleşen yerinde inceleme sonrasında tesis edilen cezaları iptal etmediği gözlemlenmektedir. D13D, E. 2012/1223, K. 2016/3374, K.T. 20.10.2016; D13D, E. 2012/1245, K. 2016/3375, K.T. 20.10.2016; D13D, E. 2012/1246, K. 2016/3376, K.T. 20.10.2016; D13D, E. 2006/4084, K. 2008/3628, K.T. 08.04.2008. Her ne kadar yerinde inceleme bakımından teşebbüslerin pasif bir rolü olduğu söylenebilecekse dahi Kanunda öngörülen şartların yetki belgesinde bulunmaması teşebbüslere yeterli güvencenin sunulmadığını göstermektedir. Bu sebeple, inceleme konusu ve amacının belirtilmediği yetki belgelerine dayanılarak tesis edilen cezaların kanaatimizce iptal edilmesi gerekir. Kaldı ki AB rekabet hukukunda da gerek yargı kararları gerekse öğretide konu ve amacın mümkün olduğunca yetki belgesinde açıklanması gerektiği ifade edilmektedir. Costanza, s. 53. ABAD *Casino, Guichard-Perrachon ve AMC*, T-249/17, K.T. 13.11.2020; ABAD *Hoechst AG*, C-46/87, K.T. 21.09.1989.

[764] 15. maddede zikredilmese de 16. maddenin 1-d ve 17. maddenin 1-b bentleri uyarınca yerinde incelemenin engellenmesi veya zorlaştırılması halinde hem gün bazında hem de günden bağımsız idari para cezası uygulandığı için yaptırım tehdidinin tam olarak yansıtılması adına yetki belgesinde bu hususların da ifade edilmesi gerekmektedir.

[765] D13D, E. 2021/774, K. 2021/2384, K.T. 22.06.2021. Bunun yanında belli bir teşebbüse yönelik tesis edilen yetki belgesiyle aynı sektörde yer alan başka teşebbüslerde de yerinde inceleme yapılması da Danıştay'ca hukuka uygun bulunmaktadır. D13D, E. 2009/5890 K. 2013/847, K.T. 26.03.2013.

2.2.3 Yerinde İnceleme Usulü

Bu başlıkta, Kurulun yerinde incelemeleri nasıl gerçekleştirdiği izah edilecek olup, Kurul kararlarının yanında uygun düştüğü ölçüde yargı organlarının bu usule bakış açısı da aktarılacaktır. Ancak özellikle Kurulun bu yetkinin kullanımında tabi olduğu sınırlar ve bu bağlamdaki hukuki çerçeve, bir sonraki başlıkta ele alınacaktır.

2.2.3.1 İnceleme Kararı Alınması

Yerinde inceleme, 4054 sayılı Kanunun 15. maddesi çerçevesinde Kurulun alacağı bir kararla başlamaktadır. Bu sebeple, Kurumun herhangi bir biriminin bu kararı alması mümkün değildir. Bununla birlikte, yerinde incelemenin uygulanması bakımından görevli birimler mevcuttur. Teşkilat Yönetmeliği'nin 25. maddesinin 2-a bendi[766] uyarınca Denetim ve Uygulama Daire Başkanlıkları yerinde inceleme yapmakla görevlendirilmiştir. Kartel ve Yerinde İnceleme Destek Birimi aynı Yönetmeliğin 39. maddesi[767] uyarınca yerinde incelemelere katılmak ya da onları koordine etmek, ilgili birimlerle adli bilişim tekniklerinin uygulanması ve geliştirilmesi için koordinasyon içinde olmak ve yerinde incelemelerin etkinliği için teknikler geliştirip öneriler sunmakla görevlendirilmiştir. Yine bu birimin görevleriyle paralel olarak Yönetmeliğin 24. maddesinde Bilişim Teknolojileri Daire Başkanlığı'nın "*talep hâlinde yerinde incelemelerde meslek personeline destek*" vereceği düzenlenmiştir.

Kurul, takdir yetkisi çerçevesinde yerinde inceleme yapılmasını gerekli gördüğü takdirde incelemeyi gerçekleştirecek uzmanları belirler. 20-45/617 sayılı Yerinde İncelemelerde Dijital Verilerin İncelenmesine İlişkin Kılavuz'un[768] 3. maddesi uyarınca[769] incelemeyi gerçekleştiren kişiler rekabet

---

[766] *"...Kurumun ana hizmet birimlerinden olan Denetim ve Uygulama Daire Başkanlıklarının görevleri şunlardır:*
a) Kanunun uygulanmasına yönelik olarak, Kanunun usule ilişkin hükümleri, ilgili ikincil mevzuat ve usule ilişkin yönerge ve prosedürler çerçevesinde, ilk inceleme, ön araştırma, soruşturma, ön inceleme, nihai inceleme, muafiyet incelemesi yapmak, yerinde incelemeler yapmak, incelemelerin sonuçlarına ilişkin rapor ya da bilgi notu hazırlamak."

[767] "***Kartel ve Yerinde İnceleme Destek Birimi***
MADDE 39 -*Kurumun yardımcı hizmet birimlerinden olan Kartel ve Yerinde İnceleme Destek Biriminin görevleri şunlardır:*
a) Kartellerle mücadelede koordinasyonu sağlamak.
...
c) Kurumun kartel alanında yürütmekte olduğu ön araştırmalar ve soruşturmalar kapsamında yapılan yerinde incelemelere doğrudan katılmak veya bu tür yerinde incelemeleri koordine etmek.
....
g) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak."

[768] Kılavuzun tam metnine Lexpera İçtihat Bankası üzerinden erişilmiştir. https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kilavuzlar/yerinde-incelemelerde-dijital-verilerin-incelenmesine-iliskin-kilavuz-20-45-617 , E.T. 15.06.2025.

[769] *"(3) Görevli Meslek Personeli1, teşebbüse2 ait sunucu, masaüstü/dizüstü bilgisayar, taşınabilir cihaz gibi bilişim sistemleri ile CD, DVD, USB, harici hard disk, yedekleme kayıtları, bulut servisleri gibi depolama araçlarında inceleme yapmaya yetkilidir. Görevli Meslek Personeli, teşebbüse ait sistemlerdeki anahtar kelime arama araçlarından ya da dijital verilerde nitelikli arama yapılmasına imkân tanıyan adli bilişim yazılım ve donanımlarından faydalanabilir. Söz konusu adli bilişim araçları, inceleme esnasında dijital verilerde arama yapılmasına, bu verilerin kopyalanmasına ve silinen verilerin geri*

başuzmanı, rekabet uzmanları ve rekabet uzman yardımcılarıdır. Yerinde incelemeyi gerçekleştiren bu kişiler adı geçen Kılavuz'da "görevli meslek personeli" olarak anıldığından çalışmada da bu şekilde anılacaklardır.

2.2.3.2 Hakim Kararı Alınması

Yerinde incelemenin engellenmesi ihtimalinin bulunduğu durumlarda, inceleme icra edilmeden önce ya da yerinde inceleme engellendiği takdirde sulh ceza hakimi kararı alınabilir. Bu durumda Kurum yetkilisi ya da vekilleri 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun 10. maddesinin 1. fıkrası[770] ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 12. maddesinin 1. fıkrası uyarınca[771] yerinde incelemenin gerçekleştirileceği yer sulh ceza hakimliğinden arama yapılmasına ilişkin karar verilmesini talep edecektir.

4054 sayılı Kanunun 15. maddesinde bu husus, yerinde incelemenin engellendiği veya engellenmesi ihtimalinin bulunduğu durumunda hakim kararıyla inceleme yapılacağı şeklinde düzenlenmektedir. Bu hükmün görevli meslek personelinin yaşayabileceği sorunlara ilişkin bir kalkan olma, kendilerine verilen görevi yerine getirebilme maksadıyla getirildiği söylenebilecekken hükmün kaleme alınış tarzıyla uyumlu olmasa da Anayasa'nın 21. maddesiyle uyumu da sorgulanmaya açıktır. Neticede, konut dokunulmazlığı hakkının işyerlerini de kapsadığı yönünde yargı kararları bulunduğu gibi[772], aksi yönde de yargı kararları mevcuttur[773]. İşyerlerinin konut dokunulmazlığı kapsamında korunmadığı kararlardaki gerekçe burada hakka değil ticari faaliyete yönelen incelemelerin olduğudur. Esasında, bu bakış açısıyla AYM'nin *Ford Otomotiv* kararında da başvuruyu konut dokunulmazlığı kapsamında görmemesi beklenirdi.

Teşebbüslerce yerinde inceleme yapılamayacağı bilgisi iletilen hallerde görevli meslek personeli yerinde incelemenin engellenmesi sebebiyle yetki belgesinde de belirtilen yaptırımların uygulanacağını hatırlatmaktadır. *TEB* (2019) kararında[774], görevli meslek personelinin inceleme yapılmasına izin verilmemiş, bu durumun teşebbüs bakımından sonuçları açıklanıp sulh ceza

---

getirilmesine imkân tanırken teşebbüse ait veri ve sistemlerin orijinalliğinin ve bütünlüğünün korunmasını sağlar." "1. Dn*: "Meslek Personeli" ifadesi Rekabet Başuzmanı, Rekabet Uzmanı ve Rekabet Uzman Yardımcısını içermektedir.* 2. Dn*: "Teşebbüs" ifadesi teşebbüslerin yanı sıra teşebbüs birliklerini de içermektedir.*"

[770] *"**Sulh ceza hâkimliği***

***Madde 10-** Kanunların ayrıca görevli kıldığı hâller saklı kalmak üzere, yürütülen soruşturmalarda hâkim tarafından verilmesi gerekli kararları almak, işleri yapmak ve bunlara karşı yapılan itirazları incelemek amacıyla sulh ceza hâkimliği kurulmuştur..."*

[771] "***Yetkili mahkeme***

***Madde 12 –** Davaya bakmak yetkisi, suçun işlendiği yer mahkemesine aittir..."*

[772] AYM *N.A.*, 2013/5076, K.T. 06.04.2016; AYM, *Ford Otomotiv*, B.B. 2019/40991, K.T. 23.03.2023; AİHM *Niemietz v. Almanya*, 13710/88, K.T. 16.12.1992; AİHM *Société Colas Est ve Diğerleri v. Fransa,* 37971/97, 16.04.2002.

[773] AİHM *Leveau ve Fillon v. Fransa*, 63512/00, K.T. 06.09.2005; AİHM *Bernh Larsen Holding AS ve Diğerleri / Norveç*, 24117/08, K.T. 14.03.2013; ABAD *Hoechst AG*, C-46/87, K.T. 21.09.1989; ABAD *Orkem*, C 374/87, K.T. 18.10.1989.

[774] RK 19-38/583/249, K.T. 07.11.2019

hakimliğine Kurumca başvurulmuştur. Sulh ceza hakimliği yerinde incelemeye izin vermemiş[775], bu karara karşı yapılan itiraz başvurusu da reddedilmiştir[776]. Sonrasında olağanüstü kanun yolu incelemesinde Yargıtay önaraştırmanın tamamlanabilmesi için yerinde incelemeye izin verilmesi gerektiği savıyla sulh ceza hakimliği kararını kanun yararına bozmuştur[777]. Kanun yararına bozma kararı üzerine 01.07.2020 tarihinde gidildiğinde yerinde inceleme yapılabildiğinden, 2019 tarihli Kurul kararında yer alan 4054 sayılı Kanunun 17. maddesinde düzenlenen süreli para cezasının uygulanmasına gerek görülmeyerek yalnızca ilgili kararda yer alan 4054 sayılı Kanunun 16. maddesi kapsamındaki idari para cezası uygulanmıştır[778]. Zira, Kanunun 16/2. maddesinde[779] yerinde inceleme sırasında hakim kararı talep edilip, incelemenin bu şekilde gerçekleştiği hallerde de yerinde incelemenin engellenmesi cezası uygulanacağı ifade edilmektedir. Özetle, hakim kararının ardından yerinde inceleme yapılabildiği durumlarda Kurul, yalnızca 16. madde kapsamında idari para cezası uygulamaktadır[780]. Ancak hakim kararının ardından yerinde inceleme 1 gün dahi gecikse[781] ayrı kararlarda olmak üzere hem 16. hem de 17. madde[782] çerçevesinde idari para cezası uygulanmaktadır[783].

Esasında, önaraştırma aşaması bakımından Yargıtay'ın "*hukuka aykırılığın hukuka aykırılığın tespiti açısından ön araştırma yapılması sonrasında bir karara varılabileceğinden*"[784] şeklindeki çıkarımı dikkate alındığında, sulh ceza hakiminin temel hak ve hürriyetler yönünden bir inceleme yapma olanağı kalmamaktadır. Bu durum temel hak ve hürriyetlere ölçüsüz müdahale tehlikesini doğurmaktadır. Kaldı ki benzer içtihadın soruşturma aşamasında devam ettirilme olasılığı da mevcuttur.

---

[775] Ankara 5. Sulh Ceza Hakimliği 2019/4881 Değişik İş Kararı, K.T. 20.06.2019.

[776] Ankara 6. Sulh Ceza Hakimliği 2019/5004 Değişik İş Kararı, K.T. 27.06.2019.

[777] Yargıtay 19. Ceza Dairesi Kararı (Y…C.D.), E. 2020/903, K. 2020/1892, K.T. 24.02.2020. Bu kararla sulh ceza hakimliği kararı bozulmuş olduğundan RK 19-38/5833249, K.T. 07.11.2019 künyeli kararda verilen idari para cezalarına karşı açılan dava Ank. 15. İd. Mhk. E. 2020/46, K. 2020/1320, K.T. 20.10.2020 künyeli kararla reddedilmiştir.

[778] RK 21-01/23-M, K.T. 07.01.2021. Aynı yönde RK 05-38/511-121, K.T. 02.06.2005.

[779] "***İdarî Para Cezası***

Madde 16 *- …Yerinde incelemenin mahkeme kararı ile gerçekleştirilmesi, yerinde incelemenin engellenmesi ve zorlaştırılmasına ilişkin olarak bu Kanunda öngörülen idarî para cezasının uygulanmasını engellemez...*"

[780] RK 21-01/23-M, K.T. 07.01.2021; RK 17-42/669-297, K.T. 21.12.2017; RK 18-03/34-21, K.T. 18.01.2018 künyeli *Medyacızade* kararında teşebbüs hakim kararının ardından yapılan inceleme sonrası incelemeyi yaptırmama kastının olmadığını Kurum'a yolladığı bir yazıyla belirtmişse de "hakim kararı olmadan incelemeye izin verilmemesinin" ceza gerektirdiği hususu, anılan diğer kararlardaki gibi bu kararın da gerekçesini oluşturmuştur.

[781] Kararın ertesi günü inceleme yapılabildiği hallerde, sürenin başladığı ve kesildiği gün aynı olduğundan 17. madde kapsamında ceza uygulanmamakta, yalnızca 16. madde kapsamında ceza uygulanmaktadır. RK 19-06/51-18, K.T. 07.02.2019.

[782] 17. madde çerçevesindeki süreli cezanın miktarı ancak yerinde incelemenin gerçekleştirilmesiyle tespit edilebileceğinden ayrı bir kararla verilmektedir.

[783] RK 06-36/474-128, K.T. 26.05.2006. Ancak ilgili kararın öncesinde hatalı olarak 16. madde kapsamında ceza uygulanmadığını ifade etmek gerekir. Bunun dışında RK 23-14/243-79, K.T. 16.03.2023 künyeli kararda *Çilek Mobilya* hakkında 16. madde kapsamında, akabinde RK 23-15/257-87, K.T. 23.03.2023 künyeli kararda 17. madde kapsamında ceza uygulanmıştır. Aynı yönde RK 23-14/246-82, K.T. 20.03.2023 ve RK 23-15/255-85, K.T. 23.03.2023.

[784] Y 19. C.D., E. 2020/903, K. 2020/1892, K.T. 24.02.2020.

2.2.3.3 Yerinde İncelemenin İcrası

Yerinde inceleme, 4054 sayılı Kanunun 15. maddesi çerçevesinde teşebbüsün her türlü malvarlığına yönelik gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda, fiziki ya da dijital taşınırların yanında teşebbüs taşınmazları da inceleme konusudur. Zira, genellikle inceleme teşebbüsün taşınmazı içerisinde yer alan taşınırlara yöneliktir. Ayrıca rekabet ihlali bakımından ilgili taşınır ya da taşınmazların maliki olup olmamasının değil, teşebbüsün kullanımına tahsis edilip edilmemesinin belirleyici olmasından ötürü amaçsal yorumla "malvarlığı" ifadesi geniş anlamıyla anlaşılmakta ve sözleşmesel ilişkiyle üzerinde zilyetlik kurulan her türlü mal da bu kapsamda yerinde inceleme konusu edilebilmektedir[785].

AYM, soyut norm denetimi yoluyla 4054 sayılı 15. maddesinde yer alan ve Kurulun çeşitli belgelerin "*kopyalarını ve fiziki örneklerini alabil*"meşini 2022 yılında incelemiştir. Anayasa'yı ihlal iddiası, bu ifadenin herhangi bir hukuki güvence içermediği bu durumun ise hukuki belirlilik ilkesi ile bağdaşmayıp, orantılı bir müdahale sayılmayacağı yönündeydi. Yüksek Mahkeme ise kişisel verilerin korunması bakımından gerekli hukuki güvencenin sağlanmış olduğu, teşebbüs ve teşebbüs birliklerine aşırı külfet yüklenmediği, bunların kişisel verilerinin korunmasını isteme hakkı devam ettiğinden ortada ölçüsüz ya da orantısız bir müdahale olmadığı gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir[786]. Gerçekten de rekabetin korunması amacı karşısında teşebbüslerin kişisel verilerinin tamamen korunmasız kalmadığı da gözetildiğinde hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığı yönündeki mahkeme kararı kanımızca isabetlidir.

Yerinde inceleme işlemi her ne kadar Kurulun kararı ile başlıyor olsa da bu işlemin icrası teşebbüse yetki belgesinin sunulmasıyla başlamaktadır. Bu aşama doğası gereği habersiz, ansızın, süratli ve kesintisiz biçimde gerçekleşmelidir[787]. Dolayısıyla teşebbüsün ancak icra aşamasında haberi olmakta ve teşebbüs açısından yasaklar da bu andan itibaren başlamaktadır. Dolayısıyla yerinde inceleme başlamadan önce dijital verilerin silinmiş, değiştirilmiş olması ya da belgelerin farklı yerlerde gizlenmesi teşebbüsün aleyhine bir sonuç doğurmamakta ve bu sebeple teşebbüse herhangi bir yaptırım uygulanmamaktadır[788].

---

[785] Ali Şükrü Karslıoğlu, "Rekabet Kurulunun Yerinde İnceleme Yetkisi ve Süreçte İlgililerin Hakları", **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, s. 168-169. Ancak yazar, teşebbüsün mülkiyetinde olup çalışanların konut olarak kullandığı taşınmazlarda yerinde inceleme yapılamayacağını ifade etmiştir. Bunun gerekçesi olarak da konutun işyerine kıyasen daha yüksek koruma gerektirdiğini göstermektedir. Kanaatimizce de bu nitelikteki taşınmazlarda yerinde inceleme gerçekleştirilmesi kural olarak olmasa da bunun gerekçesi ilgili yerlerde teşebbüs faaliyetinin yürütülmüyor oluşudur. Ancak 2019 sonrası yaygınlaşan evden/hibrit çalışma şekilleri düşünüldüğünde kanaatimizce hakim kararı alınmak kaydıyla ilgili verilere işyeri olarak kullanılan taşınmazlardan erişimin mümkün olmadığı durumlarda teşebbüse ait olup olmadığı fark etmeksizin konutta da arama yapılabilmelidir. Zira, ilgili konut teşebbüsün malvarlığını barındırmaktadır.

[786] AYM, E. 2020/67, K. 2022/139, K.T. 09.11.2022.

[787] D13D E. 2021/77, K. 2021/2384, K.T. 22.06.2021; D13D, E. 2011/2660, K. 2016/775, K.T. 22.03.2016; D13D, E. 2009/5890, K. 2013/847, K.T. 26.03.2013.

[788] Ahmet Yalçın / Mehmet Gerçek, "Dijital Verilerin İncelenmesi Temelinde Yerinde İncelemenin Engellenmesi/Zorlaştırılması ve İncelemeye Yardımcı Olunmaması Hali Kurumunun Uygulanma Prensipleri", **Nurkut İnan'a Armağan**, s. 449. Her ne kadar yazarlar bu durumda "incelemeye yardımcı olunmaması" gerekçesiyle ceza uygulanabileceğini savunmuşsa da

Yetki belgesinin sunulmasının ardından inceleme safhasına geçilir. Ancak bu aşamada teşebbüs çalışanlarının incelemeye izin vermemesi halinde hakim kararı alınmış olsa dahi görevli meslek personelinin zor kullanma yetkisi yoktur. Kurul kararlarında da bu durumda inceleme yapılmadığı ifade edilmektedir[789]. Dolayısıyla, incelemeye izin verilmemesi yaptırım sonucunu doğursa da mevcut incelemeyi adli aramaya çevirmediğinden zor kullanma söz konusu olmamaktadır[790].

Hal böyle iken, Kurulun yerinde incelemenin güvenli bir şekilde gerçekleşmesi adına birtakım tedbirler alabilmesi mümkün kabul edilmektedir. Her ne kadar yerinde inceleme sırasında tedbir alınabileceği Kanunda ifade edilmemişse de idareye verilen görevlerin sağlıklı biçimde kullanılabilmesi için o görev içinde birtakım yetkilerin bulunduğunun kabulü gerekir[791]. Bu bağlamda yerinde inceleme sırasında taşınabilir cihazların meslek personeline teslimi ya da göz önünde durmasının istenmesi[792], inceleme başladıktan sonra bina dışına çıkılmamasının istenmesi[793] ya da taşınabilir veya depolanabilir cihazlara dokunulmamasının istenmesi[794] yerinde inceleme sırasındaki bulgu ve delil toplama faaliyetinin güvenliğinin sağlanması adına Kurul kararlarında yer alan örneklerdendir. Görüldüğü üzere, Kurul yürüttüğü faaliyet sırasında oluşabilecek risklere karşı yetkilerine paralel ve temel haklara müdahale bakımından ölçülü tedbirler alabilmektedir.

Teşebbüsler yerinde inceleme yapılabilmesi için avukatlarının beklenmesi gerektiğini görevli meslek personeline iletebilmektedir. 4054 sayılı Kanunda ise böyle bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla, ilk bakışta görevli meslek personelinin yukarıda belirtildiği üzere süratli hareket etmesi adına inceleme anında hazır olmayan avukatı bekleme zorunluluğu bulunmuyor görünmektedir. Ancak bir yandan da inceleme sırasındaki delil toplama faaliyetinin savunma hakkıyla olan yakın bağlantısı aşikardır. Bu sebeple, her ne kadar düzenlenmemişse de Kurul ve Danıştay uygulaması inceleme anında hazır bulunmayan avukatın makul süre beklenmesi yönündedir[795]. Makul süreyi olayın şartlarına göre görevli meslek personeli tayin edecektir.

---

kanaatimizce buna da imkan bulunmamaktadır. Zira, yetki belgesinin gösterilmesinden önce teşebbüsün yerinde inceleme yapılacağına ilişkin bilgisi bulunmamaktadır. Bunun yanında "incelemeye yardımcı olmama" ancak incelemenin başlamasıyla mümkündür. Görevli meslek personeli silinen verilerden geri getirebildiklerine zaten erişecektir. Kaldı ki bu sebeple ceza verilmesinin kabulü halinde dahi hangi tarihten itibaren silinen verilerin esas alınacağı sorunu doğacaktır. Ancak belirtilen gerekçelerle, yaptırım uygulanma imkanı olmadığından bu sorunu çözme gereği de bulunmamaktadır. Son olarak, Kurulun bu gerekçeye dayanarak veri silme işlemiyle ilgili verdiği yaptırım kararı da bulunmamaktadır.

[789] RK 17-42-669-297, K.T. 21.12.2017; RK 18-03/34-21, K.T. 18.01.2018; RK 19-07/86-36, K.T. 13.12.2019.

[790] Coşgun, s. 59 ve 68. Karslıoğlu, s. 184.

[791] Gözler, **İdare I**, s. 158. Örneğin, sınav güvenliğinin sağlanması adına iletişim araçlarının ya da sınava ilişkin notların salona alınmaması veya kapattırılması gibi yetkiler her sınavda salon sorumlusunun sahip olduğu yetkilerdendir. Yasak fiillerin ya da sınav güvenliği kapsamındaki tedbirlerin tamamının tarifi mümkün olmadığı gibi, gerekli de değildir.

[792] RK 21-31/400-202, K.T. 17.06.2021.

[793] RK 20-03/31-14, K.T. 09.01.2020.

[794] RK 09-34/837-M, K.T. 05.08.2009.

[795] RK 21-31-400-202, K.T. 17.06.2021. Kararda yarım saatlik bekleme süresi makul görülmüştür. Ayrıca D13D, E. 2009/5890, K. 2009/847, K.T. 26.03.2013. Ancak aksi yönde RK 19-38/570-238, K.T. 07.11.2019 künyeli kararda 36 dakikalık gecikme

Teşebbüsler kimi durumlarda hakim kararı ya da avukatın hazır bulunması talebi dışında polis ya da jandarma kolluğunun da inceleme sırasında bulunmasını talep etmektedirler. Her ne kadar teşebbüs çalışanlarının bu taleplerine hak ihlali endişesi dayanak oluşturabilse de anılan genel kolluğun görevli meslek personelinin yapacağı incelemede bulunma görevi var olmadığı gibi bu çerçevede bir yetkisi de yoktur. *Batıçim – Batı Söke* kararında[796] bu gerekçelerle yerinde incelemenin engellenmesi üzerine uygulanan ceza, hukuka uygun bulunmuştur[797].

Benzer şekilde, erişilemeyen bir cihazda inceleme yapılması gerektiğinde de o cihazın derhal görevli meslek personelinin önüne getirilmesi ya da uzaktan erişime imkan tanınması gerekmektedir. *Gesan* kararına[798] konu olayda bir yönetim kurulu üyesinin odası ve mobil telefonu makul şüpheler doğrultusunda aranmak istenmiş, kendisinin kalp krizi geçirdiği ve hastanede olduğu beyanına rağmen bunu ispatlayamaması, odasının ve bilgisayarının aranmasına rağmen mobil telefonunun 4 saat sonra aranabilmesi gerekçe gösterilerek, öne sürülen sebeplerin ispatlanamadığı ve gecikmenin uzun sürdüğü gerekçesiyle teşebbüse yerinde incelemeyi zorlaştırmaktan bahisle ceza verilmiştir.

Yetki belgesinin sunulmasından sonra herhangi bir teşebbüs çalışanınca veri silindiğinin tespiti halinde yerinde incelemenin engellendiği hususu tutanağa geçirilip, sonrasında Kurul tarafından idari para cezası uygulanmaktadır[799]. Kişisel e-posta ya da telefonun teşebbüs faaliyetlerinde de kullanıldığı ve buralarda verilerin silindiği tespit edilirse bu durumda hangi verinin silindiği doğrudan ispatlanamasa

---

yerinde incelemenin zorlaştırılması cezası uygulanması bakımından makul görülmüştür. Karar, Ank. 8. İd. Mhk. E. 2020/510, K. 2020/2119, K.T. 14.12.2020; Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2021/517, K. 2021/1464, K.T. 21.10.2021 künyeli mahkeme kararları neticesinde kesinleşmiştir.

[796] RK 06-36/474-128, K.T. 26.05.2006. Aynı şekilde *Koçak Petrol* kararında (RK 09-34/837-M, K.T. 05.08.2009) da jandarmanın beklenmesi gerektiği belirtilince, yaşanan iki saatlik gecikmeden ötürü yerinde incelemenin zorlaştırıldığından bahisle ceza uygulanmıştır.

[797] D13D, E. 2006/4084, K. 2008/3628, K.T. 08.04.2008.

[798] RK 24-24/568-240, K.T. 04.06.2024.

[799] Teşebbüsler veri silme konusunda çok mahir metotlar kullanabilmektedirler. Örneğin, RK 19-12/146-67, K.T. 13.03.2019 künyeli *Coşkunlar Hazır Beton* kararına konu olayda görevli meslek personeli saat 11:00'e doğru teşebbüste yerinde incelemeyi başlatmış ve girdiği e-posta hesabında 1300 civarında ileti olduğunu saptamıştır. Daha sonra saat 11:00 sularında elektrik kesintisi yaşanmış, teşebbüs yetkilileri bu olayın sıklıkla yaşandığını ve bir süre sonra elektriklerin geleceğini iletmiştir. Saat 11:30'da elektrikler gelse de internet erişimi sağlanamamıştır. Fiziki incelemenin tamamlanmasına rağmen hala internetin gelmemesi üzerine aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan *Coşkunlar Motorlu Araçlar ve Akaryakıt Tic. A.Ş.*'ye gidilerek e-postaya erişilmiştir. Burada hesabın devre dışı bırakıldığı bilgisine ulaşan uzmanlar daha sonra şifrenin son bir saat içinde değiştirildiği uyarısına erişmişlerdir. Yarım saatlik ek bir bekleyişin ardından e-postaya erişim sağlanabilmiş ancak aynı hesapta baştaki 1300 iletiden yalnızca 44 iletinin kaldığı ve kalanların silindiği görülmüştür. Benzer şekilde, RK 18-20/356-176, K.T. 21.06.2018 ve RK 18-22/378-185, K.T. 05.07.2018 künyeli *Mosaş* kararlarında inceleme sırasında internet bağlantısı kesilmiş, daha sonra e-posta iletilerinin silindiği fark edilmiş ve şirket içi iletişimde *"interneti kes girmesinler", "modemi bozalım", "mailleri silin"* cümlelerinin mesaj olarak yer aldığı fark edilmiş ve hatta incelenen bilgisayarların kasaları nihayetinde teşebbüs yetkilisi tarafından fiziken götürülmüştür. Sonuç olarak, her iki teşebbüse de yerinde incelemenin zorlaştırıldığı ve engellendiği gerekçesiyle Kurul tarafından idari para cezası verilmiştir. Görüldüğü üzere, teşebbüsler aksi yöndeki ön hatırlatmalara rağmen çeşitli yollarla yerinde inceleme sırasında dahi delil karartma girişiminde bulunabilmektedir. Dere, bu bağlamda ülkemizde hala rekabet hukuku bilinci ve kültürünün tam olarak yerleşmediğini ifade etmekte ve rekabet hukukuna uyumun özendirilmesi ve savunuculuk bağlamında daha proaktif adımların atılması gerektiğini isabetle belirtmektedir. Gülçin Dere, "Rekabet Kurulu Kararları Işığında Yerinde İnceleme Yetkisinin Gelişimi", içinde **Nurkut İnan'a Armağan**, s. 419.

da[800] yerinde incelemenin engellendiği gerekçesiyle idari para cezası uygulanmaktadır. *Kaynak* kararına[801] konu olayda kişisel e-postasından teşebbüse ilişkin yazışmaların da yapıldığı tespit edildiğinden[802] "*kuvvetle muhtemel rakipler arası iletişimi barındıran*" verilerin silinmiş olması ceza uygulanması için yeterli kabul edilmiştir[803]. Yukarıda bahsedildiği üzere[804], idare hukuku esaslarına göre şekillenen rekabet hukukunda ceza hukukunun ispat standardı genellikle aranmamaktadır. Bu gerekçeyle, fiilin oluştuğu izlenimini veren düzeydeki ispat yeterli kabul edildiğinden[805] masumiyet karinesi tam anlamıyla gözetilmemektedir[806]. Aksi takdirde, ilgili verinin geri getirilebildiği durumlar haricinde[807] veri silinmesi ile ilgili yaptırım uygulama imkanı ortadan kalkacak ve ihlal denetimindeki en önemli araç olan[808] yerinde incelemelerin etkisi zayıflayacaktır. Bu durum ise başlı başına Kurumun rekabeti koruma amacıyla çelişecektir.

[800] Bu noktada Danıştay'ın eleştiriye açık olsa da kanaatimizce genel kuraldan ayrılarak rekabet kamu düzenine hakimiyet seviyesini gösteren kararında geçen "*kartellerin gizliliği sebebiyle her teşebbüste delil bulunmasının beklenemeyeceği, aksi durumun delilleri yok etmede en başarılı olan teşebbüslerin ödüllendirilmesine yol açacağı açıktır.*" ifadesi (D13D, E. 2015/3353, K. 2019/4244, K.T. 11.12.2019) özellikle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesiyle de uyumludur. Zira, amaç ve etki doktrini olarak adlandırılan ispat yöntemine göre öncelikle rekabeti kısıtlayıcı anlaşmanın varlığı ispatlanmalı ancak bunun mümkün olmadığı durumlarda piyasadaki etkilerin bir teste tabi tutularak ilgili aktörlerin rekabeti ihlal ettiği karinesi ortaya çıkmaktadır. Gürkaynak / Yaşar, s. 45-49.

[801] RK 19-46/793-346, K.T. 26.12.2019.

[802] Kişisel telefon ya da e-postanın teşebbüs faaliyetlerinde de kullanıldığı tespit edilirse silinen verinin teşebbüse ait olduğu karine olarak kabul edilmektedir. Yalçın / Gerçek, s. 454.

[803] Aynı yönde Hollanda rekabet otoritesinin teşebbüs adı gizlenmiş bir kararı bulunmaktadır. Kararda silinen *Whatsapp* yazışmaları gerekçesiyle ceza uygulanmıştır. Yalçın / Gerçek, s. 453-454.

[804] Bkz. İkinci Bölümde "4. İspat Standardı" başlığı.

[805] Örneğin DİDDK E. 2020/1412, K. 2021/1608, K.T. 29.09.2021.

[806] *Serin* kararı: RK 24-40/955-413, K.T. 03.10.2024; *Kalekim* kararı: RK 24-19/416-169, K.T. 18.04.2024; RK 21-26/327-152, K.T. 25.01.2021; RK 21-24/278-123, K.T. 29.04.2021; RK 21-31/400-202, K.T. 17.06.2021 RK 21-34/452-227 K.T. 08.07.2021; RK 21- 38/544-265, K.T. 12.08.2021.

[807] Bu durumlarda veri geri getirilse dahi işlenen fiil yerinde incelemenin zorlaştırılması/engellenmesi amacıyla yapıldığından teşebbüse yaptırım uygulanmaktadır. *Canon Eurasia* kararı: RK 23-19/365-127, K.T. 28.04.2023. Aksi takdirde, verilerin geri getirilebildiği hallerde teşebbüsler ödüllendirilerek veri silme fiili teşvik edilmiş olacaktır. Ancak bu şekilde silinen verinin tamamen kişisel bilgiler içerdiğinin ya da bağımsız avukatla mevcut dosyaya ilişkin savunma kapsamında olan ve bu bağlamda avukat-müvekkil gizliliği kapsamında korunan veri olduğunun tespiti halinde teşebbüse yerinde incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması kapsamında ceza verilmemelidir. Zira, bu durumda yukarıda bahsi geçen karinenin aksi ispatlanmış olmaktadır. Yalçın/Gerçek, s. 455.

[808] Hasan Karakılıç, "Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılan Değişiklikler Üzerine Bir Değerlendirme", **Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi (*BATİDER*)**, C. 37, S. 1, 2021, s. 57.

Görevli meslek personeli bilişim sistemleri[809] ve depolama sistemlerinde inceleme yapmaya yetkili kılınmıştır[810]. 20-45/617 sayılı Kılavuzda sayılmamış olsa da yargı kararlarında[811] ATM cihazları ve internet sitelerinin de bilişim sistemi olarak kabul edildiği görülmektedir. Zira, bilişim sistemleri her ne kadar rekabet hukukuna ilişkin mevzuatta tanımlanmamış ise de 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 243. maddesinde "*verileri toplayıp yerleştirdikten sonra bunları otomatik işlemlere tâbi tutma olanağını veren manyetik sistemler*" olarak tanımlandığından aksi yönde bir tanım içeren idari yargı kararı ya da rekabet hukukunu ilgilendiren mevzuat hükmü bulunmadıkça bu kapsama giren her türlü sistemin bilişim sistemi olarak kabul edilmesi kanaatimizce mümkündür[812].

Yerinde inceleme sırasında Kanunun 14. maddesi düzenlemesinden farklı olarak 15. maddenin 1. fıkrası (b) bendi uyarınca teşebbüs yetkilileri dahil her türlü teşebbüs çalışanından bilgi istenebilmektedir. Halbuki doğrudan bilgi isteme usulünde teşebbüs yetkilileri haricinde teşebbüsün ilişki içinde olduğu teşebbüsler ya da kamu kurum ve kuruluşları gibi hakkında inceleme yürütülen teşebbüs harici kişilerden de bilgi istenebilmekteydi. Kılavuzda da teşebbüs personelinin ilgili bilişim ve depolama sistemlerine erişimde aktif destek verme yükümlülüğü düzenlenmiştir. 5. maddede " *kullanılan bilişim teknolojileriyle ilgili yazılım ve donanımlar hakkında bilgi vermek, sistem yöneticisi yetkilerini sağlamak, teşebbüs çalışanlarının e-posta hesaplarına uzaktan erişim hakkı tanımak, bilgisayar ve sunucuları ağ ortamından izole etmek, kullanıcıların kurumsal hesaplarına erişimlerini sınırlandırmak, yedeklenmiş kurumsal verileri geri yüklemek*" bu kapsamda örnekleme yoluyla sayılan

---

[809] 20-45/617 sayılı Kılavuzun 3. maddesinde örnekleme yoluyla masaüstü/dizüstü bilgisayar ve taşınabilir cihazlar bu kapsamda sayılmıştır. *"(3) Görevli Meslek Personeli1, teşebbüse2 ait sunucu, masaüstü/dizüstü bilgisayar, taşınabilir cihaz gibi bilişim sistemleri ile CD, DVD, USB, harici hard disk, yedekleme kayıtları, bulut servisleri gibi depolama araçlarında inceleme yapmaya yetkilidir. Görevli Meslek Personeli, teşebbüse ait sistemlerdeki anahtar kelime arama araçlarından ya da dijital verilerde nitelikli arama yapılmasına imkân tanıyan adli bilişim yazılım ve donanımlarından faydalanabilir. Söz konusu adli bilişim araçları, inceleme esnasında dijital verilerde arama yapılmasına, bu verilerin kopyalanmasına ve silinen verilerin geri getirilmesine imkân tanırken teşebbüse ait veri ve sistemlerin orijinalliğinin ve bütünlüğünün korunmasını sağlar.*" "1. Dn*: "Meslek Personeli" ifadesi Rekabet Başuzmanı, Rekabet Uzmanı ve Rekabet Uzman Yardımcısını içermektedir.* 2. Dn*: "Teşebbüs" ifadesi teşebbüslerin yanı sıra teşebbüs birliklerini de içermektedir.*"

4. maddesinde ise cep telefonu ve tablet taşınabilir cihazlar arasında yine örnekleme yoluyla sayılmıştır.

"*Taşınabilir iletişim cihazlarının (cep telefonu, tablet vb.) teşebbüse ait dijital veri içerip içermediğinin tespiti amacıyla yapılacak hızlı gözden geçirme sonucunda bu cihazların incelemeye tabi tutulup tutulmayacağına karar verilir. Tümüyle şahsi kullanıma özgü olduğu tespit edilen taşınabilir iletişim cihazları inceleme konusu yapılmaz. Teşebbüse ait veri içerdiği tespit edilen taşınabilir iletişim cihazları ise adli bilişim araçları vasıtasıyla incelenir. İnceleme neticesinde dosya kapsamında delil niteliği taşıdığı düşünülen veriler ayrıştırılır ve delil niteliğinde görülmeyen diğer bütün veriler, geri getirilemeyecek şekilde kalıcı olarak silinir.*"

[810] Her ne kadar 2020 değişikliği öncesinde 4054 sayılı Kanunun 15. maddesinde elektronik ortam ve bilişim sistemlerindeki verileri inceleyip kopyalarını alma yetkisi düzenlenmemişse de her türlü evrak ve belgeyi inceleme ve kopyasını alma yetkisi kapsamında değişiklik öncesinde de cep telefonu, bilgisayar, bilgisayar sistemi, CD, DVD, bulut depolama alanı ve harici taşınabilir disklerinin incelenip kopyalarının alındığı Kurul kararlarından isabetle gözlemlenmektedir. RK 19-46/793-346, K.T. 26.12.2019; RK 19-38/583-249, K.T. 07.11.2019; RK 19-38/581-247, K.T. 07.11.2019.

[811] Y 8. C.D., E. 2015/8801, K. 2015/25494, K.T. 09.12.2015; Y 23.C.D., E. 2015/4528, K. 2015/8082, K.T. 14.12.2015; Y 9. C.D., E. 2012/8826, K. 2014/5166, K.T. 28.04.2014, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 18.06.2025.

[812] Aynı yönde Orhan Ünal, "4054 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklik Sonrasında Rekabet Kurulu'nun Yerinde İnceleme Yetkisi ve Bu Yetkinin Kapsamı", **Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılan 2020 Yılı Değişiklikleri: Nedenleri, Kapsamı ve Olası Etkileri**, s. 173.

yükümlülüklerdendir. Gerçekten de yerinde incelemenin yukarıda anlatılan doğasına, Kurul ve mahkeme kararları ışığında bakıldığında teşebbüs çalışanlarının da işbirliği içinde olması gerektiği aşikardır. *Unilever* kararına[813] konu olayda, görevli meslek personeli bir yazılıma erişim talebinde bulunmuşsa da teşebbüs bilişim personeli; erişimin uzun sürebileceğini ve ayrıca ana şirketten izin alınması gerektiğini ifade etmiş ve izin ancak 7 saatten uzun bir süre geçtikten sonra alınabilmiştir. Bu sebeple yerinde incelemenin zorlaştırılması cezası uygulanmıştır. Uygulanan cezaya karşı açılan davada her ne kadar ilk derece mahkemesi yukarıda yer verilen içtihatlara aykırı olarak, ilgili yazılıma neden erişilmek istendiğinin somut olarak ortaya konmadığı gerekçesiyle kararı iptal etmişse de[814] istinaf incelemesinde Kurulun böyle bir yükümlülüğünün bulunmadığı isabetle ifade edilerek, Kurul kararının hukuka uygun olduğundan bahisle ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasına hükmedilmiştir[815].

Öğretide, yerinde inceleme sırasında yetkisi olmadığını ileri sürerek açıklama yapmaktan kaçınan kişilerin bulunması halinde ceza uygulanması gerektiği ancak kişinin mesleki açıdan bilemeyeceği ya da bilmesinin mümkün olamayacağı durumlarda teşebbüse ceza uygulanmaması gerektiği savunulmuştur. Ancak, *TEB* genel sekreterine teşebbüse ilişkin sorular sorulmasının ardından genel sekreterin bu konuda yetkisi olmadığını belirtmesi üzerine uygulanan cezalar iptal edilmiştir[816]. Kanaatimizce kişinin ilgili bilgiyi bildiğinin ya da bilebileceğinin anlaşıldığı durumlarda teşebbüs içi kuralların Kurul tarafından takip edilmesi zorunluluğu bulunmadığından bu durumlarda teşebbüse ceza verilebilmesi gerekir.

2.2.4 Yerinde İnceleme Yetkisinin Sınırı

Yerinde incelemenin usulü ele alındığında geniş bir yetki olduğu söylenebilecekse de temel hak ve özgürlükler rejimi bakımından tabi olduğu sınırlar da mevcuttur. Bu sınırlar, özel hayatın gizliliği ve adil yargılanma hakkından ileri gelmekte olup, temelde dijital veriler özelinde yoğunlaşmaktadır.

Elbette görevli personelin başta ifade edildiği üzere teşebbüslerin defterleri ve diğer fiziki malvarlıklarında da aramalar yapma yetkisi vardır. Ancak rekabet ihlallerinin doğrudan ya da dolaylı bir iletişimi gerektirmesi ve günümüzde bu iletişimlerin sıklıkla elektronik ortamda gerçekleştiği dikkate alındığında dijital verilerde yapılan incelemelerin önemi göze çarpmaktadır. Bu sebeple, çalışmada bu yetkinin sınırları bakımından özellikle dijital delillere ilişkin hukuki sorunlara odaklanılacaktır.

[813] RK 19-38/584-250, K.T 07.11.2019.
[814] Ank. 6. İd. Mhk. E. 2020/268, K. 2021/1283, K.T. 07.06.2021.
[815] Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2021/1523, K. 2022/222, K.T. 10.02.2022. Bu karar D13D, E. 2020/268, K. 2022/2819, K.T. 22.06.2022 künyeli kararla onanmıştır.
[816] DİDDGK, E. 2008/1878, K. 2010/180, K.T. 11.02.2010; Ank. 14. İd. Mhk. E. 2016/237, K. 2017/1324, K.T. 26.04.2017.

2.2.4.1 Kişisel Veriler

Kılavuzun 4. maddesinde tümüyle kişisel kullanıma özgülenmiş taşınabilir cihazlarda arama yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak günümüz koşullarında bu hükmün uygulama alanı bulması iş/özel hayat dengesinde son derece zor olup , ayrıca bu tespitin nasıl yapılacağı da belirtilmemiştir. Yalnızca aynı maddede taşınabilir cihazların incelemeye tabi tutulup tutulmayacağının kişinin refakatinde hızlı bir gözden geçirme ile belirleneceği ve bu teşebbüse ait veri içeren cihazların adli bilişim araçlarıyla inceleneceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla "hızlı gözden geçirme" ile temel hakların nasıl korunacağı ya da hangi hususlara dikkat edileceği detaylandırılmamış ve böylelikle görevli meslek personeline bu bakımdan bir sınır çizilmemiştir.

Hassas veri kapsamındaki verilerin konu alındığı *Ege Gübre* kararında[817] Kurul, her ne kadar kişisel e-posta adresi olarak görünse de kurumsal e-posta adresiyle rekabet ihlaline yönelik yazışma yapılmasından ötürü bu iki e-posta arasındaki iletilerin çıktısı alınmak istenmiş ancak bu durum teşebbüs çalışanlarınca engellenmiştir. Kararda, kişisel e-postaya erişimin yerinde inceleme kapsamında mümkün olmayacağı belirtilse de[818] kurumsal e-postayla kişisel e-posta arasında anahtar kelime aramasıyla çıkan rekabete aykırı iletişimin kayıtlarının alınmasının engellendiğinden bahisle idari para cezasına hükmedilmiştir. Kararın incelendiği mahkeme kararında davacı vekilinin ilgili kişisel e-postadan kurumsal e-postaya yönlendirilen sağlık verilerinin bulunduğu ve ayrıca esasında kişisel e-postaya gelen bir iletinin kurumsal e-postaya yönlendirildiği itirazına karşın heyet, görevli meslek personelinin kişisel e-postaya girmeye çalışmadığını ve kurumsal e-postada bulunan iletilerin "özel" olarak nitelenemeyeceğini ve bu bağlamda kurumsal e-postaya yönelik incelemenin kesintiye ya da inceleme sırasında veri temizliğine uğramamış olması gerektiğinden bahisle dava ret kararı vermiştir[819].

Groupe SEB kararında[820] önaraştırma sırasında görevli meslek personeli eski bir personelin e-posta kayıtlarını kontrol etmek istemiş ancak teşebbüs bu durumun kişisel verilerin ihlali anlamına geleceği gerekçesiyle -meslek personelinin aksi yöndeki ikazlarına rağmen- inceleme yapılmasını engellemiştir. Bunun üzerine verilen idari para cezası hukuka uygun bulunmuştur. Teşebbüsü ilgilendiren veriler kişisel veri niteliğinde olsa da bu verilere görevli meslek personelince erişilip kopyalama yapılması hukuka uygun bir uygulamadır. Zira 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanununun 28. maddesinin (ç) bendi uyarınca "*Kişisel verilerin millî savunmayı, millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini veya ekonomik güvenliği sağlamaya yönelik olarak kanunla görev ve yetki*

[817] RK 19-06/51-18, K.T. 07.02.2019.
[818] Halbuki gerek taşınabilir gerekse depolanabilir cihazlar yukarıda ifade edildiği üzere, hızlı gözden geçirme sonrasında detaylı aramaya ve hızlı gözden geçirme faaliyeti sırasında basit şekilde aramaya tabi tutulabilmektedir.
[819] Ank.7. İd. Mhk. E. 2019/1263, K. 2021/854, K.T. 28.04.2021
[820] RK 20-03/31-14, K.T. 09.01.2020.

verilmiş kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen önleyici, koruyucu ve istihbari faaliyetler kapsamında işlenmesi" hali kanun hükümlerinin uygulanmayacağı hallerden olup, istisna kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu verilere erişim ve verilerin kopyalanması 4054 sayılı Kanunun 15. maddesi uyarınca gerçekleştirildiğinden kişisel verilerin ihlal edildiği savı ancak görevli meslek personelinin yetki aşımı yaparak işlememesi gereken verileri işlediği hallerde gündeme gelecektir.

2.2.4.2 Avukat-Müvekkil Gizliliği

Kurul uygulamasında, ancak bağımsız avukat olarak çalışan yani teşebbüsle işçi-işveren ilişkisi bulunmayan, teşebbüste bordrolu şekilde çalışmayan avukatlarla teşebbüsler arasındaki yazışmaların ihlal sürecine konu edilmediği görülmektedir[821]. Zira, teşebbüs bünyesinde çalışan avukatın istihdam ilişkisinden kaynaklanan ticari stratejilerden ari olması beklenemeyecektir. Bu istisnanın gerekçesi savunma hakkı olduğundan ilgili yazışmaların sürece konu dosya kapsamındaki kısımlarının kullanılamayacağı, kalan kısımlarının ise ilgili dosyaya ya da tesadüfi delil kapsamında farklı dosyalara konu edilebilmesi mümkündür.

Yargı içtihatları da bağımsız avukatla savunma hakkına yönelik yapılan yazışmalar haricinde Kurulun iade yükümlülüğü olmadığı yönündedir[822]. Ancak AYM'nin yakın tarihte verilen *Masak*

---

[821] *Dow Türkiye* kararında (R*K 15-42/690-259, K.T. 02.12.2015*) bağımsız avukatla hangi konuşmaların korumadan yararlanacağı açığa kavuşturulmuştur.

" *Avukatın müvekkili ile olan mesleki ilişkisinden kaynaklanan bilgi ve belgelerin gizliliği ilkesi (Gizlilik İlkesi-Legal Professional Privilege), teşebbüslerin veya bireylerin hukuki danışmanlık hizmeti almaları esnasında avukatları ile yaptıkları yazışmaların ve onlara verdikleri bilgilerin zorunlu ifşasını engelleyerek bu iletişime koruma sağlamaktadır. Sağlanan bu korumanın amacı, danışmanlık alan kişileri, elde edilen bilgilerin ve yapılan yazışmaların rızaları dışında ortaya çıkacağı endişesinden kurtararak sahip oldukları tüm bilgileri avukatlarına sunmalarını ve savunma haklarını gerçek manada kullanılabilmelerini sağlamaktır. Bu yolla avukatlar, temsil ettikleri kişilere tam olarak yardımcı olma ve onların adına etkin bir savunma yapma şansına sahip olmaktadır. Bununla birlikte bu koruma, kişilerin bir uyuşmazlıkla ilgili bildikleri tüm bilgileri ortaya çıkartma yükümlülükleri, bir başka deyişle adaletin gerçeğe ulaşma amacı ile çatışmaktadır. Dolayısıyla bu tür yazışmalara tanınan korumanın sınırının, amacına paralel olarak çizilmesi gerektiği genel olarak kabul edilmektedir.*

Söz konusu ilkeye göre, müvekkili ile arasında işçi-işveren ilişkisi bulunmayan bağımsız avukat ile müvekkil arasında, müvekkilin savunma hakkının kullanılması amacıyla yapılan yazışmalar mesleki ilişkiye ait kabul edilir ve korumadan yararlanır. Bu koruma, bağımsız avukat ile savunma hakkının kullanılması amacıyla yapılan yazışmalar ile bağımsız avukattan hukuki danışmanlık alınmasına yönelik olarak hazırlanan evrakı kapsar. Buna karşılık, savunma hakkının kullanımıyla doğrudan ilgisi bulunmayan, herhangi bir ihlale yardım etmek veya devam eden ya da ileride işlenecek bir ihlali gizlemek amacıyla yapılan yazışmalar, önaraştırma, soruşturma veya inceleme konusuyla ilgili olsa bile korumadan yararlanamaz. Bu çerçevede örneğin, bir bağımsız avukatın teşebbüse belli bir anlaşmanın 4054 sayılı Kanunu ihlal edip etmediğine ilişkin bildirdiği görüş korumadan yararlanırken, 4054 sayılı Kanunun ne şekilde ihlal edilebileceğine dair yazışmalar korumadan yararlanamayacaktır." Dolayısıyla bağımsız avukatla yapılan yazışmalarda dahi rekabet ihlalini kolaylaştırıcı olanlar koruma kapsamında değildir. Bu korumadan yararlanılamayan kararlar için bkz. *Tatko* kararı: RK 24-54/1209-516, K.T. 20.12.2024; *Storytel* kararı: RK 23-16/274-94, K.T. 30.03.2023; *Çiçeksepeti* kararı: RK 20-32/405-186, K.T. 02.07.2020; *Huawei* kararı: RK 19-40/670-288, K.T. 14.11.2019; *Warner Bros* kararı: RK 19-04/36-14, K.T. 17.01.2019; *Enerjisa* kararı: RK 16-42/686-314, K.T. 06.12.2016.

[822] D13D E. 2019/865, K. 2022/3005, K.T. 05.07.2022; Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2018/658, K. 2018/1236, K.T. 10.10.2018 Ancak bu kararlarda yazışmaların savunma niteliğinde görülebilmesi için halihazırda açılmış bir idari davaya yönelik olması gerektiği ifade edilmektedir. Kanaatimizce bir rekabet ihlalinin nasıl oluştuğunu ve bu çerçevede dikkat edilmesi gereken kuralların tartışıldığı hazırlık aşaması teşebbüslerin rekabet mevzuatına uyumunu artıracak düzeydedir. Aksi takdirde, rekabet kamu düzeninin korunması amacı değil cezalandırma işlevi ön plana çıkar. Dolayısıyla savunma hakkının geniş anlamıyla

kararı[823] ve yine yakın tarihli sayılabilecek ABAD'ın *Orde van Vlaamse Balies* kararı[824] kanaatimizce bağımsız avukatla yapılan ve inceleme konusunun dışında kalan yazışmaların da korunma kapsamına alacağı kanaatini güçlendirmektedir[825].

Masak kararı esasında bir norm denetimi kararı olup, doğrudan rekabet hukuku ile ilişkili değildir. İptal başvurusunda, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunun 2/1-d hükmünün belli bir bölümünün[826] iptali istenmiştir. Bu kapsamda, serbest çalışan yani bağımsız avukatlara şüpheli işlem bildirimi, bilgi ve belge verme ya da raporlama gibi bazı yükümlülükler getirilmiştir. AYM, avukat-müvekkil gizliliği bağlamında güçlendirilmiş bir korumanın gerektiği, aksi durumun mahremiyet ilkesine zarar vermekle kalmayıp avukat-müvekkil ilişkisini bitirebileceğini ve bu durumun da mesleğin temel işlevini anlamsız kılacağı saptamalarını yaparak hükmün Anayasa'nın 13 ve 20. maddelerine aykırılığı gerekçesiyle ilgili kısmı iptal etmiştir.

Orde van Vlaamse Balies kararı da doğrudan rekabet hukukunu ilgilendirmeyip vergi incelemeleriyle alakalıdır. Bu kararda da bağımsız avukatların verdikleri danışmanlık sırasında şahit oldukları ve vergi kaybına yol açma ihtimali barındıran fiilleri bildirme yükümlülüğünün hukuka uygunluğunun incelenmesine ilişkindir. ABAD, her ne kadar doğrudan yargılamanın bir parçası olmaması sebebiyle durumu savunma hakkına ilişkin görmese de müvekkillerin avukatlarıyla

---

düşünülmesi ve ancak rekabet ihlalini kanunu dolanma suretiyle gerçekleştirecek yazışmaların korumadan yararlanmayacağının kabul edilmesi gerekir. Bu bağlamda, aynı işleme yönelik ilk derece mahkemesinin Ank. 15. İd. Mhk. E. 2017/412, K. 2017/3045, K.T. 16.11.2017 künyeli kararı kanımızca isabetlidir. Ancak konuşmanın ne zaman yapıldığından bağımsız olarak değerlendirildiğinde ilgili ifadelerin hakkın kötüye kullanılmasını teşvik edici olduğu anlaşıldıysa ancak bu gerekçeyle bağımsız avukatla yapılan yazışmanın dosyaya dahil edilmesi gerekir. Örneğin D13D, E. 2010/1677, K. 2014/829, K.T. 11.03.2014 künyeli karara konu olayda açıkça idareyi yanıltma amacıyla belge türetildiğinin anlaşılması üzerine, bu davranışın amacı itibariyle savunma hakkı kapsamında olamayacağı ve bu sebeple yazışmaların dosyaya dahil edilmesine ilişkin RK 09-46/1154-290, K.T. 13.10.2009 künyeli Kurul kararı hukuka uygun bulunmuştur. Nihayet, bağımsız avukatla yapılan yazışmaların karine olarak savunma kapsamında görülmesi kanaatini taşımaktayız. Zira, aksi takdirde savunma hakkının gerekli kolaylığa sahip olma unsuru zedelenecektir. AYM, savunma için gerekli kolaylığa sahip olma unsurunu Anayasa'nın 36. maddesinde yer alan "*meşru vasıta ve yollardan yararlanmak*" ifadesi ile gerekçelendirmiştir (*AYM, E. 1992/8, K. 1992/39, K.T. 16.06.1992*). Bunun yanında, savunma hakkının hukuki yardım alabilme unsuru da açıkça " *istenilen her vakitte ve konuşulanları kimsenin duyamayacağı ortamda görüşebilme, yazışmaların gizliliğine karışmama*"yı içermektedir. Selçuk Akıcı, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Savunma Hakkı", **Gaziantep Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 1, 2024, s. 49. Minimum standardı göstermese de bireysel başvuru kararlarında (*AYM, B.B. 2013/5957, K.T. 30.12.2012; AYM, B.B. 2014/13081 K.T. 22.03.2018*) kişinin zorunlu müdafilik görevini icra eden avukatıyla bir araya hiç gelmemiş olması savunma hakkının tam anlamıyla kullanılmadığını göstererek adil yargılanma hakkının ihlali olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla aksi açıkça ispatlanmadığı sürece bağımsız avukatla yapılan yazışmalar ne zaman yapılmış olursa olsun savunma hakkı kapsamında olup, dosyaya dahil edilmemelidir.

[823] AYM, E. 2021/28, K. 2024/11, K.T. 18.01.2024.

[824] ABAD C-694/20, K.T. 08.12.2022.

[825] Aynı yönde Nuri Melih İnce, "Avrupa'daki Yüksek Mahkemelerin Yerinde İncelemelere İlişkin Güncel Kararları ve Türk Hukukuna Dair Değerlendirmeler", **Uygulamalı Rekabet Hukuku Seminerleri 2024**, *ed.* Kerem Cem Sanlı / Dilan Alma / Deniz Tanlı, XII Levha, 2025, s. 13.

[826] Kanun kapsamında yükümlü tanımına dahil edilen *"..., savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak ve 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 35 inci maddesinin birinci fıkrası ile alternatif uyuşmazlık çözüm yolları kapsamında ifa edilen mesleki çalışmalar nedeniyle edinilen bilgiler hariç olmak üzere, taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar..."* kısmı.

ilişkilerinin gizli ve özel kalması gerektiği ve hukuki danışmanlıkların da bu kapsamda sayılacağı gerekçesiyle bu yükümlülüğün hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir. Görüldüğü üzere, gerek ABAD gerekse AYM'nin özellikle bağımsız avukat ile müvekkil ilişkisinin hangi konuya ilişkin olduğundan ayrık şekilde sıkı sıkıya gizli kalması gerektiğine dair yaklaşımı, rekabet denetimlerine de uygulanabilecek nitelikte görünmektedir. Bu içtihadın yerinde incelemelerde de uygulanması halinde soruşturma konusuyla ilgili olsun ya da olmasın her türlü yazışma gerek ilgili dosya gerekse yeni dosyalar bakımından kullanılamayacaktır.

20-45/617 sayılı Kılavuzun 12. maddesinde[827] de belirtildiği üzere avukat-müvekkil gizliliği kapsamında bağımsız avukatla[828] dosya hakkında yapılan görüşmeler savunma hakkı kapsamında kabul edilip dosyaya intikal ettirilmemektedir. Ancak yine de bu değerlendirmelerin yapılabilmesi için gerek kişilerin özel hayatına gerekse de savunma hakkına ilişkin verilere meslek personelinin erişimi öngörülmüştür. Özellikle kişisel telefon ve e-postanın incelenmesi bu endişeleri artırabilmektedir[829]. Bu nedenle kanaatimizce yapay zeka ya da başkaca bilişim araçları vasıtasıyla verilerin kopyalanabilir veriler olup olmadığı insan erişimi olmadan tespit edilmelidir. Kanaatimizce temel hak ve özgürlükleri ile kamu yararı arasındaki denge ancak bu şekilde sağlanabilecek olup, mevcut uygulamada kamu yararı haksız şekilde korunmaktadır. Ancak yargı kararları çoğunlukla yerinde incelemelerin hukuka uygun olduğu yönündedir[830].

Son olarak, Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin yakın zamanda verdiği kararla[831] avukat-müvekkil imtiyazına güncel bakış açısını aktarmak gerekir. Karara göre, avukatlık mesleğinin özellikleri doğrultusunda her ne şekilde kurulursa kurulsun, nihai amacından bağımsız olarak avukat ve müvekkil arasında kurulan ilişki ve bu kapsamdaki konuşma ve bilgi alışverişine mahremiyet bakımından güçlendirilmiş bir koruma sağlanması gerekmektedir. Avukatın edindiği bilgilerin gizli kalacağını

---

827 " *(12) Yerinde inceleme sırasında kopyalanan veriler, avukat-müvekkil gizliliği ilkesi kapsamında korumadan yararlanır. Buna göre, müvekkili ile arasında işçi-işveren ilişkisi bulunmayan bağımsız avukat ile müvekkil arasında, müvekkilin savunma hakkının kullanılması amacıyla yapılan yazışmalar mesleki ilişkiye ait kabul edilir ve avukat- müvekkil gizliliği ilkesi kapsamında korumadan yararlanır. Ancak, savunma hakkının kullanımıyla doğrudan ilgisi bulunmayan, özellikle de bir rekabet ihlaline yardım etmek veya devam eden ya da ileride işlenecek bir ihlali gizlemek gibi konularda yapılan yazışmalar anılan korumadan yararlanamaz.*"

828 Teşebbüs bünyesindeki avukatla yapılan konuşmalar ise korumadan yararlanamamaktadır. *Huawei* kararı: RK 19-40/670-288, K.T. 14.11.2019

829 Her ne kadar 20-45/617 sayılı Kılavuzun 4. maddesinde tümüyle şahsi kullanıma özgü olduğu tespit edilen taşınabilir cihazların inceleme konusu yapılmayacağı belirtilmişse de bu ifade iki soruna karşı cevapsız kalmaktadır. Bunlardan birincisi tümüyle şahsi kullanıma özgülenmemiş cihaz ya da hesaplara erişim sağlanabilmesidir. İkincisi ise bu tespitin nasıl yapılacağı konusundadır. Şayet bu tespit beyan üzerine yapılıyorsa, kişisel olduğu kabul edilen cihazla teşebbüslerin rekabeti ihlal edici faaliyetlere yönelik konuşmalar yapmasının önü açılmaktadır. Şayet inceleme yapmamaktan yine ilgili cihaza erişim sağlanıp teşebbüse ilişkin veri bulunmadığının tespiti ise de yine birinci sorun devam etmektedir. Bu sebeplerden ötürü bu ifadenin yetersiz olduğu kanaatindeyiz.

830 D13D, E. 2021/774 K. 2021/2384, K.T. 22.06.2021; Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2021/1274, K. 2022/270, K.T. 23.02.2022; Ank. 16. İd. Mhk. E. 2022/61, K. 2022/2068, K.T. 25.10.2022.

831 AYM, E. 2021/28, K. 2024/11, K.T. 18.01.2024.

garanti edememesi güven temelli ilişkiyi zedeleyerek avukatlık mesleğinin icra edilemeyişine sebebiyet verebilecektir. Bu sebeplerden ötürü avukatın edindiği bilgilerin özel hayata saygı hakkı bağlamında imtiyazlı bir korumaya sahip olduğu anılan kararda ifade edilmektedir. Buradan da istihdam şekli fark etmeksizin avukat-müvekkil gizliliği kapsamında yapılan görüşmelerin her koşulda korunması gerekeceği, aksi yöndeki uygulamaların ise hak ihlali oluşturacağı çıkarımı yapılarak mevcut uygulamanın temel hakların korunması rejimi ile uyumlu olmadığı sonuçlarına ulaşılabilecektir.

2.2.4.3 İdari Tedbirler

Yerinde incelemenin icrası sırasında alınan tedbirlerin de temel haklara ölçüsüz müdahale niteliğinde olmaması gerekir. Yerinde incelemeye ara verildiği sırada teşebbüsün mühürlendiği bilgisi öğretide yer almaktadır[832]. Bu yetki, 1/2003 sayılı Tüzük'ün giriş kısmının 25. paragrafında[833] Komisyona tanınmışsa da 4054 sayılı Kanunda Kurula mühürleme yetkisi verilmemiştir. Teşebbüsün mühürlenmesi ağır bir tedbir olup, özellikle teşebbüsün çalışma saatleri içerisinde uygulandığı takdirde itibar kaybına neden olacaktır. Bir işyerinin faal olmadığını alenileştiren mühürleme işlemi bu yönüyle kanaatimizce ancak açık bir yetki ile kullanılabilmelidir[834].

2.2.4.4 Veri Güvenliği

Dijital verilerin yerinde incelenmesi konusunda bir başka endişe, dijital verilerin görevli meslek personelince alınan kopyalarının -sonradan değiştirilmesi riskine karşı- teşebbüs yetkililerine imzalatılmamasıdır. Her dijital verinin imzalatılmasının imkansız olabileceği de değerlendirildiğinde öğretide bu sorunun giderilmesi amacıyla Kanunun 15. maddesi metnine alınan kopyaların bir örneğinin de notere tevdi edilmesi ve bu hususun tutanağa geçirilerek teşebbüs yetkililerine imzalatılması önerilmiştir[835]. Gerçekten de kopyaların bir örneğinin tarafsız bir üçüncü kişide bulunması teşebbüslerin veri değiştirilmesi endişelerini giderecektir. Ancak kanaatimizce mesleki sırlar ve gizlilik endişesinin bulunduğu diğer veriler de göz önüne alındığında bu öneriye bir ekleme yapılabilir. İlgili ek kopya yalnızca teşebbüslerin ve görevli meslek personelinin birlikte erişebileceği şekilde şifrelenirse bu

---

[832] Kekevi, "Kartel", s. 120. Ancak Kurul kararlarında yapılan aramada teşebbüsün inceleme sırasında mühürlendiği bilgisinin yer aldığı bir karara rastlanmamıştır.

[833] "*(25) Rekabet kurallarının ihlallerinin tespiti giderek daha güç hale gelmektedir ve rekabetin etkin bir şekilde korunabilmesi için Komisyon'un soruşturma yetkilerinin tamamlayıcı nitelikte genişletilmesi gerekmektedir. Komisyon, özellikle, faydalı bilgiye sahip olabilecek herhangi bir kişiyi sorgulama ve verilen ifadeleri kayda alma yetkisiyle donatılmalıdır. Bir denetim sırasında, Komisyon tarafından yetkilendirilen görevliler, denetim için gerekli süre boyunca mühürleme yetkisine sahip olmalıdır. Mühürlemenin normal koşullarda 72 saati aşmaması esastır. Ayrıca, Komisyon tarafından yetkilendirilen görevliler, denetimin konusu ve amacına ilişkin her türlü bilgiyi talep etme yetkisine de sahip olmalıdır.*"

[834] Mühürlemenin yoğun müdahale içermesinden ötürü hukuka aykırı olacağı gerekçesiyle aynı yönde Karslıoğlu, s. 187.

[835] İ. Yılmaz Aslan / Caner K. Çeşit / Orhan Ünal, "Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılması Düşünülen Değişiklikler Hakkında Bazı Gözlemler", **Uygulamalı Rekabet Hukuku Seminerleri 2019**, *ed.* Kerem Cem Sanlı / Dilan Alma, XII Levha, 2020, s. 28.

takdirde kopyanın tevdi edildiği noter ya da herhangi üçüncü taraf verilere teşebbüsün rızası olmadan erişemeyeceğinden gizlilik endişeleri giderilmiş olacak, aynı zamanda da kopyalanan verilerin teşebbüslerce değiştirilme imkanı olmayacaktır. Halihazırda bu uygulama, Kılavuzun 8. maddesi[836] uyarınca delillerin veri depolayıcısına kopyalanarak görevli meslek personeli ve teşebbüs yetkilisinde birer kopya bulunması ve imzalanan tutanak ekinde hash değerine[837] yer verilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bu açıdan endişelerin kısmen giderildiği söylenebilecektir.

2.2.4.5 Üçüncü Kişilere Yaptırım Uygulanması

Yerinde incelemenin teşebbüslerin malvarlıkları üzerinde yapılabileceği yukarıda ifade edilmişti. Ancak bu incelemenin yalnızca dosyanın tarafı olan teşebbüslerin malvarlığında yapılabileceği söylenemez. Gerekli hallerde aynı pazarda faaliyet gösteren ve ilgili dosyanın tarafı olmayan teşebbüslerde de yerinde inceleme gerçekleştirilmesi mümkündür[838]. Bunun için Kurulun elinde ilgili teşebbüste delil elde edilebileceğine dair makul şüphe bulunmalıdır. Örneğin *Konya Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursları Birliği Derneği* kararında[839], sürücü kurslarına yönelik yapılan incelemede adı geçen dernekte de yerinde inceleme yapılması üzerine derneğin bir sürücü kursu olarak faaliyet göstermediği savunmasına itibar edilmemiştir. Benzer şekilde *Özdörtler* kararında[840] *Çaykur*'a yönelik düzenlenen yetki belgesi kapsamında Kayseri bayisinde yapılan yerinde inceleme, Danıştay 13. Dairesi'nce bayilik ilişkisinin bulunması gerekçesiyle hukuka uygun bulunarak inceleme sırasında verilen yanıltıcı bilgi gerekçesiyle kesilen ceza hukuka uygun bulunmuştur[841].

Yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması halinde görevli meslek personelince bu hususa ilişkin tutanak tutulmakta ve Kurul kararıyla ilgili teşebbüse idari para cezası uygulanmaktadır. Ancak bu durumda cezanın şahsiliği ilkesi uyarınca irdeleme yapılması gerekmektedir. Şayet teşebbüsle doğrudan ilgisi bulunmayan ya da karar alma yetkisi bulunmayan kişiler yerinde incelemeyi zorlaştırır ya da engellerse Kurul ne yapmalıdır? Bu sorulara Kurul ve mahkeme kararları ışığında cevap verilecektir.

---

836 "*(8) İnceleme sonunda gerekli görülen dijital veriler iki ayrı veri depolayıcısına kopyalanır. Elde edilen kopyalardan biri teşebbüse teslim edilir. İnceleme sonunda hazırlanacak tutanak ekinde söz konusu dijital verilerin hash değerlerine yer verilir. Tutanak, görevli Meslek Personeli ve teşebbüs yetkilisi tarafından imzalanır. Teşebbüs yetkilisinin tutanağı imzalamaktan imtina etmesi halinde, bu durum tutanağa yazılır ve tutanak, en az iki Meslek Personeli tarafından imzalanır. İki nüsha olarak düzenlenen tutanağın bir nüshası teşebbüs yetkilisine verilir.*"

837 Hash değeri, Kılavuzda "*dijital dosyaların bütünlüğünün doğrulanması için kullanılan matematiksel bir hesaplama yöntemi*" olarak tanımlanmıştır.

838 Kekevi / Bozoğlu Fırat, s. 347.

839 RK 06-84/1081-313, K.T. 15.11.2006.

840 RK 04-27/316-67, K.T. 22.04.2004.

841 D13D, E. 2005/4935, K. 2005/1727, K.T. 10.10.2005.

Teşebbüsle doğrudan ilgisi bulunmayan kişinin yerinde incelemeyi zorlaştırması ya da engellemesi haline ilişkin yalnızca bir mahkeme kararı mevcuttur[842]. Karar bu durumda idari para cezasının teşebbüse değil ilgili kişiye uygulanması gerektiği yönündedir. Karara konu olayda *Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Elektrik Mühendisleri Odası Alanya İlçe Temsilciliği* hakkında verilen yerinde inceleme kararında üyelerden *Tunahan Solakoğlu*'nun telefonu incelenmek istenmiş ancak kişi buna engel olmuştur. Bunun üzerine, *Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Elektrik Mühendisleri Odası Alanya İlçe Temsilciliği*'ne idari para cezası uygulanmıştır[843]. Kararın gerekçesinde ise üyenin oda ile doğrudan bağının olmadığı, telefonun oda faaliyetlerinde kullanılmadığı, odanın kişiyi zorlayabilecek yetki ya da görevinin bulunmadığı, kişinin yaptığı iş çerçevesinde teşebbüs sıfatını haiz olduğu ve bu sebeplerden ötürü cezanın odaya değil kişiye uygulanması gerektiği yer almıştır. Bunun üzerine Kurul, *Tunahan Solakoğlu*'nun sahibi olduğu *Solakoğlu Enerji Mühendislik İnş. Turz. ve Tic. Ltd. Şti.*'nin cirosu üzerinden *Tunahan Solakoğlu*'na ceza uygulamıştır[844]. Kanaatimizce kararın gerekçesine katılmak mümkün değildir. Zira, en başta bir teşebbüse ilişkin verilen yerinde inceleme kararında ilgili kişinin teşebbüsle doğrudan bağı olmadığı kabul ediliyorken telefonu hangi gerekçeyle inceleme konusu yapılabilmektedir? Şayet -katılmayacağımız üzere- üyenin odayla doğrudan ilgisi bulunduğu kabul edilecek olsaydı dahi bu durumda cezanın yine odaya uygulanması gerekecekti. Bunun yanında, kişinin yaptığı iş sebebiyle teşebbüs sıfatının şartlarını karşıladığı belirtilmiştir. Bu durumda yerinde incelemeyi zorlaştıran ya da engelleyen kişinin teşebbüsle doğrudan bağı bulunmaması durumunda başka bir teşebbüsün şartlarını sağlayıp sağlamamasının ne önemi kalacaktır? Teşebbüs şartlarını sağlamayan kişilere -isabetli olarak- uygulanamayacak ceza, sırf kişinin yürüttüğü meslek teşebbüs şartlarını sağlıyor diye kendisi hakkında alınmamış bir yerinde inceleme kararına dayanılarak hangi gerekçeyle verilmektedir? Bu sorulara makul cevaplar verilemediğinden kanaatimizce bu sorun teşebbüsle ilgisi bulunmayan kişilere kim olduklarından bağımsız olarak ilgili teşebbüse uygulanması gereken miktar karşılığında ceza uygulanmasıdır. Mevcut olayda ise kişinin teşebbüsle doğrudan ilgisi tespit edilemiyorsa onun telefonunun en baştan inceleme konusu yapılmaması gerekirdi. Bu sebeple, kanaatimizce bu gerekçeyle cezanın iptal edilip ikinci kez ceza uygulanmasına imkan verilmemeliydi.

2.2.4.6 AB Hukuku Bakımından Değişen Sınırlar

AB hukukunda da temel haklara müdahale bakımından yerinde incelemeler lehine geniş bir alan bulunduğu kabul edilmektedir. Komisyon, kişisel cihazlarda inceleme yapılabileceğini 1/2003 sayılı

[842] Ank. 12. İd. Mhk. E. 2023/1049 , K. 2024/460 K.T. 20.03.2024. Karar künyesi ve gerekçesi RK 24-23/533-224, K.T. 21.05.2024 künyeli karardan alınmıştır.
[843] RK 22-48/698-296, K.T. 22.10.2022
[844] RK 24-23/533-224, K.T. 21.05.2024

Tüzük'ün 20/4. maddesine ilişkin yayımladığı Açıklayıcı Not'ta ifade etmiştir[845]. Böylelikle teşebbüse ait yerlerde bulunan her türlü cihazın incelenmesi mümkün kılınmıştır[846]. Zira, *Hoechst* kararında[847] zor kullanmadan[848] görevlilerin her türlü incelemeyi yapabilecekleri yönünde kurulan hükmün, Açıklayıcı Not'taki ifadenin[849] fikirsel dayanağı olduğu öğretide isabetle ifade edilmektedir[850]. Özetle, AB uygulamasında da rekabet kurallarının temel haklara önemli ölçüde müdahale imkanı verdiği söylenebilecektir.

Ancak arama sırasında sınırın aşıldığı durumlarda rekabet kurallarının otoritelere bir kalkan oluşturduğu düşünülmemelidir. AİHM, yerinde incelemeler sırasında belli güvencelerin bulunmasını şart koşmaktadır. *Bernh Larsen Holding As ve Diğerleri v. Norveç* kararında[851] bu güvencelere örnek olarak inceleme sırasında teşebbüs yetkilileri/vekillerinin orada bulunması, incelemenin onların rızasına tabi kılınmış olması gibi hususların varlığı aranmış ve bunların bulunmasından ötürü teşebbüsün özel hayatının ihlal edilmediğine hükmetmiştir. Ancak AİHM kararından anlaşıldığı üzere, iç hukukumuza benzer bir mevzuat düzenlemesinin olduğu Litvanya'ya ilişkin *Uab Kesko Senukai Lithuania v. Litvanya* kararına[852] konu olayda, inceleme öncesi hakim kararı alınmışsa da inceleme sırasında sınırın aşıldığı iddiasına karşı yerel mahkeme bu iddiayı inceleme yetkisi bulunmadığı savıyla davayı reddetmiştir. Yüksek Mahkeme'ye göre yerinde incelemenin, sınırları yönünden *ex post* bir incelemeye tabi tutulmaması, yeterli güvencelerin bulunmadığını göstermekte olup, bu yönüyle özel hayatın gizliliğini ihlal etmektedir. Bu sebeple, ülkemizde de Danıştay'ın yerinde inceleme sırasında sınırın aşılıp aşılmadığına ilişkin ölçütler getirmesi beklenmektedir[853].

---

[845] "Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation (EC) No 1/2003", par. 10. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/inspections_explanatory_note_en.pdf, E.T. 05.07.2025.

[846] Andersson, s. 269.

[847] ABAD *Hoechst AG*, C-46/87, K.T. 21.09.1989.

[848] Teşebbüsün rızasının olmadığı ve zor kullanmanın gerekeceği durumlarda Komisyon'un yerel makamlarla işbirliği yaparak zor kullanımını polis gibi görevlilere bırakacağı ifade edilmektedir. Ivo Van Bael, **Due Process in EU Competition Proceedings**, Wolters Kluwer, 2011, s. 140.

[849] "*10. Görevliler, teşebbüsün bilişim ortamını (örneğin bulut hizmetleri, sunucular, masaüstü bilgisayarlar, dizüstü bilgisayarlar, tabletler ve diğer taşınabilir cihazlar) ile tüm depolama ortamlarını (örneğin harici depolama aygıtları, yedekleme kasetleri, USB bellekler, CD-ROM'lar, DVD'ler) inceleme yetkisine sahiptir. Bu yetki, iş amaçlı kullanılan kişisel cihaz ve iş ortamlarına ("Kendi Cihazını Getir" türü de dahil), bunların teşebbüsün işyerinde bulunması halinde, uygulanır. Bu amaçla, Görevliler, teşebbüsün bilgi sistemleri ve altyapısında mevcut yerleşik sistem işlevlerini kullanabilir. Ayrıca kendi özel yazılım ve/veya donanımlarını ("Adli Bilişim Araçları") da kullanabilirler. Bu Adli Bilişim Araçları, Komisyon'a, (AT) 1/2003 sayılı Tüzüğün 20(2)(b) maddesi uyarınca, teşebbüsün sistemlerini ve verilerini, özellikle kurtarılan veriler dâhil olmak üzere verilerin aslına uygun kopyalarını oluşturarak ve bu kopyalarda arama yaparak, teşebbüsün sistem ve verilerinin bütünlüğüne riayet etmek suretiyle inceleme imkânı tanır.*"

[850] Andersson, s. 269-270.

[851] AİHM, 24117/08, K.T. 14.03.2013.

[852] AİHM, 19162/19, K.T. 04.04.2023.

[853] Danıştay'ın bu noktada ölçütleri belirlediği bir kararına rastlanmamıştır. AYM'nin 2019/40991, K.T. 23.03.2023 künyeli *Ford Otomotiv* kararında yerinde incelemede hakim kararı alınmamasının konut dokunulmazlığı hakkını ihlal ettiği ortaya konmuşsa da hakim kararıyla gerçekleşen incelemelerin hangi sınırlara tabi olduğu hususu açıklanmamıştır.

Sonuç olarak, yerinde incelemenin özel hayatın gizliliği ve adil yargılanma hakkı ile yakın ilişkisine rağmen[854] yerinde incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması gerekçesiyle verilen idari para cezalarına karşı açılan davalarda yerinde incelemenin gerekli olup olmadığı tartışılmamaktadır. Anayasa'nın 13. maddesine göre temel haklara müdahalenin elverişlilik, gereklilik ve orantılılık unsurlarını karşılaması gerekmektedir. Gereklilik unsuru uyarınca mümkün olan en az müdahaleyle/külfetle yani bilgi isteme vasıtasıyla elde edilebilecek bilgi ve belgelere ihtiyaç duyulması gerekçesiyle yerinde inceleme gerçekleştirilmemelidir. Ne var ki yerinde inceleme yönünde verilen karar kesin bir işlem kabul edilmemektedir[855]. Bu sebeple, idari yargı makamları yerinde inceleme kararını davaya konu edilemez addetmektedir. Bu durum, aynı zamanda hangi hallerde yerinde inceleme kararı verilebileceğinin de denetlenememesi sonucunu doğurmaktadır.

3. Kararların İdari İşlem Teorisindeki Yeri

İdarenin tek yanlı kararı ile doğrudan hukuki sonuç doğurması idari işlemin icrailik özelliğinden ileri gelmektedir[856]. İdari işlemler icrailik özellikleri sebebiyle etkili olma özelliklerini barındırmaktadır[857]. Bununla birlikte, öğretide "etkisiz işlem"[858] ya da "icrai olmayan işlem"[859] olarak anılan[860] işlemlerin de idareden doğuyor olması sebebiyle bu türdeki işlemler de idari işlem teorisi kapsamında açıklanmaktadır. Bu tür işlemler kişinin hukuki statüsünü değiştirmeyen işlemlerdir[861].

---

[854] 4054 sayılı Kanunun 15. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı "*...bunların kopyalarını ve fiziki örneklerini alabilir,*" ibaresi yönünden AYM E.2020/67, K.2022/139, K.T. 09.11.2022 künyeli kararda öne sürülmüş ve iki karşıoyda konut dokunulmazlığını düzenleyen 21. maddeye aykırılığı yönünde görüş bildirilmişse de ibarenin oyçokluğuyla Anayasa'ya uygun olduğu yönünde karar verilmiştir. Benzer şekilde AYM, E. 2004/31, K. 2007/11, K.T. 31.01.2007 künyeli kararda 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 359. maddesinin (a) bendinin 2 numaralı alt bendinin *"... gizleyenler (Varlığı noter tasdik kayıtları veya sair suretlerle sabit olduğu halde, inceleme sırasında vergi incelemesine yetkili kimselere defter ve belgelerin ibraz edilmemesi gizleme demektir.) ... hakkında altı aydan üç yıla kadar hapis cezası hükmolunur*" ibaresinin Anayasa'nın 38. maddesi yönünden incelendiği kararda Anayasa'ya uygun olduğu yönünde karar verilmişse de bir karşıoyda hükmün Anayasa'nın 2, 10 ve 38. maddelerine aykırı olduğu görüşü ileri sürülmüştür. Ancak 15. maddenin tamamı yönünden ele alınan bir norm denetimi kararı bulunmamaktadır. Danıştay'ın bu yöndeki talepleri ciddi bulmadığı kararlara örnek olarak D13D, E. 2005/8957, K. 2006/4722, K.T. 13.12.2006 ve D13D, E. 2007/6138, K. 2010/1345, K.T. 16.02.2010 künyeli kararlar verilebilir.

[855] D10D, E. 2003/6050, K. 2004/205, K.T. 16.01.2004, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 29.07.2025. Ayrıca Karslıoğlu, s. 177.

[856] Turan Yıldırım, "İdari İşlemler", içinde **İdare Hukuku**, *ed.* Nur Kaman, 9. Bs., 2024, s. 165. Gözler, **İdare I**, s. 776. İcrailiğin hukuki etki ile aynı kavramı ifade etmediği yönündeki tartışmalar için bkz. Onur Kaplan, **İdari İşlem Teorisi Açısından İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri**, XII Levha, 2021, s. 26. Haklarında kesin bir yargıya varılamayan "hukuki etki" ve "icrailik" tartışmasının özü çalışmanın konusunu oluşturmadığından çalışmada "icrailik" kavramı tercih edilecektir.

[857] Karahanoğulları, **İdari İşlemler**, s. 271.

[858] Yıldırım, "İdari İşlemler", s. 165. Karahanoğulları, **İdari İşlemler**, s. 271.

[859] Gözler, **İdare I**, s. 776.

[860] Erkut, etkililik ve icrailiğin farklı kavramlar olduğunu belirtmektedir. Erkut, **İdari İşlem**, s. 143. Buna göre, icrailik bizatihi işlemin niteliği bağlamında önemli iken, etkililik üçüncü kişilere karşı doğurduğu sonuçlar bakımından değer ifade etmektedir. Böylelikle etkililik ve menfaatin ilişkisi daha güçlüdür.

[861] Cemil Kaya, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İşlemler", **GÜHFD**, C. 4, S. 1-2, 2004, s. 256-257.

İcrai olmayan işlemler, kategorik olarak farklı alt başlıklarda incelenebilse de bir ayrıma göre[862] hazırlık işlemleri, iç düzen işlemleri ve bilgilendirici işlemler olmak üzere üç başlığa ayrılmıştır[863]. Konu bakımından özellik arz eden hazırlık işlemleri, bir idari kararın öncesinde yapılması gereken, karar almaya yetkili makamı bağlamasa da onu bilgilendirici, aydınlatıcı ya da yönlendirici işlemleri ifade ediyor olup[864], asıl işlemin tesisindeki aşamaları oluşturmaktadırlar[865]. Dolayısıyla henüz yetkili makam tarafından açıklanmış, hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir açıklama yoktur. Bu sebeple hazırlık işlemlerine karşı dava açılamamakta, yalnızca nihai (asıl) işleme karşı açılan davada, nihai işlemin ortaya çıkışında rolü bulunan hazırlık işleminin hukuka aykırılığı öne sürülebilmektedir. Zira, dava açılabilmesi için 2577 sayılı Kanunun m. 14/3-c bendi uyarınca işlemin kesin ve yürütülebilir olması gerekmektedir. Yürütülebilir olma, icrailiğe karşılık gelirken[866], işlemin kesin olması nihai halini almasını, geçirmesi gereken tüm aşamaların tamamlanmasını ifade eder[867].

İlk inceleme ve önaraştırma neticesinde verilen kararları bu bağlamda nitelemeden önce zincir işlem ve ayrılabilir işlem kavramlarına da değinmek gerekir. Zincir işlem, "*belirli ve nihai bir sonucu doğurmak amacıyla birbirini takip eden ve tamamlayıcı bir dizi işlem*" olarak tanımlanmaktadır[868]. Zincir işlemler belirli bir sıraya göre tesis edilir ve işlemler arasında hukuki bağ bulunur[869]. Ayrılabilir işlem ise zincir işlemi oluşturan işlemleri tek başlarına ele almayı, onları hukuki yapı ve etkileri bakımından ayırmayı ifade eden işlevi betimleyen kavramdır[870]. Ayrılabilir işlem niteliğindeki işlemlere karşı ise nihai işlemden ayrı olarak dava açılabilmektedir[871]. Bunun için ise ilgili işlemin tek yanlı, icrai (etkili) ve hukuki sonuç doğurabilir durumda olması gerekir[872].

İlk inceleme ve önaraştırma neticesinde verilen kararın idari işlem teorisi bakımından türü, ne yönde karar verildiğine göre değişiklik gösteren, özellikli bir durumdur. Şayet ilk inceleme neticesinde önaraştırma yapılmasına ya da önaraştırma neticesinde soruşturma açılmasına karar verilirse, bu olasılıkta karar yalnızca sürecin bir parçasıdır. Bu özelliği çerçevesinde bu kararlar bir hazırlık işlemi olup[873], kural olarak icrai nitelikte değildirler.

---

[862] Yıldırım, "İdari İşlemler", s. 179-180. Bu türlere "teyit edici işlemler" kategorisi eklenerek dörtlü ayrıma tabi tutulan sınıflandırma için Gözler, **İdare I**, s. 805-806.

[863] İcrai olmayan işlemlerin kural olarak dava konusu olamıyorken idari işlem türleri içerisinde gözden geçirilmesi, idarenin işleyişine hakim kurallar çerçevesinde tesis edilmelerinden ileri gelmektedir. Yıldırım, "İdari İşlemler", s. 179.

[864] Gözler, **İdare I**, s. 806.

[865] **A.g.e.**

[866] Yıldırım, "İdari İşlemler", s. 178-179.

[867] Erkut, **İdari İşlem**, s. 120. Sezginer, **Ayrılabilir İşlem**, s. 46.

[868] Erkut, **İdari İşlem**, s. 148.

[869] Erkut, **İdari İşlem**, s. 122. Akıllıoğlu, **Savunma Hakları**, s. 8.

[870] Sezginer, **Ayrılabilir İşlem**, s. 58. Erkut, **İdari İşlem**, s. 150 vd.

[871] Sezginer, **Ayrılabilir İşlem**, s. 60-61.

[872] Sezginer, **Ayrılabilir İşlem**, s. 59. Duran, **İdare Hukuku**, s. 399.

[873] Kurul kararlarında da sürekli olarak ifade edilmekte olan bu hususa örnek olarak RK 19-13/163-73, K.T. 28.03.2019 kararı gösterilebilir.

Mevzuatta hakkında önaraştırma yapılan ya da soruşturma açılan teşebbüslerin belli haklardan mahrum kalacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Hatta aksi yönde, Rekabet Kurumu yayınladığı duyuru metinlerinde yanlış anlaşılmaları önlemek adına teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasının ceza verileceği anlamına gelmediği hususunu sürekli hatırlatmaktadır[874]. Bu kararın icrai hale gelmesi ancak bizatihi teşebbüs hakkında olumsuz sonuç doğurmasıyla mümkündür. Önaraştırma yapılması kararı ise ilgililere yani hakkında önaraştırma yürütülecek teşebbüslere dahi tebliğ edilmemektedir.

Burada teşebbüs hakkında soruşturma yürütüldüğü bilgisinin teşebbüsün menfaatini hiç etkilemeyeceği de kanaatimizce öne sürülmemelidir. Gerçekten de ilgili teşebbüsün pasiflerinde bir artışa sebep olabilecek ceza bir risk unsuru olduğundan çeşitli hukuki ve iktisadi işlemleri etkileme potansiyeline sahiptir. Ancak serbest rekabetin korunmasındaki kamu yararı, teşebbüsün potansiyel olarak etkilenebilecek menfaatine üstün tutulmaktadır. Bu durum, zincir işlemlerin doğasıyla ilgilidir. Aynı hal, kamulaştırma işlemleri ve disiplin soruşturmalarında da vardır.

Ancak öğretide kimi yazarlarca belirtildiğinin aksine[875] ilk olasılığın varlığı önaraştırma neticesindeki karara karşı hiçbir surette dava açılamayacağı sonucunu doğurmaz[876]. Dava açılamayacağı yönündeki çıkarım yalnızca önaraştırma sonrasında soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde geçerlidir. Bu durumda açıklandığı üzere önaraştırma neticesindeki kararla kişinin hukuki statüsü etkilenmemiş olup, her ne yönde olursa olsun sürecin tamamlanmasıyla (nihai kararla) kişinin hukuki statüsü etkilenebilecektir. Ayrıca bu açıklamalar çerçevesinde 2020 değişikliği öncesinde Kanunun 43. maddesi 3. fıkrasında yer alan Kurulun soruşturmaya başlama kararının kesin olduğu hükmünün kaldırılmasının da bir değişikliğe yol açmadığını ve kanun koyucunun abesle iştigal etmemesi ilkesi uyarınca bu değişikliğin olumlu olduğunu ifade etmek gerekir.

Hal böyle iken önaraştırma sonunda soruşturma yapılmamasına karar verilmesi halinde ise süreç tamamlanmış ve işleme hukuki bir sonuç bağlanmış olmaktadır[877]. Bu sebeple, teşebbüsün cezalandırılmasında şahsi ya da kamusal menfaati bulunanlar bakımından etkili hale gelen, talepleri

---

[874] Son olarak *Visa* ve *Mastercard* hakkında https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/mastercard-ve-visa-hakkinda-sorusturma-acildi-a36dbbebaf63f01193e90050568585c9 (E.T. 21.07.2025) ve bir öncesinde tohum sektöründe faaliyet gösteren bazı teşebbüsler hakkında (https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/tohum-sektorunde-faaliyet-gosteren-yedi--ebba307f1d41f01193e80050568585c9 , E.T. 21.07.2025) yayınlanan soruşturma açılma duyurularında soruşturmaya dair özet bilgilerin ardından en altta "*Rekabet Kurulu tarafından alınan soruşturma kararları, hakkında soruşturma açılan teşebbüs ya da teşebbüs birliklerine kararın tebliğ edilmesini takiben kamuoyunun bilgisine sunulur. Kamuoyunun Rekabet Kurulu kararları hakkında bilgilendirilmesi kapsamında yapılan bu açıklamalar, hakkında soruşturma açılan teşebbüslerin ya da teşebbüs birliklerinin 4054 sayılı Kanunu ihlal ettikleri, Kanun kapsamında ceza yaptırımı ile karşı karşıya kaldıkları veya kalacakları şeklinde yorumlanamaz.*" uyarısı matbu şekilde ifade edilmektedir.

[875] Emel Badur / Burcu Ertem, "Rekabeti Sınırlayıcı Uygulamalara İlişkin İnceleme ve Araştırma Usulü", **Rekabet Dergisi**, S. 33, 2008, s. 36 (kıs. "Sınırlayıcı").

[876] Bu yöndeki en güncel karar RK 21-46/655-325, K.T. 30.09.2021 olarak tespit edilmiştir.

[877] Soruşturma yapılmaması kararının nihai karar olmadığı yönünde Aksoylu, **İdari Usul**, s. 17-18.

reddedilen gerçek ve tüzel kişiler önaraştırma neticesindeki karara karşı dava açılabilmektedir[878]. Dava sonrasında soruşturma yapılmaması yönündeki önaraştırma kararının iptaline karar verilmesi halinde, Kurul bu sefer soruşturma açılması yönünde karar verirse[879] ortada yukarıda açıklandığı üzere nihai bir işlem olmadığından bu karara karşı dava açılamayacaktır. Aynı durum, nadiren ortaya çıkan ilk inceleme neticesinde verilen karar ile sürecin sonlandırılması açısından da geçerlidir. Önemli olan, ilgili işleme nihai olma vasfı kazandıran, süreci sonlandırarak etkili hale gelen bir işlemin söz konusu olup olmadığıdır.

Önaraştırma neticesindeki karara karşı bahsi geçen olasılıkta dava açılabilmesi bu kararı ayrılabilir işlem vasfına sokmamaktadır. Zira, soruşturmanın açılmaması durumunda süreç tamamlanmakta ve önaraştırma neticesindeki karar nihai ve etkili hale gelmektedir. Sürecin sonlanmadığı durumda da etkili bir işlemden bahsedilemeyeceğinden önaraştırma neticesindeki karar ayrılabilir işlem olarak nitelendirilememektedir.

Önaraştırma neticesinde verilen soruşturma açılmaması kararına karşı kimlerin dava açabileceği de dava açılabilmesi kadar önemlidir. İdari işlem olan soruşturma açılmaması kararının hukuka uygunluğu çalışmada bahsi geçen diğer işlemler gibi idari yargıda tartışılarak karara bağlanacaktır. Bu sebeple, dava ehliyeti idari yargı kuralları çerçevesinde belirlenecektir. Ancak rekabeti ihlal tespiti usulünün incelenmesine dair kararlara karşı kimlerin dava açabileceği meselesi aşağıda[880] bütüncül olarak ele alınacağından, bu kısma ilişkin açıklamalar da ilgili alt başlıkta yapılacaktır.

Taahhüt ve uzlaşma ile neticelenen kararlarının hukuki nitelikleri bakımından yukarıda ilgili başlıklarda yapılan açıklamalar çerçevesinde bu işlemlerin birel-subjektif nitelikte olduğu hatırlatılmadır. Dolayısıyla taahhüt başvuruları neticesinde verilen ret kararı ihlal incelemesinin devam ettiğini gösterdiğinden ara karar niteliğindeki ret kararına karşı dava açılamamakta, ancak teşebbüsün hukuki statüsü etkilendiğinden dolayı işlemin kesinliğini sağlayan nihai kararla birlikte ret kararı dava edilebilmektedir. Taahhüt başvurusunun kabulü üzerine verilen nihai karara karşı dava açılması mümkünse de teşebbüslerin kendi sundukları taahhüt metinlerine karşı dava açmalarında menfaatleri kabul edilmeyeceğinden taahhüt metni haricindeki hususlar yönünden karara karşı dava açılması mümkündür. Kanunun 44. maddesinin açık hükmü karşısında uzlaşma metni ve idari para cezasına karşı dava açılamayacağı ve bu çerçevede ancak bunların dışında kalan hususlar yönünden nihai kararların

[878] Bu bakımdan ehliyet yönünden kabul edilen kararlara örnek olarak Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2022/680, K. 2022/1408, K.T. 30.11.2022; Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD E. 2021/896, K. 2022/353, K.T. 09.03.2022; Ank. 14. İd. Mhk. E. 2016/3059, K. 2017/1943, K.T. 13.06.2017 künyeli kararlar gösterilebilir.

[879] İptal kararları, mahkemenin iptal gerekçesi/kararın gerekleri doğrultusunda uygulanır. Yıldırım Uler, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1970, s. 70. Böylelikle idarenin hukuka uygun uygulamasında kimi durumlarda işlem sonucu değişebilirken, kiminde de aynı yönde sonuca varılabilmektedir.

[880] Bkz. "5. Kararlara Karşı Başvuru Yolları" başlığı.

dava edilebileceği ifade edilmelidir. Bunun yanında, benzer şekilde uzlaşma taleplerinin reddi halinde teşebbüslerin ancak nihai kararla birlikte ret kararına karşı dava açması mümkün olabilmektedir.

Son olarak bilgi isteme ve yerinde inceleme kararlarının türleri ve bu kararlara karşı dava açılıp açılamayacağı hususu da açıklanmalıdır. Öğretide bu işlemlerin hazırlık işlemi olması sebebiyle bu işlemlere karşı dava açılamayacağı öne sürülmektedir[881]. Halbuki yaptırım tehdidi barındıran işlemlere karşı dava açılabileceği kabul edilmektedir[882]. Gerçekten de 4054 sayılı Kanunun 16/1-c, 16/1-d, 17/1-b ve 17/1-c bentleri uyarınca yerinde incelemenin engellenmesi veya zorlaştırılması ya da bilgi isteme veya yerinde inceleme uygulamalarında istenen bilginin süresi içerisinde ya da hiç verilmemesi teşebbüslere idari para cezası uygulanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, teşebbüslerin hukuki durumunu etkilemeyecek bir işlemden bahsedilemez. Her ne kadar soruşturma bakımından nihai karar verilmemiş olsa da bilgi isteme ve yerinde incelemeye dair ayrıksı şekilde alınabilen ve bağlantılı olsa da başlı başına bu kararların gereğinin yapılmaması üzerine alınan ceza kararları, ilgili cezalar bakımından kesinlik ve icrailik unsurlarını sağladığından ötürü kendi içinde yaptırım tehdidi barındıran bilgi isteme ve yerinde inceleme kararlarına karşı dava açılabileceği kabul edilmelidir. Bilgi talebine sessiz kalarak verilen cezaya karşı açılan davanın kabulüyle teşebbüsün herhangi bir verisi Kurul uhdesinde bulunmasa dahi, teşebbüsün çekirdek temel haklarıyla doğrudan ilişkili yerinde incelemelerde bu işlemin hukuka aykırı şekilde gerçekleştirilmiş olması teşebbüslerin endişelerini artıracaktır[883].

Sonuç olarak, taraflarına ancak icrai işlemlere karşı dava açabileceği, bu sebeple ilgili idari usul sırasındaki işlemlere nihai işlem dışında dava açılamayacağını ifade etmek gerekir. Sürecin uzlaşma ile sonlandığı hallerde Kurul nihai kararına karşı dahi kural olarak dava açılamayacağı hususu ise bu konudaki açık kanun hükmünden kaynaklanmaktadır.

4. Kararlara Karşı Başvuru Yolları

Bu başlık altında Kurul kararlarına karşı başvuruyu kimlerin, ne türde, nereye ve ne zaman başvuru yapabilecekleri hususu aydınlatılacaktır. Özellikle kimlerin başvurabileceği hususu en tartışmalı kısım olup, sorun ve çözümü "menfaat" kavramı etrafında şekillendiğinden ilgili açıklamalar da bu bağlamda yapılacaktır. Zira, Kurul da dahil olmak üzere Rekabet Kurumu'nun her türlü işleminin

---

[881] Badur / Ertem, "Sınırlayıcı", s. 27. Yasir Talha Öztürk, "Rekabet Kurulu Kararlarına Karşı Açılan İptal Davalarına İlişkin Usul Meseleleri", içinde **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, s. 343. Öztürk, yerinde incelemenin hakim kararıyla yapıldığı hallerde hakim kararının yargısal itiraz prosedürüne tabi olduğunu isabetle belirtmektedir.

[882] Erkut, **İdari İşlem**, s. 145-146. Şeref Gözübüyük / Turgut Tan, **İdare Hukuku I**, Turhan, 9. Bs., 2017, s. 308. Danıştay'ın aksi yöndeki istisnai kararları için Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, **İdare Hukuku**, 18. Bs., Seçkin, 2024, s. 383.

[883] Kurul her ne kadar bu verileri kullanamayacaksa da Kurulun teşebbüsün verilerine hukuka aykırı bile olsa bir şekilde verilere erişmiş olması teşebbüsleri şüpheye sevk edebilecektir.

yargısal denetimi idare hukuku esaslarına göre yapıldığından, bu denetim genel kuraldan ayrılan bir özellik göstermemektedir[884].

Baştan ifade edilmelidir ki "Kurul kararı" ifadesinden kasıt, çalışmada irdelenen rekabet ihlalinin denetimine ilişkin verilen kararlardır. Uygun düştükleri ölçüde ve başvuru yolları bakımından farklılık oluşturmamaları sebebiyle Kurulun birel işlem niteliğindeki diğer kararlarına sınırlı örnekler verilerek değinilecektir. Ancak çalışma kapsamının dışında olan düzenleyici işlemlerin hukuki rejimleri incelenmediğinden bunlara karşı başvuru yollarından bahsedilmeyecektir[885].

4.1 Başvuru Türleri

İdari işlemlere karşı uyuşmazlığın çözümü açısından temel başvuru yolu yargısal yöntem olarak anılabilecek yargı organıdır. Ancak yargının iş yükü başta olmak üzere, çeşitli sebeplerden ötürü, idari işlemden kaynaklanan uyuşmazlıkların da diğer hukuk dallarında olduğu gibi alternatif yöntemlerle çözümüne imkan tanınması gerekmiştir. Alternatif yöntemlerin başında ise 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi kapsamında idari başvuru yöntemi olan ihtiyari başvuru olarak anılan üst makama başvuru yolu gelmektedir. Bunların dışında idari işlemlerin incelenmesinde diğer yöntemlerin müzakere, uzlaştırma, sulh, arabuluculuk, müzakereye dayalı anlaşma, toplantı ve ombudsmanlık olduğu ifade edilmektedir[886].

Ancak bu yöntemlerin tamamının uyuşmazlık çözüm yöntemi olup olmadığı veya idari işlemlere uygulanabilir olup olmadığı tartışmalıdır. Sözgelimi, uzlaşma kurumu 5271 sayılı Kanunun 253. maddesi[887] kapsamında ceza hukukunda kısmen uygulanmakta, arabuluculuk kurumu ise 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanununun 1. maddesi[888] kapsamında tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri işlemlere yönelik uyuşmazlıklara uygulanabilmektedir. Bunun yanında, ombudsmanlık 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 5. maddesi[889] uyarınca

---

[884] Turan Yıldırım, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayınları, 2000, s. 205.

[885] Bu noktada düzenleyici işlemlere karşı yargı yolunun 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesinin 1-c bendi uyarınca Danıştay olarak belirlendiğini hatırlatmakla yetiniyoruz.

[886] Zehra Odyakmaz / Serkan Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Orion, 2013, s. 29 vd.

[887] ***Uzlaştırma***
Madde 253 – *Aşağıdaki suçlarda, şüpheli ile mağdur veya suçtan zarar gören gerçek veya özel hukuk tüzel kişisinin uzlaştırılması girişiminde bulunulur:*
a) Soruşturulması ve kovuşturulması şikâyete bağlı suçlar..."

[888] "***Amaç ve kapsam***
MADDE 1 *– Bu Kanunun amacı, hukuk uyuşmazlıklarının arabuluculuk yoluyla çözümlenmesinde uygulanacak usul ve esasları düzenlemektir.*
Bu Kanun, yabancılık unsuru taşıyanlar da dâhil olmak üzere, ancak tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümlenmesinde uygulanır. Şu kadar ki, aile içi şiddet iddiasını içeren uyuşmazlıklar arabuluculuğa elverişli değildir."

[889] "***Kurumun görevi***
MADDE 5 *– Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını;*

idareye öneri niteliği taşıdığından, bağlayıcılık işlevi olmayan bu kurumun uyuşmazlık çözüm imkanı son derece sınırlıdır. Öte yandan, her ne kadar 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 12. maddesi[890] kapsamında idari uyuşmazlıklarda sulh başvurusu yapılması mümkün ise de bu yolun pek de işlerlik kazanmadığı aşikardır[891]. Özetle, zorunlu idari başvurunun öngörülmediği rekabet hukuku alanında yargı yolu dışında işlerliği bulunan tek yöntem ihtiyari idari başvuru olduğundan çalışmanın bu son kısmında dava yolu ve idari başvuru yolu bakımından Kurulun yukarıda anlatılan kararları incelenecektir[892].

İhtiyari idari başvuru, idari dava açılmadan önce başvurulabilecek bir yol olduğundan kişilerin ehliyet koşullarını sağlaması idari başvurular bakımından da şarttır[893]. Aynı bağlantının bir diğer sonucu olarak bir işleme karşı dava açılamıyor ise o işleme karşı ihtiyari idari başvuruda bulunulması da mümkün olmamaktadır. Bu çerçevede çalışmada incelenip ifade edildiği şekilde uzlaşma kararlarına karşı dava açılması mümkün olmadığından bu kararlara karşı idari başvuru yapılması da mümkün değildir. Gerçekten de Kurul, *İgsaş* (2023) kararında[894] uzlaşma ile sonuçlanan işleme karşı yapılan yeniden işlem tesis etme başvurusunu, uzlaşma ile sonuçlanan karara karşı dava açılamayacağından bahisle incelemeksizin reddetmiştir[895].

---

insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir..."

[890] "***İdari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli ve vazgeçme yetkileri***

MADDE 12 – *İdari işlemler dolayısıyla haklarının ihlal edildiğini iddia edenler idareye başvurarak, uğramış oldukları zararın sulh yoluyla giderilmesini dava açma süresi içinde isteyebilirler. İdari eylemler nedeniyle hakları ihlal edilenlerce, idari dava açmadan önce 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 13 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapılan başvurular da sulh başvurusu olarak kabul edilir ve bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde incelenir.*

Sulh istemine ilişkin başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Başvuru sonuçlanmadan dava açılamaz. Sulh başvurularının altmış gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Sulh başvurusu altmış gün içinde sonuçlandırılmamışsa istek reddedilmiş sayılır..."

[891] Aynur Hasoğlu, "İdarenin Sorumluluğu Bağlamında Yargı Dışı Çözüm Yolu Olarak Sulh", **SÜHFD**, C. 25, S. 2, 2017, s. 83. Y. Sertaç Serter, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, Adalet, 2015, s. 241-242.

[892] Rekabet Kurulu kararlarına karşı idari başvurunun mümkün olmadığı yönündeki görüş için bkz. Turan Yıldırım / Gül Fiş Üstün, **Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 3. Bs., XII Levha, 2025, s. 241. Ancak gerek Danıştay pek çok kararında bu başvurunun yapılabileceği yönünde hüküm kurmakta gerekse de Kurulun bu kapsamda yeniden incelediği pek çok kararı bulunmaktadır. Örnek olarak, DİDDK, 2008/3083, K. 2013/542, K.T. 20.02.2013; RK 24-06/98-41, K.T. 24.01.2024; RK 10-67/1424-540, K.T. 27.10.2010.

[893] Lütfi Duran, "İdari Müracaatler ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", **İÜHFM,** C. 12, 1946, s. 135-136. Ramazan Yıldırım, **İdari Başvurular**, 2. Bs., Mimoza, 2006, s. 40. Cem Ayaydın, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, Yenilik, 2008, s. 716 ve 743. Füsun Ceren Küçük, **İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları**, XII Levha, 2019, s. 46.

[894] RK 23-40/763-267, K.T. 31.08.2023.

[895] Gerçekten de aynı soruşturma kapsamında RK 23-36/670-226, K.T. 03.08.2023 künyeli karar neticesinde hakkında soruşturma yürütülen diğer altı teşebbüse ihlal yokluğu gerekçesiyle ceza verilmemiştir. Bunun üzerine *İgsaş* temelde eşitlik ilkesinin uygulanması savıyla Kurula başvurmuş ise de başvurusu usulen reddedilmiştir. Her ne kadar teşebbüsler daha ağır yaptırım tehdidini göze almamak adına dava haklarından feragat ederek uzlaşma yoluna gidebilmekte ise de Anayasa'ya uygunluğunu ilgili başlıkta da tartıştığımız uzlaşma kararına karşı yargı yolunun ve bunun sonucunda ihtiyari başvuru yolunun aynı soruşturmada yer alan hiçbir teşebbüsün ceza almadığı durumda dahi kapatılmış olmasının hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı kanaatini taşımaktayız.

4.2 Başvuruların Ön Koşulu: Ehliyet

İdari yargıda ehliyet, objektif ve sübjektif olmak üzere ikiye ayrılmaktadır[896]. Bu sebeple, Kurul kararlarına karşı başvurular da objektif ve sübjektif ehliyet yönlerinden ele alınacaktır.

4.2.1 Objektif Ehliyet

Objektif ehliyet kişinin taraf ve dava ehliyetlerine sahip olmasını ifade etmektedir[897]. Taraf ehliyeti, hak ehliyetine sahip olmayı ve bu bağlamda davacı ve davalı olabilmeyi, dava ehliyeti ise fiil ehliyetine sahip olmayı ve bu bağlamda kişinin bizzat ya da vekili vasıtasıyla davayı takip edebilmesini ifade eder[898]. Kurul kararlarına karşı hak arama özgürlüğünün kullanılması açısından objektif ehliyet yönünden incelenebilecek tek grup teşebbüs birlikleridir. Zira, Danıştay tüzel kişiliği bulunmayan toplulukların taraf ehliyetini kural olarak kabul etmemektedir[899].

Eski tarihli *Basın İzleme Araştırma Komitesi(BİAK)* kararında[900] Kurul, soruşturulan teşebbüslerin kurmuş olduğu *BİAK*'ı soruşturmaya dahil etmemişse de kararda *BİAK*'a yönelik birtakım yükümlülüklere hükmetmiştir. *BİAK*'a öngörülen yükümlülük öncesinde komitenin taraf sıfatı bulunmaması ve soruşturulan teşebbüsler arasında yer almadığı gerekçesiyle savunma hakkı da verilmemiş ise de *BİAK*'ın en azından bu karara karşı başvuru hakkı var mıdır? Sorunu ele alan bir çalışmada, her ne kadar adi ortaklık hükümleri uyarınca her bir komite üyesinin birlikte dava açabileceği fikri ifade edilmişse de hak arama özgürlüğünün ölçüsüz sınırlanmaması adına her bir üyenin ayrı ayrı da dava açabileceği ifade edilmiştir[901]. Gerçekten de *BİAK*'ın taraf ehliyetinin bulunmamasından ötürü kendi adına dava açması mümkün değildir. Ancak, her ne kadar 4054 sayılı Kanunun 4. maddesi ve 9. maddesine uygun şekilde bir yükümlülük yüklenmişse de karardan etkilenen üye teşebbüslerin karara karşı başvurularında ortak iradesini aramak taraflar üzerinde ağır bir külfettir. Bu sebeple, çıkarımlar üzerine ulaşılan usul kuralının temel hak ve özgürlüklere feda edilmemesi gerektiği düşüncesi ve kararın ilgili kısmını gerekçe göstererek dava açabilecek ya da idari başvuru yapabilecek başkaca kimsenin olmaması sebebiyle bu görüşe katılmaktayız.

---

[896] Gürsel Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 9. Bs., Ekin, 2023, s. 204. Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 273-274.
[897] **A.g.e.**
[898] Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 275 ve 279.
[899] Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, **Açıklamalı – İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**, 2019, Savaş, s. 534 vd.
[900] RK 99-13/99-40, K.T. 04.03.1999.
[901] Yasir Talha Öztürk, "Rekabet Kurulu Kararlarına Karşı Açılan İptal Davalarına İlişkin Usul Meseleleri", **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, s. 331.

4.2.2 Sübjektif Ehliyet

Sübjektif ehliyet, objektif ehliyetli kişinin dava konusu işlem, eylem ya da sözleşmeyle olan ilgisini belirtmektedir[902]. Ancak bu ilgi alelade bir ilgi olmayıp işlemle kişi arasında kurulan ciddi ve makul bir ilgidir[903].

Rekabet ihlali incelemesine ilişkin hukuki süreç yukarıda anlatıldığı üzere dört şekilde başlamaktadır. Hatırlanacak olursa bunlar, ihbar, şikayet, Ticaret Bakanlığının talebi ve Kurumun resen inceleme başlatmasıydı. Bu bağlamda gerek ihtiyari idari başvuru gerekse de dava açma yoluyla Kurul kararlarına karşı kimlerin başvurabileceğinin açıklığa kavuşturulması gerekir.

4054 sayılı Kanunun genel gerekçesinde yer alan aşağıdaki ifadeler, kanaatimizce rekabet kamu düzenine ilişkin bakışı yansıttığından başvuru hakkı bulunan kişilerin belirlenmesinde faydalı olacaktır:

"*Rekabet sürecinin korunması ile ülke kaynaklarının halkın taleplerine göre dağıtımı sağlanırken, artan ekonomik verimlilik ile birlikte, genel refaha olumlu katkılar da sağlanmış olacaktır. Ticari faaliyete katılanlar arasındaki rekabet, daha verimli üretim ve işletmeciliği beraberinde getirirken, daha az kaynak kullanılmasını, daha az maliyetle üretim yapılmasını, teknolojik yenilikler ve gelişmelerin ortaya çıkmasını teşvik edici bir görev üstlenmiş olacaktır. Bu da daha kaliteli mal ve hizmeti daha ucuza alabilme fırsatının doğması, böylece tüketicilerin ve toplumun tümünün refah düzeyinin artması sonucunu doğuracaktır…Hazırlanmış olan bu Rekabet Kanunu ile, piyasalara yeni girişler mevcut giriş engellerinin kaldırılması sureti ile kolaylaştırılmakta, başarısızlık riski hesaplanabilir hale getirilmekte ve halkın bundan azami yarar sağlaması amaçlanmaktadır…Piyasa ekonomilerinde rekabet politikası, genel ekonomi politikası için hayati önemi haizdir. Zira, piyasa sisteminin merkezi unsurunu oluşturan rekabet sürecindeki bozukluk ekonomik sistemin bütününü tehdit etmektedir.*"

Bu ifadelere göre, tüketiciler dahil rekabet sürecindeki tüm aktörlerin Kurul kararları bakımından menfaati bulunduğu öne sürülebilir[904]. Zira, Kanun düzenlenirken toplumsal refahın artmasının amaçlandığı, piyasanın bozulması halinde tüm ekonomik sistemin tehlikeye girebileceği çıkarımları yapılmaktadır. Ancak kanaatimizce her bir grup açısından kişisel menfaatin nasıl şekillendiği ya da hangi durumlarda bulunup hangilerinde bulunmadığının açıklanması gereklidir.

Kurum çalışanlarının kendi özlük haklarına ilişkin konular haricinde hiyerarşi ilişkisi çerçevesinde Kurumun kararlarına karşı dava açma hakkı bulunmamaktadır. Zira, rekabet ihlaline

---

[902] Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 285.
[903] D10D, E. 1999/2407, K. 2002/347, K.T. 06.02.2002, **Kazancı İçtihat Bankası**, E.T. 08.08.2025.
[904] Mehmet Gerçek, "İdari Yargılama Hukukunda "Menfaat İhlali" Kavramı: Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimine Etkisi", **Rekabet Dergisi**, C. 22, S. 2, 2021, s. 76.

yönelik Kurul kararlarıyla gerek kurul başkan ve üyelerinin gerekse raportör ya da diğer çalışanların arasında kurulabilecek kişisel bir ilişki yoktur[905].

Ticaret Bakanlığı'nın gerek Kurula doğrudan talep iletebilmesi gerekse de Rekabet Kurumu üzerinde var olan idari vesayet yetkisi dikkate alındığında[906] rekabet kamu düzeninin korunmasında Bakanlığın kişisel menfaatinin bulunduğu söylenebilecektir. Zira, idari vesayet yetkileri her ne kadar kanunla öngörülmek durumunda ise de idari vesayet ilişkisinin kurulduğu durumlarda vesayet makamının vesayet ettiği kamu kurumunun işlemleri bakımından menfaatinin bulunduğu tartışmasızdır[907]. Ancak Bakanlığın Kurul kararına karşı açtığı dava örneğine rastlanmamıştır.

İncelenmesi gereken bir diğer grup muhbirler ya da muhbir dahi olmayan kişilerdir. Başvurucunun şikayetçi ya da muhbir sıfatını kazanması Kurula yaptığı başvuruyla kendisi arasında kurulabilecek kişisel ilişkiye göre belirlenmektedir. Bu bağlamda, Kurulun tesis ettiği işlemle doğrudan ya da dolaylı menfaati bulunan şikayetçiler ile yalnızca tüketici ya da vatandaş sıfatını haiz muhbirler arasında kişisel menfaat koşulu bakımından ayrım yapılması gereklidir. Ancak Danıştay, muhbir olsun ya da olmasın[908] vatandaş ya da tüketici sıfatıyla açılan davaların menfaat koşulunu sağladığından bahisle ehliyet yokluğundan reddedildiği kararları bozarak davaların bu sebeple reddedilmemesi gerektiğine karar vermektedir[909]. Bununla birlikte tüketici sıfatının yeterli bulunmayarak davanın ehliyet yönünden reddedildiği kararların hukuka uygun bulunduğu idari yargı kararları da mevcuttur[910].

Başvurucu olmayan kişi tarafından açılan davaların ise ehliyet yönünden reddedildiği gözlemlenmektedir[911]. Kanaatimizce böylesi kategorik bir kabule ulaşmak mümkün değildir. Zira, kişi

---

[905] Ancak Kurum'dan ayrılan personel bakımından kesin kanaate varılamayacak olup olay özelinde menfaatin incelenmesi gerekir. Uzman yardımcılığı görevinden ayrılmış kişinin RK 18-07/112-59, K.T. 08.03.2018 künyeli *Duru Bulgur* kararına karşı dava önce farklı gerekçe ile ehliyet yönünden Ank. 13. İd. Mhk E. 2018/1875, K. 2018/2595, K.T. 20.12.2018 künyeli kararla reddedilmişse de Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2019/1829, K. 2019/2624, K.T. 20.11.2019 künyeli kararla istinaf başvurusu kabul edilerek ilk derece kararı iade edilmiş ve akabinde Kurul kararı iptal edilmiştir.

[906] AYM, E. 2011/100, K. 2012/191, K.T. 29.11.2012 künyeli kararda idari vesayet yetkisinin dava açma yetkisini içerebileceği belirtilmiş, AYM, E. 2008/28, K. 2010/30, K.T. 04.02.2010 künyeli kararda ise idari vesayet yetkisinin yalnızca dava açma ile sınırlanması yetersiz görülmüştür.

[907] Ali Ulusoy, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 2000, s. 276.

[908] Kişiler ihbarda bulunmasalar dahi yayınlanan kararlarla ya da farklı şekillerde Kuruma yapılan başvurunun reddedildiği konusunda bilgi sahibi olabilmektedirler.

[909] D13D, E. 2020/1495, K. 2021/1811, K.T. 09.12.2021; D13D, E. 2022/268, K. 2022/916, K.T. 09.03.2022, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 01.02.2026. Ayrıca bölge idare mahkemeleri de bu yönde yapılan istinaf başvurularını kabul etmektedir. Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2022/1073, K. 2022/1033, K.T. 28.09.2022; Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2018/1875, K. 2019/2624, K.T. 20.11.2019. Aynı yönde bir ilk derece mahkemesi kararı için Ank. 16. İd. Mhk. E. 2013/1478, K. 2015/655, K.T. 14.05.2015.

[910] D13D, E. 2013/1279, K. 2015/676, K.T. 19.02.2015 künyeli kararda Danıştay temyiz başvurusunun reddine karar vermişse de incelenen Ank. 12. İd. Mhk. E. 2013/1279, K. 2013/1656, K.T. 30.09.2013 künyeli ilk derece mahkemesi kararında kişinin hangi sıfatla dava açtığı açıklanmamış olup menfaatin neden bulunmadığı da anlaşılamamaktadır. Yine de karar gerekçesinden hareketle idari para cezasının düşük bulunduğu savıyla yöneltilen davanın tüketici sıfatıyla açıldığı tahmin edilmektedir. Ayrıca Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2021/502, K. 2021/733, K.T. 07.04.2021.

[911] Ank. Böl. İd. Mhk. 8. İDD, E. 2021/144, K. 2021/731, K.T. 07.04.2021. Karara konu olayda başvurucu bir dernek iken, bir

Kurul kararı neticesinde lehine olduğunu düşündüğü bir karar aldıysa bunu dava etmeyecektir. Bu durumda hukuka aykırılık şüphesi taşıyan işlemlerin hukuka uygunluk denetiminin sağlanabilmesi için üçüncü kişilerin müdahalesi gerekmektedir[912]. Bunun yanında başvurucunun menfaat ilişkisine göre şikayetçi ya da muhbir sıfatını kazanmasının yanında yukarıdaki paragrafta ifade edildiği üzere Kurul bakımından muhbir olarak kabul edilen kişilerin dahi bazı kararlarda menfaatinin bulunduğu kabul edilmişken, bir kişinin Kurul kararından doğrudan ya da dolaylı olarak etkilendiğini ispatlayabilmesi halinde kişisel menfaatinin bulunduğu kabul edilmeli, diğer şartları da taşıyorsa ehliyetli olduğu sonucuna varılmalıdır. Dolayısıyla kişinin başvurucu olup olmamasının kategorik bir kıstas olarak ele alınmaması gerektiği düşüncesindeyiz.

Şikayetçinin, sürecin tamamlanması halinde[913] olumsuz sonuçta dava açma ehliyetinin olduğu[914], disiplin soruşturması işlemlerinin yargısal denetiminde de yargı organlarınca şikayetçi ile işlem arasında menfaat ilişkisi kurularak ifade edilmektedir[915]. Zira, Kurula yapılan başvuru ile muhbir olmayıp şikayetçi sıfatını kazanan kişi halihazırda menfaat ilişkisi kurulmuş kişidir. Bu sebeple, şikayetçinin açtığı davanın ehliyet sebebiyle reddedildiği yargı kararı bulunmamaktadır. Her ne kadar ehliyet yönünden kıyas edilebilecek disiplin soruşturmaları bakımından her iki yönde bölge idare mahkemesi kararları mevcut ise de[916] DİDDK 2023 yılında verdiği aykırılığın giderilmesi kararında hak arama hürriyeti bağlamında şikayetçinin menfaati ve ehliyetinin bulunduğu yönünde hüküm kurmuştur[917]. Bunun yanında her ne kadar 4054 sayılı Kanunun 42. maddesinde doğrudan ya da dolaylı

---

gerçek kişinin tüketici sıfatıyla açtığı dava, menfaat yokluğu gerekçesiyle ehliyet yönünden reddedilmiştir. Benzer şekilde Ank. 4. İd. Mhk. E. 2020/1495, K. 2021/1301, K.T. 08.07.2021 künyeli kararda ise davayı açan ve ilgili teşebbüsten ürün aldığının faturasını gösteren tüketicinin başvurucu olup olmadığı sorgulanmış ve başvurucu olmayan tüketicinin menfaatinin etkilenmediğine hükmedilmiştir. Ancak kanaatimizce piyasanın bozulmasından tüketicilerin etkilendiği göz önüne alındığında başvurucu olup olmamanın belirleyici kriter olmaması gerekmektedir. Özellikle davaya konu kurul kararında rakipler arası anlaşmanın mevcut olup olmadığı araştırılmışken tüketicilere dava hakkı tanınmaması davaların önünde önemli bir engel teşkil ederek çoğu zaman dava açacak kimsenin kalmaması sonucunu doğurmaktadır. Gerçek, s. 80-81. Bununla birlikte çalışma konusunun dışında kalsa da ehliyet yönünden Danıştay'ın tek tip bir bakış açısı bulunmadığını gösteren D13D, E. 2012/2013, K. 2014/2507, K.T. 17.06.2014 künyeli kararda devralma işlemine karşı -niteliği gereği- başvurucu olamayacak tüketicinin açtığı dava ehliyet yönünden kabul edilmiştir. Ancak devralmaya ilişkin bir başka karara karşı açılan davanın temyiz incelemesinde Danıştay oyçokluğuyla menfaatin etkilenmediği yönünde D13D, E. 2019/669, K. 2019/1107, K.T. 04.04.2019 künyeli kararı vererek, devralma işlemleri bakımından da yeknesak bir bakış açısı bulunmadığını ortaya koymuştur.

[912] Onur Karahanoğulları, "Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu", **AÜSBFD**, C. 62, S. 3, 2007, s. 210-211.

[913] Gerek şikayetin reddi gerekse soruşturma sonrası talebin tam olarak karşılanmaması halinde şikayetçinin dava hakkı olduğu tartışmasızdır.

[914] Aslan, **Rekabet Hukuku**, s. 1338 ve 1388.

[915] D8D, E. 2014/9911, K. 2014/9748, K.T. 05.12.2014 **Danıştay Dergisi**, S. 140, s. 353. D8D, E. 2016/7161, K. 2019/2386, K.T. 29.03.2019, **Danıştay Kararları Dergisi**, S. 1, 2019, s. 502. Zehreddin Aslan / Halil Altındağ, **Memurların Ceza ve Disiplin Soruşturması**, 6. Bs., Seçkin, 2024, s. 126.

[916] Şikayetçinin ehliyetinin bulunmadığı yönünde İstanbul Böl. İd. Mhk. 2. İDD, E. 2022/2358, K. 2022/2558, K.T. 31.10.2022 akt. DİDDK, E. 2023/22, K. 2023/27, K.T. 01.06.2023, **www.danistay.gov.tr**, E.T. 08.08.2025. Şikayetçinin ehliyetinin bulunduğu yönünde İstanbul Böl. İd. Mhk. 3. İDD, E. 2022/740, K. 2022/909, K.T. 29.09.2022 akt. DİDDK, E. 2023/22, K. 2023/27, K.T. 01.06.2023, **www.danistay.gov.tr**, E.T. 08.08.2025.

[917] DİDDK, E. 2023/22, K. 2023/27, K.T. 01.06.2023, **www.danistay.gov.tr**, E.T. 08.08.2025.

menfaati olduğunu ispatlayan herkesin Kurulun ret kararına karşı dava açabileceği hükmü mevcutsa da bu hüküm sınırlayıcı olarak değil, örneklendirici olarak düzenlenmiştir. Şikayetçi ya da menfaati bulunduğunu ispatlayan herkes yalnızca ret kararlarına karşı değil, teşebbüslere yaptırım uygulanan kararlara karşı da sözgelimi cezanın düşük hesaplandığı savıyla dava açabilmektedir.

Aynı soruşturmanın tarafı olup da bir teşebbüsün ceza alıp diğerinin ceza almadığı kararlar bakımından da bu kararlara karşı açılan davada ehliyet incelemesi yapılması gerekebilir. Ceza alan teşebbüs kendisinin ceza almaması gerektiği talebiyle Kurul kararının iptalini isteyebilse de acaba ceza almayan teşebbüsün ceza alması gerektiği savıyla Kurul kararının iptalini isteyebilecek midir? Böylesi bir talebin hukuk düzenince korunmasının yanında zaman yönünden de değişen bir durumun olmadığı göz önüne alındığında meşruluk ve güncellik unsurları bakımından menfaat yokluğu ileri sürülemeyecektir. Kanaatimizce, Kurulun hukuken geçerli sebepleri olsa dahi aynı soruşturmanın tarafı olan teşebbüslere eşit muamele yükümlülüğünün ihlal edildiği savıyla dava açma hakkının tanınması gerekir. Teşebbüsün bu talebini nasıl gerekçelendirdiği hususu esasa ilişkin olduğundan aynı soruşturmanın tarafı olan teşebbüslerin belirtilen taleplerle Kurul kararının iptalini istemesinde adalet anlayışının zedelenmemesi bakımından kişisel menfaatin olduğunun kabulü gerekir[918]. Danıştay'ın da Kurul kararlarına ilişkin olmasa da öteden beri iktisadi rekabet ilişkisi içinde olmaktan doğan bir kişisel menfaatin bulunduğunu kabul ettiği gözlemlenmektedir[919]. Kurulun ilgili teşebbüslere muafiyet tanınmasına karar verdiği *Atık Kağıt* kararına[920] karşı bir rakip teşebbüs tarafından açılan davada ilk derece mahkemesi salt rekabet ilişkisi içinde olmanın menfaati göstermediği savıyla davayı ehliyet yönünden reddetmişse[921] de Danıştay, kararın muhtemel sonuçlarından davacının etkilenebileceğini gerekçe göstererek bu kararı bozmuştur[922].

Bir başka örnek aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan teşebbüslerden küçük olanın soruşturmadan çıkarılmasına ilişkindir. Bu kararlarda genellikle küçük teşebbüs de minimis gerekçesiyle soruşturmadan çıkarılmakta, aynı kararla ya da akabinde büyük teşebbüs soruşturmaya dahil edilmektedir. Teşebbüsler de ceza almaları ihtimalinde cirosu yüksek olan teşebbüs bakımından daha yüksek tutarda idari para cezası alacaklarından ötürü sürecin sonlandığı teşebbüs bakımından ilgili

---

[918] Aynı maddi olaya ilişkin davanın menfaat yönünden reddi gerektiği itirazlarına rağmen bu itirazların ciddi görülmeyerek davanın esasına geçildiği ve bu bakımdan aynı yönde D13D, E. 2015/3353, K. 2019/4244, K.T. 11.12.2019.

[919] D6D, E. 1946/2361, K. 1947/629, **Danıştay Kararları Dergisi**, S. 35, s. 126-127; DDDGK, E. 1950/61, K. 1950/284, K.T. 09.06.1950, **Danıştay Kararları Dergisi**, S. 46-49, 1949-1950, s. 106-107; DİDDGK, E. 1989/430, K. 1990/18, K.T. 02.02.1990, **Danıştay Dergisi**, S. 80, 1991, s. 111-113 akt. Akyılmaz / Sezginer / Kaya, **Açıklamalı – İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 581. Yazarlar Danıştay'ın az sayıda da olsa aksi yönde kararının bulunduğunu belirtmektedirler. Örnek olarak, D6D, E. 1950/1409, K. 1951/442, K.T. 06.03.1951, **Danıştay Kararları Dergisi**, 1952, S. 50-53, s. 530. Kararda başkasına verilmiş maden ruhsatının davacının kendi menfaatini etkilemediğine hükmedilmiştir.

[920] RK 13-42/538-238, K.T. 08.07.2013.

[921] Ank.14. İd. Mhk. E. 2014/135, K. 2014/373, K.T. 04.04.2014.

[922] D13D, E. 2014/3381, K. 2014/3071, K.T. 02.10.2014.

karara karşı dava açma yoluna gidebilmektedirler. Ancak bu durumda küçük ölçekli teşebbüs bakımından kişisel bir menfaatin bulunduğu söylenemeyecektir. Büyük ölçekli teşebbüsün soruşturmaya haksız şekilde dahil edildiği iddiası iptal davası bakımından ancak kendisi için süreci sonlandıran ve kesin işlemin kendisi aleyhine tesis edildiği kararla ileri sürülebilecektir. Bu sebeple, idari yargı organları küçük ölçekli teşebbüsün açtığı davaları menfaat yokluğu gerekçesiyle reddetmektedir[923].

Benzer yönde, rekabet ihlalinde belirleyici etkisi bulunan yönetici ve diğer çalışanlara uygulanan idari para cezalarına karşı bağlı bulundukları teşebbüsün menfaati kabul edilmemektedir[924]. Her ne kadar arada istihdam ilişkisi bulunsa da yaptırımın muhatabı teşebbüs olmayıp, çalışanları olduğundan bu kararlara karşı teşebbüslerin açtıkları davalar ehliyet yönünden reddedilmektedir[925].

Özetle, idari yargı organlarının sübjektif menfaat yönünden yaptıkları ehliyet değerlendirmelerinde genel olarak müspet karar verdikleri ancak davacıların doğrudan ya da dolaylı etkilenmedikleri dosyaların reddedildiği; az etkilendiklerine kanaat getirilen dosyalarda ise rekabeti ihlal iddiasının ağırlığı ile davacının etkilenme oranı arasında yaptıkları ters orantılı değerlendirmede ancak ihlal iddiası çok ağırsa ya da kişi üzerinde etkileri büyükse ehliyetin kabul edilebildiğini ifade etmek gerekir.

4.3 Başvuru Merci, Süresi ve Aleyhine Başvurulabilecek Karar Türleri

İdari başvuruyu kimlerin yapacağı kadar başvurunun nereye yapılacağı da önemli bir husustur. 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinin 1. fıkrası uyarınca başvurunun değerlendirmesi, işlemi tesis eden makamın üstü olan makamdan ancak böyle bir makam yoksa işlemi tesis eden makamdan istenmektedir. 4054 sayılı Kanunun 20. maddesinin 2. fıkrasında da Rekabet Kurumu'nun ilişkili olduğu bakanlığın Ticaret Bakanlığı olduğu belirtilmiştir. Bu bilgiler ışığında, başvurunun nereye yapılması gerektiği hususu cevaplandırılacaktır. Zira, madde hükmü uyarınca doğru makama yapılan başvuru ret cevabı verilene dek ya da bunun dışında 30 gün dava açma süresini uzatacakken, yanlış makama yapılan başvurunun dava açma süresine etkisi olmamaktadır. Süre konusunda dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise Kurulun hakkında dava açılacak kararının verilmesinden itibaren 60 günlük dava açma süresi geçmeden idari başvurunun yapılmış olması ve başvuru tarihine kadar geçen süre ile ret tarihinden (30 gün içinde cevap gelmemesi halinde en geç başvurudan sonraki 30. günden) sonra davanın açıldığı sürenin toplamda 60 günü aşmamasıdır.

[923] Ank. 5. İd. Mhk. E. 2022/104, K. 2022/114, K.T. 26.01.2022.
[924] DİDDK, E. 2007/2953, K. 2009/1880, K.T. 22.10.2009.
[925] D13D, E. 2007/6432, K. 2010/1330, K.T. 16.02.2010; D13D, E. 2006/1543, K. 2007/384, K.T. 30.01.2007.

İdari yargı makamları konuya ilişkin vermiş oldukları ilk kararlarda, 4054 sayılı Kanunun 55. maddesinin 2008 değişikliği öncesi halinde yer alan "*Kurulun nihaî kararlarına, tedbir kararlarına, para cezalarına ve süreli para cezalarına karşı kararın taraflara tebliğinden itibaren süresi içinde Danıştaya başvurulabilir. Bu süre içinde yargı yoluna başvurulmazsa karar kesinleşir.*" şeklindeki 1. fıkra hükmü uyarınca Kurul kararlarının dava açılmadığı sürece kesin olduğu ve bu sebeple Kurumun işlemleri hakkında 11. madde başvurusu yapılamayacağına hükmetmişti[926]. Sonrasında konunun incelendiği başka mahkeme kararlarında da üst makama başvuru mümkün görülmüşse de o zamanki adıyla Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Rekabet Kurumu'nun üst makamı olduğu, zira Kurumun Bakanlıkla ilişkili olduğunu ifade edilmiştir[927].

Halbuki "üst makam" kavramı, hiyerarşi ilişkisinden kaynaklanmaktadır[928]. Bu sebeple, üst makam idari vesayet makamı değil hiyerarşik olarak üstte bulunan makamdır. Böyle bir makamın bulunmaması halinde ise mevcut idare en üstte kabul edilerek idari başvuru aynı makama yapılır. Dolayısıyla idari vesayet makamı üst makam değildir[929]. Nitekim, Ticaret Bakanlığının Rekabet Kurumunun üst makamı olmadığı öğretide de ifade edilmiştir[930]. Bu çerçevede, olumlu yönde mahkeme kararına rastlanmamış ise de Kurulun resmi internet sitesinde, Kurulca tesis edilen işlemlerin 2577 sayılı Kanunun 11. maddesi çerçevesinde "Kurulca" yeniden değerlendirildiği 56 karar bulunmaktadır[931]. Bunlardan ilki 2010 yılında verilmiş olup[932], rekabet ihlaline yönelik bir işlemin yeniden değerlendirildiği ilk karar 2013 yılında verilmiştir[933].

Kurulun süreci sonlandıran icrai nitelikteki kararlarına karşı gerek 60 gün içerisinde genel kural ve 4054 sayılı Kanunun 55. maddesi hükmü uyarınca Ankara İdare Mahkemelerinde dava açılması

---

926 DİDDK., E. 2003/428, K. 2005/2175, K.T. 16.06.2005, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 11.08.2025; D10D, E. 2000/1221, K. 2002/4361, K.T. 14.11.2002 akt. DİDDK, E. 2003/428, K. 2005/2175, K.T. 16.06.2005, **Lexpera İçtihat Bankası**, E.T. 11.08.2025. Ancak İdari Dava Daireleri Kurulu kararının karşıoyunda, başvurulacak merci belirtilmese de madde metninde geçen kesinliğin işlemin kesinleşmesi anlamını taşıdığı ve bunun 11. madde başvurusuna engel olmadığı isabetle ifade edilmiştir.

927 Ank. 11. İd. Mhk. E. 2017/646, K. 2017/1855, K.T. 05.06.2017; Ank. Böl. İd. Mhk. 1. İDD E.2017/1479, K.2018/53, K.T. 17.01.2018 akt. Y. Sertaç Serter, "Rekabet Kurulu Kararlarına Karşı İYUK m. 11 Kapsamında Yöneltilen İdari Başvurulardan Hareketle Rekabet Kurulu Kararları Üzerindeki Denetimin Niteliği ve Kapsamı", **BASEAK Core Makaleleri-I**,, s. 210-211 (kıs. "Rekabet").

928 R. Odent, **Contentieux administratif**, C. II, Dalloz, 2007, 248 vd.; J. M. Auby / R. Drago, **Traité de contentieux administratif**, C. II, 2. Bs., LGDJ, 1975, s. 130-134; J. M. Auby / R. Drago, **Traité des recours en matière administrative**, Litec, 1992, s. 116-122; G. Vedel ve P. Delvolvé, **Droit administratif**, C. II, PUF, 1992, s. 240 vd.; A. De Laubadère ve Y. Gaudemet, **Traité de droit administratif**, C. I, LGDJ, 2001, s. 472 vd.; P. Lampué, "Le développement historique du recours pour excès de pouvoir depuis ses origines jusqu'au début du XXe siècle", **Revue internationale des sciences administratives**, S. 1, Y. 20, 1954, s. 359 vd. akt. Güher Ulu, "İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Y. 19, S. 38, 2020/2, s. 76. AYM, E. 2024/106, K. 2024/224, K.T. 25.12.2024; AYM, E. 2020/72, K. 2022/160, K.T. 13.12.2022.

929 Ulusoy, 2021, s. 745.

930 Serter, "Rekabet", s. 216 vd.

931 11.08.2025 tarihinde yapılan arama sonucunda.

932 RK 10-67/1424-540, K.T. 27.10.2010.

933 RK 13-36/483-208, K.T. 13.06.2013.

gerekse de bu yola başvurmadan önce ihtiyari idari başvuruda bulunulması ve bu başvurunun reddedilmesinin ardından dava açılması mümkündür. Bu çerçevede, Kurulun önaraştırma yapılmaması, soruşturma yapılmaması ve uzlaşma haricinde soruşturmayı herhangi bir yönde sonlandıran kararlarına karşı dava açılması mümkündür. Bunun dışındaki işlemlerin iptal davası yoluyla nihai işlemin hukuka aykırı olmasına sebep olduğu savı ise ancak bu işlemler bakımından yukarıda açıklandığı üzere ilgilinin menfaatinin bulunması halinde öne sürülebilir.

Son olarak, Kurulun idari yaptırım yönünde verdiği kararlara karşı açılacak davalarda idare mahkemelerinin görevli olmasının 5326 sayılı Kanunun 3. maddesi[934] ve 27/1. maddesindeki "*İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir.*" hükmü ile ne ölçüde örtüştüğü hususu değerlendirilmelidir. Söz konusu kanunun 2005 yılında kabul edilmiş olmasından ötürü kanun hükümlerinin 1994 yılında kabul edilen 4054 sayılı Kanunla çatışması halinde önceki-sonraki kural çatışması kuralı uyarınca 5326 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. 2012 yılında 5560 sayılı Kanunun 12. maddesi ile değiştirilene kadar Rekabet Kurulu kararlarına karşı görevli ilk derece mahkemesi Danıştay olarak belirlenmişti. Dolayısıyla her iki hüküm de özel kural içermekte olduğundan özel-genel kural çatışmasında üstün bir hüküm bulunmamaktaydı. Ne var ki 5326 sayılı Kanunun 3. maddesi hükmünün "*Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.*" şeklindeki ilk hali aynı yıl Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla davaya konu edilmiş ve AYM'nin iptal kararı sonrasında yeniden düzenlenen hükümde "*diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde*" ifadesi eklenmiş ve devamına eklenen bentle birlikte, getirilen istisnanın yalnızca idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerine ilişkin olduğu açıkça belirtilmiştir. Böylelikle hükümler arasında çatışma ortadan kalkmış olup, dava açma süresinin 45 gün kısalmasının önüne geçilmiştir.

Özetle, Kurul kararlarına karşı başvuru yollarında başvuru türleri, merci, süresi ve uzlaşma kararları hariç aleyhine başvurulabilecek karar türleri bakımından zaman içerisinde oluşmuş bir içtihat birliğinden bahsetmek mümkün iken; objektif ve subjektif ehliyete ilişkin kararlarda aynı sonuca ulaşılamamaktadır. Bu bağlamda, teşebbüs birliklerine ilişkin idari yargının bakış açısı gerekçeli şekilde netleştirilmeli, aynı şekilde tüketicilerin hangi durumlarda dava açıp açamayacağına ilişkin ölçütlerin net şekilde ortaya konması gerekmektedir.

---

934 "***Genel kanun niteliği***
Madde 3- *Bu Kanunun;*
a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,
b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır."

SONUÇ

Bu çalışmada, Rekabet Kurulu'nun ihlal denetim usulünün hukuka uygunluğu idare hukuku perspektifinden ele alınmış; özellikle bilgi isteme, yerinde inceleme, taahhüt ve uzlaşma kurumlarının hem normatif çerçevesi hem de uygulamadaki görünümleri incelenmiştir. Çalışma boyunca gerek Kurul kararları gerekse Yüksek Mahkemeler ile Danıştay içtihadı ve öğreti üzerinden yapılan tartışmalar, denetim usulünün yalnızca ekonomik kamu düzenini koruma amacına yönelmediğini; aynı zamanda temel haklar, hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik gibi anayasal ilkelerle sürekli etkileşim halinde olduğunu göstermektedir. Çalışmanın sonuç bölümü ile hedeflenen, bulguları analitik bir bütünlük içinde toparlarken, ölçüt karmaşasını giderme, şeffaflığı artırma ve yargısal denetimi güçlendirme hedefiyle somut ve uygulanabilir öneriler geliştirmektir.

Denetim usulünün evreleri itibarıyla bakıldığında, öncelikle şüphe kavramının ve şüphenin derecelerinin açık bir şekilde tanımlanmasının belirleyici olduğu görülmektedir. Şüphenin, kanaate giden yolda delillerle desteklenmedikçe inanç oluşturmayacağı; buna karşılık belirli asgari eşiğin aşıldığı durumlarda idarenin harekete geçmesini makul kılacağı kabul edilmelidir. Bu çerçeve, Kurulun resen harekete geçme ve resen araştırma ilkeleri ile birlikte düşünüldüğünde, özellikle "ciddi ve yeterli bulgu" eşiğinin nasıl ve hangi evrelerde aranacağı sorununu gündeme getirmektedir. Tez kapsamındaki analiz, söz konusu eşiğin, soruşturma açılmasına karar verilirken kullanılmasının isabetli olacağını; buna karşılık daha erken evrelerde ya da nihai ceza kararı tesis edilirken tek başına bu eşiğin yeterli kabul edilmemesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Böyle bir ayrım, hem Kurul kaynaklarının etkin kullanımına hem de teşebbüslerin belirsizlikten korunmasına hizmet edecektir.

Bilgi isteme ve yerinde inceleme araçları, denetim usulünün merkezi bileşenleridir. Bilgi isteme, şeffaflık ve açıklık ilkeleriyle doğrudan bağlantılıdır; ne var ki usulün bu aşaması, yaptırım tehdidiyle desteklendiğinde idari davaya konu olabilecek nitelikte etkiler doğurabilmektedir. Bu nedenle bilgi talebinin konusu, kapsamı, süresi ve muhatabının belirlenmesinde ölçülülük ilkesinin gözetilmesi zorunludur. Benzer durum, yerinde inceleme bakımından da söz konusudur. Özellikle kişisel veriler, veri güvenliği ve avukat-müvekkil gizliliğinden kaynaklanan çekirdek alanlar heyetlerin tutacağı raporlara konu edilmemelidir. Bunun yanında, yerinde inceleme kararının sınırlı yargısal denetimi, özellikle onu izleyen yaptırım kararları üzerinden Kurula gereğinden fazla özgür bir alan bırakabilmektedir.

Uygulamada özellikle yerinde inceleme sırasında ortaya çıkan meseleler –örneğin, dijital verilerin kopyalanması, veri bütünlüğünün güvenceye alınması, avukat–müvekkil görüşmelerinin mahremiyeti, işyerinin mühürlenmesi bağlamındaki sorunlar– idare hukuku ilkeleri bakımından zengin bir tartışma alanı yaratmıştır. Kurulun elindeki yetkilerin açıkça kanundan doğması, kapsam ve sınırlarının öngörülebilir olması şarttır. Dijital deliller bakımından ise veri güvenliğinin sağlanması, alınan kopyaların doğrulanması ve imza–teslim protokolleri gibi usul güvenceleri, müdahalenin kaçınılmaz olduğu hâllerde dahi temel hak ihlali riskini azaltacaktır.

İdari işlem teorisi perspektifinden bakıldığında, denetim evrelerinde tesis edilen kararların hukuki niteliği (hazırlık işlemi/ara karar–icrai işlem ayrımı) onların yargısal denetimini doğrudan etkilemektedir. Zincir işlem–ayrılabilir işlem ayrımı çerçevesinde, nihai karara giden süreçteki bazı işlemlerin tek başına dava edilebilir olup olmadığı hem teşebbüslerin etkin başvuru hakkı hem de usul ekonomisi açısından kritik bir rol oynamaktadır. Bu çalışma, bilgi isteme ve yerinde inceleme kararlarının, belirli şartlarda yaptırım tehdidi içerdiği ve bu nedenle yargısal denetime konu edilebileceği yönündeki yaklaşımın, temel haklar ve hukuki güvenlik ilkeleriyle daha uyumlu bir sonuç verdiğini ortaya koymaktadır. Aksi yaklaşım, denetim yetkisinin sınırlarını belirsizleştirmekte ve mahkemelerin iş yükü düşünüldüğünde, ölçüsüz müdahaleleri görünmez kılma riski taşımaktadır.

Taahhüt ve uzlaşma mekanizmaları, rekabet ihlallerinin etkin ve hızlı biçimde sonlandırılmasında önemli araçlar olarak konumlanmıştır. Taahhüt, ihlalin varlığına hükmedilmeksizin, belirli yükümlülüklerin üstlenilmesi suretiyle rekabet düzeninin tesisi amacına hizmet etmekte; uzlaşma ise soruşturmanın sonunda cezada indirim ve usul ekonomisi açılarından fayda sağlamaktadır. Bununla birlikte, taahhüt ve uzlaşma süreçlerinin şeffaf ve öngörülebilir kurallarla yürütülmesi, özellikle değişiklik talebi, reddedilme ve bağlayıcılık koşullarının açıkça belirlenmesi şarttır. Uzlaşma kararlarına karşı yargı yolunun kapalı olması, etkili başvuru hakkı ve adil yargılanma ilkeleri yönünden tartışmalıdır; kanaatimizce Anayasa'ya aykırı olan bu hüküm bakımından çözüm, müesseseyi işlevsizleştirmeden yargısal denetimi tümden dışlamayan ara formların tasarlanmasında aranmalıdır.

Kurul kararlarının yargısal denetim karşısındaki görünümü, denetim usulünün meşruiyeti bakımından belirleyicidir. Çalışma bulguları, Kurul kararlarının önemli bir kısmının yargı yerlerince onandığını ve böylelikle usul ve esasa ilişkin çerçevenin genel olarak korunabildiğini göstermektedir. Öte yandan, yargı kararlarının yaygın ve düzenli şekilde yayımlanmaması –özellikle son yıllarda– hem öğretideki tartışmaları besleyecek malzemenin azalmasına hem de uygulamadaki öngörülebilirliğin zayıflamasına yol açmaktadır. Şeffaflığın güçlendirilmesi, yalnızca akademik dünyanın değil, idarenin kendi iç öğrenme döngüsünün de sağlıklı işlemesi bakımından zorunludur.

İhlal denetiminde kullanılan ekonomik testler ve delil standartları, uyumlu eylem iddialarında özel bir önem taşır. Paralel fiyat hareketleri, bölgesel uyum, arz–talep dengesindeki paternler gibi göstergelerin, iletişim delili bulunmasa dahi belirli durumlarda karine oluşturabileceği kabul edilmektedir. Ancak bu karinelerin hangi koşullarda ve hangi güçte devreye sokulacağı, soruşturma açılması eşiği ile nihai ceza kararı arasındaki delil standardının ayrıştırılması gereğini bir kez daha hatırlatmaktadır. Aksi halde, delil standardı fiilen tek tipleşir ve hem idare açısından aşırı ihtiyatlılık hem de teşebbüsler açısından orantısızlık riskleri doğarak belirsiz bir alana kapı aralanmaktadır.

Uygulamada dikkat çeken örnekler, denetim usulünün kapsamına ilişkin beklentileri güncellemeyi gerektirmektedir. Dijital pazarlar, veri taşınabilirliği, çok taraflı platformlar ve bağlı ürün–hizmet ekosistemleri, klasik özel hukuk görünümü altında esasında rekabet hukuku sorunlarını barındırabilmektedir. Bu noktada, veri işleme ve birleştirme politikalarının rekabete etkileri, geçici tedbir ve idari para cezası uygulamalarının dayandığı analitik gerekçelerin şeffaf biçimde ortaya konmasını gerektirir. Böylece, yalnızca somut olayın değil, benzer nitelikteki vakaların da öngörülebilirliği artacaktır.

Savunma hakkının etkin kullanımı, özellikle soruşturma raporu–ek beyan–ek savunma döngüsünün usul ekonomisi ilkesiyle dengeli yürütülmesine bağlıdır. Usul değişikliklerinin, tarafların eşitliği ilkesini zedelemeyecek biçimde kurgulanması; raportör görüşlerinde değişiklik halinde teşebbüslere ek savunma imkânının açık ve öngörülebilir şartlara bağlanması önemlidir. İdari yargılama hukukundaki sebep ikamesi doktrininin yarattığı sonuçlar, idari işlemin karşı tarafına hiç öne sürülmemiş bir gerekçeye karşı beyanda bulunma imkanı verilmesinin gereğini göstermektedir. Aynı mantığın, denetim usulünde de asgari düzeyde yansıtılması, adil yargılanma hakkının usuli boyutunu güçlendirecektir.

Şeffaflık ve katılım ilkeleri yönünden bakıldığında, bilgi edinme hakkının etkin kullanımı ve dosyaya giriş hakkı–ticari sır dengesi, denetim usulü açısından belirleyici bir rol oynamaktadır. Kanunda ve ikincil düzenlemelerde hangi bildirimlerin kimlere, ne zaman ve nasıl yapılacağına ilişkin çerçeve—özellikle soruşturmanın başlatılması, raporlardaki değişikliklerin bildirilmesi ve ticari sır nedeniyle erişim kısıtlarının sonuçları—açık bir şekilde çizilmiştir. Bu çerçevenin uygulamada tavizsiz işletilmesi hem delillerin güvenilirliğini hem de idarenin kararının dayanacağı maddi zeminin sağlamlığını artıracaktır.

Tüm bu tespitler, denetim usulünün özünde bir “denge sanatı” olduğunu göstermektedir: Ekonomik kamu düzenini korumak ile temel hak ve özgürlüklere saygı göstermek arasında; etkin ve çabuk sonuç almak ile özenli ve temel haklara saygılı bir süreç yürütmek arasında sürekli bir denge kurulmalıdır. Bu dengeyi kurmanın anahtarı, ölçütlerin açıklığı, usul güvencelerinin görünür ve

uygulanabilir oluşu, yargısal denetimin erişilebilirliği ve şeffaflıktır. Bu ilkeler, yalnızca normatif ideal olarak değil, günlük uygulamanın pratik parametreleri olarak da ele alınmalıdır.

Bunun için ilk olarak "ciddi ve yeterli bulgu" ölçütünün yeri Kurul uygulamalarında netleştirilmeli; bu ölçüt, soruşturma açma kararı bakımından asgari delil standardı olarak ele alınmalıdır. Önaraştırma yapılması kararı verilirken aranması, rekabet ihlallerinin yaptırımsız kalmasına alan açabilecek; buna karşılık nihai ceza kararı için aranması ise teşebbüslerin masumiyet karinesini ihlal edebilecektir. Bunun yanında, yerinde inceleme kararlarının gerekçelendirilmesi, ölçülülük testi adımlarını ikincil düzenlemelerle zorunlu hale getirilmelidir. Üçüncü olarak, dijital delillerin alınması ve saklanmasına ilişkin usul güvenceleri standartlaştırılmalı; kopya doğrulama, loglama ve taraf imzaları gibi pratikler zorunlu hale getirilmelidir.

Ayrıca, taahhüt ve uzlaşma mekanizmaları bakımından şeffaflık ve yargısal denetim arasındaki denge yeniden kurulmalıdır. Uzlaşma kararlarına karşı yargı yolunu tümden kapatan yapı, en azından belirli usuli sakatlıklar veya bariz hesap hataları gibi alanlarda sınırlı bir denetim imkanı tanıyacak şekilde yeniden düzenlenebilir. Taahhüt metinlerinin bağlayıcılığı, değişiklik ve ret prosedürleri ile izleme–uyum mekanizmaları açık ve öngörülebilir kurallarla desteklenmelidir.

Bu çalışma denetim usulünün hukuki mimarisini, idare hukuku ilkeleriyle yeknesak bir bütünlük içinde yeniden düşünmenin gerekliliğini göstermiştir. Getirilen çerçeve, rekabet hukuku uygulamasının şeffaflık, katılım ve etkili başvuru hakkı ile birlikte ele alınmasının, yalnızca tekil sorunların çözümünde değil, kurumsal meşruiyetin güçlenmesinde de belirleyici olduğunu ortaya koymaktadır. Öneriler, mevcut yapıyı işlevsiz kılmadan, aksine daha öngörülebilir, daha ölçülü ve daha hak duyarlı bir denetim rejimi inşa etmeye yöneliktir. Bu yaklaşım, rekabet düzeninin korunması ile temel hakların güvence altına alınması arasında kalıcı ve sürdürülebilir bir denge kurma amacına hizmet ederek hukuk devleti ilkesine katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Akıllıoğlu, Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Sevinç/TODAİE, 1983.

Akgüner, Tayfun / Berk, Kahraman, **İdare Hukuku,** 8. Bs., Der, 2017.

Aksoylu, Özge, **4054 Sayılı Kanun`un 4. ve 6. Maddeleri Uyarınca Rekabet Kurulu`nun İzlediği İdari Usuller**, Galatasaray Üniversitesi, 2006 (kıs. İdari Usul).

Akyılmaz, Bahtiyar, **İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin, 2000 (kıs. Usul).

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, **İdare Hukuku**, 18. Bs., Seçkin, 2024.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil **, Türk İdari Yargılama Hukuku**, 11. Bs., Savaş, 2025.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, **Açıklamalı İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş, 2019.

Aslan, İsmail Yılmaz, **Rekabet Hukuku: Teori ve Uygulama**, 6. Bs., Ekin, 2021.

Aslan, Zehreddin / Altındağ, Halil, **Memurların Ceza ve Disiplin Soruşturması**, 6. Bs., Seçkin, 2024.

Aslan Zehreddin / Kahraman Berk, **Rekabet Kurumunun Oluşumu, Yetkileri ve Yargısal Denetimi**, Alfa, 2000.

Atasoy, Seçkin, **Türk Rekabet Hukukunda De Minimis Kuralı,** Seçkin, 2024.

Atay, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 10. Bs., Turhan, 2024.

Ateş, Mustafa, **Rekabet Hukukuna Giriş**, Adalet, 2013.

Auby J. M. / Drago R., **Traité de contentieux administratif**, C. II, 2. Bs., LGDJ, 1975.

Auby J. M. / Drago R., **Traité des recours en matière administrative**, Litec, 1992.

Ayaydın, Cem, **İdare Hukukuna Giriş (II)**, Yenilik, 2008.

(Van) Bael, Ivo, **Due Process in EU Competition Proceedings**, Wolters Kluwer, 2011.

Balcı, Mustafa , **Vergi Hataları ile Düzeltme-Şikayet Konusunda Uygulamada Yaşanan Hukuki Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, XII Levha, 2022.

Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I: Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1970-1972.

Biniş, Mine, Türk **Vergi Hukukunda Vergi Hataları ve Sonuçları**, Adalet, 2012.

Birtek, Fatih, Ceza **Muhakemesinde Delil ve İspat**, Adalet, 2016.

Bülbül, Erdoğan, **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, Beta, 2010.

Can, Emre, **İdari İşlemin Şekil Unsuru**, XII Levha, 2016.

Candan, Turgut, **Vergisel Kabahatler ve Suçlar**, Yetkin, 5. Bs., 2022.

Carbajo, Joël, **L' application dans le temps des décisions administratives exécutoires**, MDD, 1980.

Centel, Nur / Zafer, Hamide, **Ceza Muhakemesi Hukuku,** 21. Bs., Beta, 2022.

Crouzatier Durand, Florence, **La fin de l'acte administratif unilatéral**, L'Harmattan, 2003.

Çakır, Hüseyin Melih, **6754 Sayılı Bilirkişilik Kanunu Kapsamında Bilirkişinin Disiplin Sorumluluğu**, XII Levha, 2019.

Çelik, Abdullah, **Adil Yargılanma Hakkı Rehberi**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2014.

Dellis, George, **Droit Pénal et Droit Administratif L'influence du Droit Pénal sur Le Droit Administratif Répressif**, LGDJ, 1997.

Delvolvé, Pierre, **L'acte Administratif**, Sirey, 1983.

Dinçer, Ömer / Yılmaz, Cevdet, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık, 2003.

Dural, Mustafa / Sarı, Suat, **Türk Özel Hukuku Cilt I: Temel Kavramlar ve Medeni Kanunun Başlangıç Hükümleri**, 17. Bs., Filiz, 2022.

Duran, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları,** İstanbul Üniversitesi, 1982 (kıs. İdare Hukuku).

Ekinci, Murat, **İdari İstikrar İlkesi**, Adalet, 2021.

Erkut, Celal, **Hukuka Uygunluk Bloku: İdare Hukukunda Hukukun Genel**

Erkut, Celal, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, 2015, s. 9 (kıs. İdari İşlem).

Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa, 2002.

Ezrachi, Ariel / Stucke, Maurice E., **Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm Driven Economy** Harvard University Press, 2016.

Faull , J. / Nikpay, A., **The EU Law of Competition**, 3. Bs., Oxford University Press, 2014.

Frese, Michael, **Sanctions in EU Competition Law: Principles and Practice**, Hart Publishing, 2014.

Froger, Charles, **La Prescription Extinctive des Obligations en Droit Public Interne**, Dalloz, 2013

Gedik, Doğan, **Ceza Muhakemesinde İspat ve Şüphenin Sanık Lehine Yorumlanması**, Adalet, 2023.

Gemalmaz, H. Burak, **Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi 6 - Mülkiyet Hakkı**, Anayasa Mahkemesi, 2018.

Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, C. I, 3. Bs., Ekin, 2019 (kıs. İdare I).

Gözübüyük, Şeref / Tan, Turgut, **İdare Hukuku I**, 9. Bs., Turhan, 2017.

Gözübüyük, Şeref / Tan, Turgut, **İdare Hukuku II**, 10. Bs., Turhan, 2022.

Gürkaynak, Gönenç, **Rekabet Hukuku**, Seçkin, 2025.

Gürler, Onur, **Sermaye Piyasası ve Rekabet Hukukunda Taahhüt Mekanizması**, Seçkin, 2024.

Gündüz, Harun, **Rekabet İhlallerine İlişkin Soruşturmalar ve Para Cezaları: Rekabet Kurulu'nun 20 Yılının Bilançosu**, XII Levha, 2018.

İnceoğlu, Sibel, **Adil Yargılanma Hakkı, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi 4**, Avrupa Konseyi Ankara Program Ofisi, 2018.

Karahanoğulları, Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, 5. Bs., Turhan, 2022 (kıs. İdari İşlemler).

Kaplan, Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, 9. Bs., Ekin, 2023.

Kaplan, Onur, **İdari İşlem Teorisi Açısından İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri**, XII Levha, 2021.

Kasapoğlu Turhan, Mine, **İdari Usul Hukukunda Dinlenilme Hakkı**, XII Levha, 2025.

Kaya, Cemil, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, 3. Bs., XII Levha, 2021.

Kelek, Mücahit, **Disiplin Hukukunda İspat ve Delil**, Seçkin, 2023.

Khan, Nicholas, **EU Antitrust Procedure**, 6. Bs., Sweet & Maxwell, 2012.

Küçük, Füsun Ceren, **İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları**, XII Levha, 2019.

(De) Laubadère A. / Gaudemet Y., **Traité de droit administratif**, C. I, LGDJ, 2001.

Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. I, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

Odent R., **Contentieux administratif**, C. II, Dalloz, 2007.

Odyakmaz, Zehra / Çınarlı, Serkan, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Orion, 2013.

Özay, İl Han, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz, 2004.

Özdemir, Olgu, **Rekabet Kurumunun Yerinde İnceleme Yetkisi**, XII Levha, 2024.

Özkardeş, Nihal, **Sektöre Özgü Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimine Tabi Pazarlarda Rekabet Hukukunun Uygulanması**, Seçkin, 2021.

Razzini, Renato, **The Foundations of European Competition Law: The Objective and Principles of Article 102**, Oxford University Press, 2011.

Saygılı, Abdurrahman, **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj, 2007.

Sezginer, Murat, **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin, 2000.

Serter, Y. Sertaç, **İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular**, Adalet, 2015.

Şahin, Cumhur / Göktürk, Neslihan, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 14. Bs., Seçkin, 2023.

Tan Turgut, **Ekonomik Kamu Hukuku**, TODAİE, 1984.

Teleki, Cristina, **Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention on Human Rights**, Brill-Nijhoff, 2021.

Türkkan, Erdal, **Nasıl Bir Rekabet Vizyonu**, C. 2, Rekabet Kurumu, 2009.

Ulusoy, Ali D., **İdari Yaptırımlar**, XII Levha, 2013.

Ulusoy, Ali D., **Yeni Türk İdare Hukuku**, 4. Bs., Yetkin, 2021.

Uler, Yıldırım, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1970.

Uran, Emrah, **Amerika Birleşik Devletleri Rekabet Hukuku: Teori ve Uygulama**, XII Levha, 2019.

Varlı, Elif Banu, **Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Prosedürü**, Yetkin, 2020.

Vedel G. / Delvolvé P., **Droit administratif**, C. II, PUF, 1992.

Yasin, Melikşah, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, XII Levha, 2015 (kıs. İspat).

Yıldırım, Ramazan, **İdari Başvurular**, 2. Bs., Mimoza, 2006.

Yıldırım, Turan / Fiş Üstün, Gül, **Açıklamalı-Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 3. Bs., XII Levha, 2025.

Yılmaz Özel, Nurcan, **Adil Yargılanma Hakkı Kriterlerinin Türk İdari Yargılama Hukuku Açısından Muhtemel ve Gerçekleşen Etkileri**, XII Levha, 2016.

Waline, Marcel, **Le principe 'Audi Alteram Partem**, LJCD, 1957.

MAKALELER VE KİTAP BÖLÜMLERİ

Açdoyuran, S. Burak, "İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar" **SÜHFD**, C. 7, S. 1-2, 1999, ss. 1-19.

Açımuz, Bige, "İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme", **MÜHFD**, C. 24, S. 2, Aralık 2018, ss. 530-568.

Akbulut, Emre, "İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi", **TBB Dergisi**, S. 81, 2009, ss. 1-21.

Akıcı, Selçuk, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Savunma Hakkı", **Gaziantep Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 1, 2024, ss. 31-57.

Akıllıoğlu, Tekin, "Bireyin Yönetsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", **AİD**, C. 14 S. 3, Ankara, 1981, ss. 37-56 (kıs. "Bireyin Korunması").

Akıllıoğlu, Tekin, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", **AÜSBFD**, C. 46, S. 1-2, Ankara, 1991, ss. 1-12 (kıs. "Bilgi Alma").

Akıllıoğlu, Tekin, "Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi", **AİD**, S. 15 C. 2, Ankara, 1982, S. 10, ss. 7-19 (Kıs. "Gerekçe").

Aksoylu, Özge, "Anayasa Md. 40/2'nin Uygulanmasına İlişkin Belirsizliklerin K. 2022/1 Sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararı Işığında Değerlendirilmesi", **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 20, S. 1, 2023, ss. 23-75 (kıs. "Danıştay").

Akyılmaz, Bahtiyar, "Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m.40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi", **GSÜHFD: Prof. Dr. Yıldızhan Yaylaya Armağan**, Armağan Serisi No: 4, 2003, ss. 83-90 (kıs. "Başvuru Yolları").

Akyılmaz, Bahtiyar, "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, S.1, Y.1998, s.23-55 (kıs. "Takdir Yetkisi").

Alan, Nuri, "İdari Usul ve İdari Yargı", **ABDer**, S. 2, Ankara, 2000, ss. 3-15.

Altındağ, Halil, "İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata", **GÜHFD**, C. 20, S. 4, 81, 2016, ss. 81-97.

Altıparmak, Cüneyd, "Kabahatler Hukukunda Soruşturma Zamanaşımı", **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 82, S.1, 2008, ss. 49-58.

Altıparmak, Kerem / Karahanoğulları, Onur, "Bölge İdare Mahkemesi Kararıyla Anayasa'nın Zımnen İptali", **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 19-20, 1997-1998, ss. 215-233.

Ardıyok, Şahin, / Canbeyli, Armanç, "Avrupa Birliği Rekabet Kurallarına Uyumda Eksik Parçalara Tamamlanıyor: De Minimis Uygulaması", **Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Yapılan 2020 Yılı Değişiklikleri: Nedenleri, Kapsamı ve Olası Etkileri**, ed. Kerem Cem Sanlı, 2022, ss. 221-252.

Arı, M. Haluk, "Rekabet İhlallerini Cezasız Sonuçlandırmaya Yönelik Bir Mekanizma: Taahhüt", **Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Yapılan 2020 Yılı Değişiklikleri: Nedenleri, Kapsamı ve Olası Etkileri**, ss. 253-292.

Arı, Haluk / Kırmızıgül, Benan, "Kartel İncelemelerinde Delil ve İspata Dair Meseleler", **Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-IX**, 2011, ss. 337-381.

Aslan, İ. Yılmaz / Çeşiti Caner K. / Ünal, Orhan, "Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılması Düşünülen Değişiklikler Hakkında Bazı Gözlemler", **Uygulamalı Rekabet Hukuku Seminerleri 2019**, ed. Kerem Cem Sanlı / Dilan Alma, XII Levha, 2020, ss. 1-38.

Aslan, İ. Yılmaz, "Rekabet Hukukunda Bilgi İsteme Yetkisi", **Nurkut İnan'a Armağan**, ss. 5-58 (kıs. "Bilgi İsteme").

Atalay, Oğuz, "İspat", içinde **Pekcanıtez Usul**, ss. 1585-1764.

Apaydın, Bahadır, "Türk Rekabet Hukukunda İdari Para Cezalarında Esas Alınacak Ciro Yılının Belirlenmesi Sorunu ve Danıştay Uygulaması", **MÜHF-HAD**, C. 25, S. 1, 2019, ss. 27-52.

Aydemir, Muhammed Emin, "4054 Sayılı Kanun Kapsamında Savunma Hakkının Etkili Kullanımı Çerçevesinde Dosyaya Giriş Hakkı". **Adalet Dergisi**, S. 70, 2023, ss. 505-541.

Azrak, A. Ülkü, "İdari Usul ve Yasalaştırılması", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi,** Ankara, Danıştay Matbaası, 1990, ss. 821-834.

Azrak, A. Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", **İÜHFM**, C. 33, S. 1-2, İstanbul, 1967, ss. 66-82.

Badur, Emel / Ertem, Burcu, "Rekabet Kurulu'nun Denetim Yetkisini Kullanma Araçları", **TBB Dergisi**, S. 90, 2010, ss. 102-122 (kıs. "Denetim").

Badur, Emel / Ertem, Burcu, "Rekabeti Sınırlayıcı Uygulamalara İlişkin İnceleme ve Araştırma Usulü", **Rekabet Dergisi**, S. 33, 2008, ss. 3-61 (kıs. "Sınırlayıcı").

Bağrıaçık, Ahmet / Tekinsoy, Ayhan, "Tam Yargı Davası Özelinde İdari Yargıda Dava Açma Süresi", **AHBVÜHFD**, C. XXVI, S. 3, 2022, ss. 585- 618.

Bağrıaçık, Ahmet, "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. Maddesine Göre Yapılan Başvuruya Zımni Retten Sonra Gelen Açık Ret Cevabının Dava Açma Süresine Etkisi". **ABDer**, C. 76, S. 3, 2018, ss. 81-102.

Bailey, David, "Standard Of Proof in EC Merger Proceedings: A Common Law Perspective", **Common Market Law Review**, C. 40, S. 4, 2003, ss. 845-888.

Baker, D. I., "The Use of Criminal Law Remedies to Deter and Punish Cartels and Bid-Rigging", **The George Washington Law Review**, 2001, C. 69, S. 5/6, ss. 693-714.

Bonacquisti, Giulia / Freedman, Rosa / Langford, Malcolm, "Is the Constant Expansion of Human Rights Consolidating or Weakening the Protection and Respect**?", Expansion of The Concept of Human Rights: Impact on Rights Promotion and Protection**, ed. EU Directorate-General for External Policies (*AB Dış Politikalar Genel Müdürlüğü*), 2018.

Botteman, Yves, “Mergers, Standard of Proof and Expert Economic Evidence”, **Journal of Competition Law and Economics,** C:2, S.1, 2006, ss. 71-100.

Canatar, Yusuf Sinan, “Temel Haklar ve Güvenceler Işığında Rekabet Kurulu Tarafından Uygulanan İdari Para Cezaları”, içinde **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, ss. 203-258.

Ceylan, Mahmut, "İdari Yargıda Delil Serbestisi ve Sınırları", **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 8, S. 16, 2018, ss. 325-342.

(Van) Cleynenbreugel, Pieter, “The Privilege against Self-Incrimination in EU Competition Law: Time for a Case Law Update?”, **Bialystok Legal Studies**, C. 28, S. 4, 2023, ss. 117-130.

Constanza, Nicolasi, “No Fishing at Dawn (Raids)! Defining the Limits of the Commissions’ Inspection Powers in Antitrust Proceedings”, **Queen Mary Law Journal**, Special Conference Issue, 2016, ss. 53-69.

Çağlayan, Ramazan, “İdari Yargılama Usulünde Dava Açma Süresine İlişkin Güncel Kararlar Üzerine Bazı Mülahazalar”, **AHBVÜHFD**, C. XXVI, 2022, S. 4, s. 207-245.

Çayan, Gökhan, “İdari Yargıda Masumiyet Karinesi: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi İçtihatları Açısından Bir Değerlendirme”, **TAAD**, Y. 12, S. 45, 2021, ss. 191-226.

Çebi Buğdaycı, Melike Özge, “İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, S. 2016/1, 2016, ss. 25-46.

Çebi Buğdaycı, Melike Özge, “İdari Usul Hukukunda Temsil Hakkı”, **YBHD**, S. 2022/2, 2022, ss. 397-434 (kıs. “Temsil”).

Dere, Gülçin, "Rekabet Hukuku Soruşturmalarında Uzlaşma Mekanizmasından Beklenen Etkinlik ve Riskler", **Uygulamalı Rekabet Hukuku Seminerleri 2024**, *ed.* Kerem Cem Sanlı / Dilan Alma / Deniz Tanlı, XII Levha, 2025, ss. 35-68.

Dere, Gülçin, "Rekabet Kurulu Kararları Işığında Yerinde İnceleme Yetkisinin Gelişimi", içinde **Nurkut İnan'a Armağan**, ss. 411-444.

Doğan, İlyas, “Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir Mi?”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Başbakanlık Basımevi, 1998, ss. 130-143.

Duran, Lütfi, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **AİD**, C.31, S.2, Ankara, 1998, ss. 3-13 (kıs. “İdari Usul”).

Duran, Lütfi, “İdari Müracaatler ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, **İÜHFM**, C. 12, 1946, ss. 130-199.

Eken, Musa, “Bilgi Edinme Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı: Dr. Muzaffer Sencer’e Armağan**, C. 17-18, 1995-1996, ss. 61-75.

Evren, Çınar Can, “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri”, **TBB Dergisi**, S. 91, Ankara, 2010, ss. 110-145.

Fernandes, Paolo / Gallo, Daniele / Nato, Alessandro, "Stocktaking on the Principle of Nemo Tenetur in the Case Law of the ECtHR and CJEU", **EUROJUS**, C. 11, S. 2, 2024, ss. 406-428.

Feyzioğlu, Metin, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Madde 6/3-a Uyarınca İsnadın Bildirilmesi ve Türk Hukuku", **TBB Dergisi**, S. 55, 2004, ss. 102-105.

Forrester, Ian S., "A Bush In Need of Pruning: The Luxuriant Growth of Light Judicial Review", **European University Institute Robert Schuman Centre For Advanced Studies: 2009 EU Competition Law And Policy Workshop/Proceedings**, 2011, ss. 407-452.

Freedman, Rosa, "Is the Constant Expansion of Human Rights Consolidating or Weakening the Protection and Respect**?", Expansion of The Concept of Human Rights: Impact on Rights Promotion and Protection**, ed. EU Directorate-General for External Policies (*AB Dış Politikalar Genel Müdürlüğü*), 2018, ss. 5-9.

Gemalmaz, H. Burak, "Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Usulünde Mülkiyet Hakkının Uygulanabilirliği Meselesi I: AYM Kararlarının Mülkiyet Hakkının Mevcudiyetinin Dayanağı Olarak Uluslararası Hukuka Açıklık Açısından Eleştirel Değerlendirilmesi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 32, 2015, ss. 379-401.

Çev., Gemalmaz, Semih / Doğru, Osman, "Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası", **İHİD**, S.1-3, 1987, ss. 127-146.

Gerçek, Mehmet, "İdari Yargılama Hukukunda "Menfaat İhlali" Kavramı: Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimine Etkisi", **Rekabet Dergisi**, C. 22, S. 2, 2021, ss. 67-87.

Göçgün Faruk, "Çok Sayıda Kişiyi Etkileyen İdari İşlemlerde İdari Usule Katılım", **İMEDÜHFD**, C. 10, S. 2, Aralık 2023, ss. 297-324.

Güran, Sait, "Yönetimde Açıklık", **İHİD**, Y. 3, S. 1-3, 1982, ss. 101-112.

Gürkaynak, Gönenç, "AB Rekabet uygulamasında Komisyon ve Teşebbüsler Arasında Uzlaşma ve Sulh", **Rekabet Dergisi,** C. 5, S. 1, 2004, ss. 36-77.

Gürkaynak, Gönenç / Yaşar, Ayşe Gizem, "Rekabeti Kısıtlayıcı Amaç"ı Yeniden Değerlendirmek: "*Groupement Des Cartes Bancaires v Commission*" Kararı Işığında Yeni Bir Gün", **Rekabet Dergisi**, C. 16, S. 1, 2015, ss. 41-103.

Gürkaynak, Gönenç / Yıldırım, Korhan / Özgökçen, Hakan / Aydın, Buğra, "Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylemlerin İspatı Odaklı İspat Tartışmaları", **Rekabet Dergisi**, S.48 (12-4), 2011, ss. 75-125.

Gürpınar, Reşit, "Rekabet Kurulu Kararlarında Toplantı ve Karar Yeter Sayısı", **Legal Hukuk Dergisi**, C. 15, S. 170, 2017, ss. 733-750.

Gürpınar, Reşit, "Rekabet Hukukunda Çevrim İçi (Online) Sözlü Savunma Toplantılarının Hukuki Niteliği", **BASEAK Core Makaleleri-I**, *ed.* Şahin Ardıyok / Emin Köksal, XII Levha, 2023, ss. 61-84, (kıs. "Sözlü Savunma").

Gürpınar, Reşit "Rekabet Hukukunda Ek Savunma", **Baseak CORE Papers**, S. 14, 2021, ss. 1-10 (kıs. "Ek Savunma").

Gürpınar, Reşit, "Türk Rekabet Hukukunun Üvey Evladı: Şikâyetçi", içinde **Nurkut İnan'a Armağan**, *ed*. Kerem Cem Sanlı / İ. Yılmaz Aslan / Gamze Aşçıoğlu Öz, XII Levha, 2022, ss. 507-548.

Hasoğlu, Aynur, "İdarenin Sorumluluğu Bağlamında Yargı Dışı Çözüm Yolu Olarak Sulh", **SÜHFD**, C. 25, S. 2, 2017, ss. 65-87.

Hondu, Selçuk, "İdari Yargılama Usulünde Deliller ve "'Şahit'", **Günışığında Yönetim II: Yargısal Korunma**, ed. İl Han Özay, XII Levha, 2004, ss. 253-278.

Işıklar, Celal, "İdari Yargıda Duruşma", **TAAD**, C. 2, Y. 2, S. 4, 2011, ss. 45-100.

İnce, Nuri Melih, "Avrupa'daki Yüksek Mahkemelerin Yerinde İncelemelere İlişkin Güncel Kararları ve Türk Hukukuna Dair Değerlendirmeler", **Uygulamalı Rekabet Hukuku Seminerleri 2024**, *ed.* Kerem Cem Sanlı / Dilan Alma / Deniz Tanlı, XII Levha, 2025, ss. 1-34.

İzci, Büşra, "Bir Sınır Belirleme Sorunu: Rekabet ve Kamu Hizmeti Karşılaşması", içinde **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, *ed.* Melikşah Yasin / Memduh Cemil Şirin, 2023, ss. 7-42.

Kağıtcıoğlu, Mutlu, "İdare Hukuku Yaklaşımıyla Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapısal Tedbirler", **TAAD**, Y. 12, S. 47, Temmuz 2021, ss. 119-144.

Kanlıgöz, Cihan, "Katılımcı Demokrasi ya da İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Üzerine", **AÜHFD**, C.45, S.1, Ankara, 1996, ss. 167-183.

Karahanoğulları, Onur, "Birel İşlemlere Karşı Açılan İptal Davalarında İlgi Bağı Sorunu**",** **AÜSBFD**, C. 62, S. 3, 2007, ss. 201-232.

Karakılıç, Hasan, "Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılan Değişiklikler Üzerine Bir Değerlendirme", **BATİDER**, C. 37, S. 1, 2021, ss. 37-77.

Karslıoğlu, Ali Şükrü, "Rekabet Kurulunun Yerinde İnceleme Yetkisi ve Süreçte İlgililerin Hakları", **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, ss. 161-203.

Kaya, Cemil, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İşlemler", **GÜHFD**, C. 4, S. 1-2, 2004, ss. 253-284.

Kekevi, Gökşin / Bozoğlu Fırat, Sevi, "4054 Sayılı Kanunun 15. Maddesinde Düzenlenen Yerinde İnceleme Yetkisine İlişkin Kararların Değerlendirilmesi", **Rekabet Hukuku ile İlgili Kurul ve Yargı Kararları Sempozyumu-I (2010)**, ed. Murat Gürel, *Tarih Belirtilmemiş*, ss. 331-384.

Kekevi, Gökşin, "Bilgi İsteme Yetkisine ve Eksik, Yanlış, Yanıltıcı ya da Geç Bilgi Verilmesine İlişkin Rekabet Kurulu ve Danıştay Kararlarının Değerlendirilmesi", içinde **Rekabet Hukuku ile İlgili Kurul ve Yargı Kararları Sempozyumu-II (2011)**, ed. Belirtilmemiş, 2012, ss. 67-186.

Kekevi, Gökşin, "Kartellerle Mücadelede Yeni Dönem: Pişmanlık Yönetmeliği", içinde **Rekabet Hukuku Yaptırım Politikasında Yeni Dönem: Ceza ve Pişmanlık Yönetmelikleri**, ed. Kerem Cem Sanlı, 2009, ss. 51-81.

Kıratlı, Metin, "İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu", **AİD**, C. 6, S. 2, Ankara, 1973, ss. 47-60.

Kinsella S. / Daly K., "Defence Strategies in International Cartels: An EU Perspective", **ABA Cartels Workshop**, 2001, ss. 1-21.

Koç, Emin, "4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Düzenlenen İdari Para Cezaları İçin Öngörülen İdari Usul", **TBB Dergisi**, S. 98, 2012, ss. 231-282.

Korap, Levent / Dikilitaş, Sema, "Türkiye Ekonomisindeki Enflasyonist Yapının Değerlendirilmesine Yönelik Ekonometrik Bir Uygulama", **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C. 19, S. 37, 2019, ss. 62-79.

Konuralp, Haluk, "Rekabet Hukukunda Deliller ve Değerlendirilmesi", **Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-V**, 2007, ss. 11-21.

Kutlu Gürsel, Meltem, "İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Süjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişim", **GÜHFD: Prof. Dr. Yıldızhan Yaylaya Armağan**, Armağan Serisi No: 4, 2003, ss. 317-326.

Laloğlu, Arzu, "Vergi İncelemesi Bakımından Nemo Tenetur İlkesi (Susma Hakkı)", **SÜHFD**, C. 32, S. 4, 2024, ss.2309-2363.

Lampué, P., "Le développement historique du recours pour excès de pouvoir depuis ses origines jusqu'au début du XXe siècle", **Revue internationale des sciences administratives**, S. 1, Y. 20, 1954, ss. 359-392.

Ocak, Memduh "İdari Yargıda Duruşmanın Adil Yargılanma Hakkı Açısından İncelenmesi", **TBB Dergisi**, S. 145, 2019, ss. 349-367.

Odudu Okeoghene, "The Meaning of Undertaking within Article 81 EC", **Cambridge Yearbook of European Legal Studies**, 2005, ss. 209-239.

Odyakmaz, Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", **GÜHFD**, C.1, S.2, Ankara, 1997, ss. 1-21.

Okay Tekinsoy, Özge, "Kolluk Faaliyetleri", içinde **İdare Hukuku**, *ed.* Nur Kaman, 9. Bs., XII Levha, 2024, ss. 345-404.

Oktar, Ateş, "Üzerinde Uzlaşılan Vergi ve Cezalar Hakkında Düzeltme Hükümlerinin Uygulanabilirliğine İlişkin Bir Değerlendirme", **Yaklaşım Dergisi**, Y:9, S.107, 2001, ss. 50-52.

Özcan, Emrah, "Dava Açma Süresi Gösterilmeyen Ödeme Emirlerinde Dava Açma Süresine İlişkin "Pozitif" ve "İdeal" Bir Değerlendirme", **ABDer**, S. 1, 2014, ss. 271-286.

Özdemir, Ayşe Nur, "Rekabet Kurulu Kararlarında Zamanaşımının Uygulanması", **Rekabet Dergisi**, C. 22, S.1, 2021, ss. 54-99 (kıs. "Zamanaşımı").

Özkan, Gürsel, "İdari Usul, İyi Yönetim Hakkı ve Türk Devlet Geleneğinde Yönetim Anlayışı" **148. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, 2016, ss. 233-262.

Özkan, Gürsel, “İdarî Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Başbakanlık Basımevi, 1998, ss. 55-79 (kıs. “İdari Usul”).

Öztoprak, Sezin, “Yargı Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Tanık”, **DEÜHFD**, C. 23, S. 2, 2021, ss. 1363-1404.

Öztürk, Yasir Talha, “Rekabet Kurulu Kararlarına Karşı Açılan İptal Davalarına İlişkin Usul Meseleleri”, **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması,** ss. 323-368.

Pekcanıtez, Hakan, “Yargı”, içinde **Pekcanıtez Usul,** ss. 85-129.

Phipps, Charles E. , "The Presumption of Administrative Correctness: The Proper Basis for the Clear and Convincing Evidence Standard", **Fed. Cir. BJ,** S. 10, 2000, ss. 143-148.

Rosch, Thomas J., "Observations on Evidentiary Issues in Antitrust Cases", **EU Competition Law and Policy Workshop**, 2009, ss. 1-13.

Sanlı, Kerem Cem, “Rekabet Kurumunun Ceza Yönetmeliği Taslağı: Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Bir Değerlendirme”, **Rekabet Dergisi**, C. 15, S. 1, 2014, ss. 65-109.

Sezginer Murat, “İdari Makamların Sükutu Üzerine Açılan Davalarda Süre”, **SÜHFD**, C. 5, S. 1-2 (Prof. Dr. M. Şakir Berki’ye Armağan),1996, ss. 417-441.

Selçuk, İlmutluhan, “4054 Sayılı Kanun’un Soruşturma Sürecine İlişkin Usul Hükümlerinin Uygulanış Şekli Hakkında Eleştiri ve Öneriler”, **Rekabet Dergisi**, 2003, S. 14, ss. 53-76.

Serter, Y. Sertaç, "Rekabet Kurulu Kararlarına Karşı İYUK m. 11 Kapsamında Yöneltilen İdari Başvurulardan Hareketle Rekabet Kurulu Kararları Üzerindeki Denetimin Niteliği ve Kapsamı", **BASEAK Core Makaleleri-I**, ss. 207-244.

Shapiro, Hon. James A. / Muth, Karl T., “Beyond A Reasonable Doubt: Juries Don’t Get It”, **Loyola University Chicago Law Journal**, C. 52, S. 4, 2021, ss. 1029-1044.

Söyler, Yasin “İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebep İkamesi”, **TAAD**, S. 31, 2017, s. 533-566.

Šugman Stubbs, Katja, “Two Forms of Smudge: An ECtHR Perspective on the Blurring of Boundaries between Criminal and Administrative Law”, in **Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms in Europe: Origins, Concepts, Future**, ed. Vanessa Fanssen, 2022, ss. 343-366.

Sunay, Zühal Aysun, “Gerekçeli Karar Hakkı ve Temel İlkeleri”, **Danıştay Dergisi,** S. 143, 2016, ss. 7-54.

Sümer, Nuray, ““De Minimis Non Curat Praetor/Lex” İdari Yargılama Usulünde Parasal Sınırların Nedenleri Üzerinde Düşünmek”, **MÜHF-HAD**, C. 30, S. 2, Aralık 2024, ss. 655-683.

Tanlı, Deniz, “Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu”, **İHM**, C. 81, S. 1, 2023, ss. 21-79.

Taşkın, Ş. Cankat, “Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı”, **BÜHFKHD**, S. 99-100, İstanbul, 2012, ss. 172-236.

Tekinalp Gülören / Tekinalp Ünal, “Perdeyi Kaldırma Teorisi”, **Reha Poroy’a Armağan**, 1995, ss. 387-404.

Uler, Yıldırım, “Yönetsel Yargıda Dava Süreleri”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 1-4 Mayıs 1990, ss. 209-262.

Ulu, Güher, "İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Y. 19, S. 38, 2020/2, ss. 74-102.

Ulusoy, Ali , “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, 2000, ss. 273-285.

Uyanık, Halit, “İdare Hukukunun Eksen Kayması: İdarenin Üstünlüğünün Gerekçelendirilmesi Sorunu”. **İÜHFM**, C. 69, S. 1-2, Aralık 2011, ss. 1149-1162.

Ünal, Orhan, “4054 Sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklik Sonrasında Rekabet Kurulu’nun Yerinde İnceleme Yetkisi ve Bu Yetkinin Kapsamı”, **Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılan 2020 Yılı Değişiklikleri: Nedenleri, Kapsamı ve Olası Etkileri ,** ss. 167-220.

Vesterdof, Bo, “Standard Of Proof In Merger Cases: Reflections In The Light Of Recent Case Law Of The Community Courts”, **European Competition Journal**, C. 1, S. 1, ss. 3-34.

Wils, Wouter P. J., “Is Criminalization of EU Competition Law the Answer?”, **World Competition**, C. 28, S. 2, 2005, ss. 117-159.

Wils, Wouter P. J., “Self-Incrimination in EC Antirust Enforcement: A Legal and Economic Analysis”, **World Competition**, C. 26, S. 4, 2003, s. 567-588 (kıs. “Self-Incrimination”).

Wils, Wouter P. J., "Ten Years of Commitment Decisions Under Article 9 of Regulation 1/2003: Too Much of a Good Thing?" **Concurrences Journal 6th International Conference 'New frontiers of antitrust'**, 2015, ss. 1-13.

Yalçın, Ahmet / Gerçek, Mehmet, “Dijital Verilerin İncelenmesi Temelinde Yerinde İncelemenin Engellenmesi/Zorlaştırılması ve İncelemeye Yardımcı Olunmaması Hali Kurumunun Uygulanma Prensipleri”, **Nurkut İnan'a Armağan**, ss. 445-458.

Yasin, Melikşah, “İdare Hukuku Rekabet İlişkisi Üzerine Notlar”, içinde **İdare Hukuku Perspektifinden Rekabetin Korunması**, ss. 1-6.

Yaşar Coşkun, Sevda, “Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Müessesesine Eleştirel Bir Bakış”, **Yorum-Yönetim-Yöntem Uluslararası Yönetim-Ekonomi ve Felsefe Dergisi**, C. 8, S. 2, 2020, ss. 79-94.

Yıldırım, Meral, “Bilgi Edinme Hakkının İstisnası Olarak İdari Soruşturmalara İlişkin Bilgi ve Belgeler”, içinde **Kişisel Verilerin Korunması Hukuku ve Bilgi Edinme Hukuku: Çeşitli Açılardan Bakış**, *ed.* Cemil Kaya, XII Levha, 2023, ss. 747-768.

Yıldırım, Ramazan, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar Arası Sempozyumu**, Başbakanlık Basımevi, 1998, ss. 227-238.

Yıldırım, Turan, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayınları, 2000, ss. 201-206.

Yıldırım, Turan, “İdari İşlemler”, içinde **İdare Hukuku**, *ed*. Nur Kaman, 9. Bs., 2024, s. 145-252.

Yılmaz, Dilşat, ““Usul Ekonomisi İlkesi” Çerçevesinde Türk İdari Yargılama Usulünde Sözlülük İlkesine İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, **AHBVÜHFD**, C. XXIII, S. 2, 2019, s. 267-320.

Yılmaz, Ejder, “Rekabet Kanunu Uygulamasında Usul ve İspat Sorunları”, **Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları**, 1999, ss. 78-102 (kıs. “Usul ve İspat”).

Yüzbaşıoğlu, Cihan , “Rekabet Hukukunda Uzlaşma Usulü, Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **GSÜHFD**, S. 1, 2024, ss. 231-284.

Zabunoğlu, Yahya, "Adil Yargılanma Hakkı ve Adil Yargılama Yapma Görevi", **Yeni Türkiye İnsan Hakları Özel Sayısı II**, S. 22, 1998, ss. 314-320.

Zafer, Hamide / Yavuz, Yağız, “Ceza Muhakemesinde Suç Şüphesi ve Dereceleri” **MÜHF-HAD**, C. 30, S. 2, Aralık 2024, ss. 462-485.

Zeyrek, İlker, “Birey-İdare İlişkisi Bağlamında İyi İdare Hakkı ve Türk Pozitif Hukukundaki Görünümü”, **TBB Dergisi**, S. 155, 2021, ss. 295-329.

TEZLER

Andersson, Helene, "Dawn Raids under Challenge: A Study of the European Commission's Dawn Raid Practices in Competition Cases from a Fundamental Rights Perspective", **Stockholm Üniversitesi Hukuk Fakültesi,** Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2017.

Ardıçoğlu, Artuk, “Rekabet Kurumunun İdari Yapısı, İşlemleri ve Yargısal Denetimi”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, **AÜSBE**, 2002.

Azrak, A. Ülkü, “Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, **İstanbul Üniversitesi**, 1964. (Kıs. “Umumi İdari Usul”).

Can, Burcu, “Rekabet Hukukunda Kartellere İlişkin İspat Standardı”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 288, 2012.

Canpolat, Harika, “Taraf Beyanı Vasıtasıyla Delil İkamesi”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, **MÜSBE**, 2024.

Coşgun, Hüseyin, "ABD, AB ve Türk Rekabet Otoritelerinin Bilgi Edinme Yetkileri ve Bilgi Kaynağı Olarak Fonksiyonları", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 107, 2010.

Güzel, Oğuzkan, “Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, **AÜSBE**, 2007.

Kekevi, Gökşin , “ABD, AB ve Türk Rekabet Hukukunda Kartellerle Mücadele", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi,** No: 15, 2008 (kıs. “Kartel”).

Odabaş Buba, Hatice, “AB ve Türk Rekabet Hukukunda Rekabet İhlallerine İlişkin Taahhüt Yöntemi”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi,** No: 156, 2017.

Olgun, Burcu, “Yıkıcı İnovasyon”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 199, 2022.

Pektaş, Metin, "Rekabet Hukukunda Alternatif Bir Yol: Uzlaşma", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 94, 2008.

Sarıaslan, Öykü “Rekabet Hukukunda Avukat Müvekkil Yazışmalarına Tanınan Mesleki Hukuki İmtiyaz”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 194, 2022.

Şarbak, Elif Nurdan, “AB ve Türk Rekabet Hukukunda Bilgi İsteme Yetkisi ve Buna İlişkin Yaptırımlar”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi,** No: 403, 2022.

Tokatlı, Aytül, “Rekabet Hukukunda Ekonomik Bütünlük Kavramı”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 248, 2009.

Ünlü, Hasan Hüseyin, “Rekabet Hukuku Soruşturmalarında Taraf Kavramı ve Tarafların Hakları”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 11, 2003.

Yolcu, İsmail Atalay, “4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yer Verilen Soruşturma Prosedürünün ve Uygulamada Karşılaşılan Usul Sorunlarının AB Hukuku Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, No: 93, 2003.

ULUSLARARASI BELGELER

Avrupa Konseyi Haberciliği Korumanın Teşviki ve Habercilerin Güvenliği Platformu (*Council of Europe Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*), “The Right of Access to Information, A Key Prerequisite for the Freedom of Expression”, 2018, ss. 1-8, https://rm.coe.int/the-right-to-access-of-information-22mar21/native/1680a1dca2 , E.T. 09.09.2024.

European Court of Auditors, **Special Report 28/2024: Enforcing EU law – The Commission has improved its management of infringement cases, but closing them still takes too long**, Publications Office of the European Union, 17.12.2024, s. 57-64.

Viaene, Hendrik / Brussels, Stibbe, **Administrative Proceedings in the Area of EU Competition Law**, ed. EU Directorate-General for External Policies (*AB Dış Politikalar Genel Müdürlüğü*), 2011, ss. 13-24.

İspanyol Rekabet Otoritesi (CNMC), “The Benefits of Competition For Consumers”, 2021, ss. 1-45, https://www.cnmc.es/sites/default/files/3489314.pdf , E.T. 09.10.2024.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi (*AKBK*), **İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar**, S. 77 (31), C. 11, S. 4 ,1978, ss. 3-11 (Çev. Kuntbay, İhsan) (kıs. AKBK Tavsiye Kararı).

OECD, **Investigative Powers in Practice – Breakout session 2: Requests for Information: Limits and Effectiveness**, 2018, ss. 1-14 (kıs. Investigative Powers).

DİĞER ESERLER

"Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation (EC) No 1/2003", par. 10. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-03/inspections_explanatory_note_en.pdf, E.T. 05.07.2025.

"Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı-2003", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 2, 2008, ss. 159-185 (Yazar Belirtilmemiş).

"Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı-2008", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 2, 2008, ss. 187-237 (Yazar Belirtilmemiş).

Gürpınar, Reşit "Rekabet Soruşturmalarında Delillerin Değerlendirilmesi", **Rekabet-Regülasyon Blog Yazısı**, 2020.

Gözler, Kemal, "Yorum İlkeleri", **Kamu Hukukçuları Platformu Toplantısı**, 2012, https://www.anayasa.gen.tr/yorum-ilkeleri.pdf , ss. 1-81.

İspanyol Rekabet Otoritesi (CNMC), "The Benefits of Competition For Consumers", 2021, s. 7-8, https://www.cnmc.es/sites/default/files/3489314.pdf, E.T. 09.10.2024.

Rekabet Kurumu 2021, 2022, 2023, 2024 (İlk 6 Ay) Karar İstatistikleri
https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/karar-istatistikleri, E.T. 13.03.2025.

Rekabet Kurumu 2023 Faaliyet Raporu, Temmuz 2024.