



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

REKABET HUKUKUNDA UZLAŞMA MÜESSESESİ

Yüksek Lisans Tezi

Nursena ŞAHİN

Kamu Hukuku İkinci Öğretim Tezli Yüksek Lisans

Temmuz 2024



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

REKABET HUKUKUNDA UZLAŞMA MÜESSESESİ

Yüksek Lisans Tezi

Nursena ŞAHİN

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Yasin SÖYLER**

Kamu Hukuku İkinci Öğretim Tezli Yüksek Lisans

Temmuz 2024

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	viii
KISALTMALAR	ix
ÖZET.....	xi
ABSTRACT.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YÖNTEMİ OLARAK UZLAŞMA MÜESSESESİ

1. Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi	2
2. Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Gerekliliği	3
3. İdare Hukuku Boyutuyla Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Amacı.....	5
3.1. Adil Yargılanma Hakkının Korunması Amacı.....	7
3.2. Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesi Amacı	10
3.3. İdarenin Güvenilirliğini Artırma Amacı.....	11
4. Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerine Hâkim Olan Ortak İlkeler	13
4.1. Uyuşmazlık Çözme İlkesi.....	13
4.2. Gönüllülük İlkesi	15
4.3. Gizlilik İlkesi	18
4.4. Tarafsız ve Bağımsız Müdahale İlkesi	20
4.5. Bağlayıcı Olmama İlkesi	20
5. Hukuk Sisteminde Uzlaşma Müessesesinin Görünümü.....	22
5.1. Hukuki Tanımı ve Niteliği.....	22
5.2. Tarihsel Gelişimi	23
6. Türk Hukukunda Uzlaşma Düzenlemeleri	26
6.1. Vergi Hukukunda	27
6.2. Tüketici Hukukunda.....	29
6.3. Sigorta Hukukunda.....	30

7. Uzlaşma Benzeri Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri	31
7.1. İdari Başvuru	31
7.2. Sulh Yolu.....	33
7.3. Kamu Denetçiliği Kurumu	35

İKİNCİ BÖLÜM

REKABET HUKUKUNDA UZLAŞMA MÜESSESESİNİN YERİ VE UYGULANMA USULÜ

1. Rekabet Hukukunun Tanımı ve Amacı	37
2. Rekabet Kurumu ve Rekabet Kurulu	38
3. Rekabet Hukukunda Uzlaşma Politikası	40
4. Rekabet Hukukunda Uzlaşmanın Amacı	40
4.1. Usulî Faydayı Sağlamak.....	41
4.2. Soruşturma Sürecini Kısaltmak.....	42
4.3. Belirsizliklerin Önüne Geçmek.....	44
4.4. Emek ve Kaynak İsrafının Önüne Geçmek.....	45
4.5. Rekabet Kurulu ve Teşebbüsler Arasında Etkileşimi Sağlamak.....	46
4.6. Enflasyonla Mücadele Etmek.....	46
5. Rekabet Hukukunda Uzlaşma Müessesesinin İlke ve Esasları	48
6. Rekabet Hukukunda İdari Yaptırım Kavramı	48
6.1. Rekabet Kurulu’nun İdari Yaptırım Kararlarının Tasnifi	49
6.1.1. Rekabet Hukukunda İdari Tedbir Kavramı	50
6.1.2. Rekabet Hukukunda İdari Para Cezası Yaptırımı	51
6.1.2.1. Usule İlişkin İdari Para Cezaları	54
a. İzin Almama ve Bildirmeme Hali	54
b. Bilgi Vermeme, Yanlış Bilgi Verme Hali	55
c. Yerinde İncelemenin Zorlaştırılması veya Engellenmesi Halinde.....	56
d. Yükümlülöklere ya da Taahhütlere Uyulmaması Hali.....	57
6.1.2.2. Esasa İlişkin İdari Para Cezaları.....	57

a. Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar	57
b. Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması	60
6.2. Rekabet Kurulu’nun İdari Para Cezası Kararlarının Nihai Karar Niteliği	61
6.3. Rekabet Kurulu’nun İdari Para Cezası Kararlarının İdari İşlem Niteliği.....	62
6.3.1.Yetki Unsuru	64
6.3.2.Şekil Unsuru	66
6.3.3.Sebeup Unsuru	67
6.3.4.Konu Unsuru	67
7. Rekabet Soruşturmalarda Uygulanacak İdari Usul	68
7.1. Ön Araştırma Aşaması	69
7.2. Soruşturma Aşaması.....	71
7.3. Savunma Aşaması	72
7.4. Nihai Karar Aşaması	74
8. Rekabet Hukukunda Uzlaşmanın Uygulanma Usulü.....	76
8.1. Başlangıç Evresi	76
8.1.1. Resen	78
8.1.2. Talep Üzerine	80
8.1.3. Sürecin Başlatılmasına Yönelik Azami Süre	81
8.1.4. Rekabet Kurulu’nun Dikkate Alacağı Hususlar	82
8.1.4.1. Soruşturma Taraflarının Sayısı.....	83
8.1.4.2. Soruşturma Taraflarının Önemli Bir Kısımının Uzlaşmaya Başvurup Başvurmadığı.....	83
8.1.4.3. İhlalin Kapsamı ile Delillerin Niteliği.....	84
a. Yerinde İnceleme.....	85
b. Ağır ve Açık İhlal.....	85
c. Yeniden Satış Fiyatının Tespiti	86
8.1.4.4. Soruşturma Taraflarıyla İhlalin Varlığına ve Kapsamına İlişkin Ortak Bir Kanaate Ulaşmanın Mümkün Olup Olmadığı.....	86
8.2. Görüşme Evresi	87

8.2.1. Gizlilik İlkesi ve Görüşmelerin Ayrı Yürütülmesi.....	88
8.2.2. Görüşme Evresinin Aleyhe Değerlendirilme Yasağı	89
8.2.3. Uzlaşma Görüşmelerinin Kapsamı.....	90
8.2.4. Tarafların Görüş Bildirmesi	90
8.3. Ara Karar Evresi.....	91
8.3.1. İdari Para Cezasının Azami Miktarının Belirlenmesi ve İndirim Oranı	91
8.3.2. Ara Kararların Müzakere Edilememesi.....	93
8.3.3. Uzlaşma Metninin Düzenlenmesi	95
8.4. Nihai Karar Evresi	96

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

REKABET KURULU KARARLARI ÇERÇEVESİNDE UZLAŞMA MÜESSESESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Uzlaşmanın Sonuç ve Etkileri	98
1.1. Uzlaşmanın Olumlu Sonuçlanması	98
1.1.1. İdari Para Cezasının Sebep Unsuru Olarak Uzlaşma Nihai Kararı	99
1.1.2. Caydırıcılık İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi	100
1.1.3. Suç ve Cezada Kanunilik İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi	102
1.1.4. Hukuki Belirlilik ve Öngörülebilirlik İlkeleri Bakımından Değerlendirilmesi	103
1.2. Uzlaşma Nihai Kararına Karşı Yargı Yolunun Kapalı Olması	104
1.2.1. Taraf Kavramı Kapsamında Değerlendirme	106
1.2.2. İdari Başvuru Çerçevesinde Değerlendirme.....	107
1.3. Uzlaşma ile Sonuçlanmaması.....	108
1.3.1. Uzlaşma Metninin Kabul Edilmemesi	109
1.3.2. Uzlaşma Müzakerelerinden Çekilme	109
2. Uzlaşma Kararlarının Usulî Fayda Bakımından Değerlendirilmesi	110
3. Uzlaşma Müessesesinin Kapsamına Yönelik Değerlendirme.....	112
4. Rekabet Hukukunda Uzlaşma Benzeri Düzenlemeler	114
4.1. Pişmanlık Programları	115

4.2. Taahhüt Usulü	116
SONUÇ	117
KAYNAKÇA	120



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1	:Kurul Kararlarının Kapsamına Göre Dağılımı
Tablo 2	:Kurul'un Farklı İndirim Uyguladığı Kararlar
Tablo 3	:Son 3 Yılda Uzlaşma İle Sonuçlanan Soruşturma Sayısı
Tablo 4	:İdari Para Cezası Miktarı



Bâkî kalan bu kubbede bir hoş sadâ imiş

- Bâkî

Hocam, Dedem, Dr. Muzaffer Şahin anısına özlemle...



TEŞEKKÜR

Tez çalışmam boyunca anlayışını ve desteğini esirgemeyerek çalışmama kılavuzluk eden danışman hocam sayın; Doç. Dr. Öğr. Üyesi Yasin SÖYLER' e; Tez jürimde yer alarak gösterdikleri yapıcı eleştirilerle çalışmama önemli katkılar sunan hocalarım sayın; Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Korhan MASTI 'ya ve Dr. Öğr. Üyesi Murat EKİNCİ' ye sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak hayatımın her aşamasında olduğu gibi bu süreçte de desteklerini esirgemeyerek stresime ortak olan kıymetli aileme çok teşekkür ediyorum.

Çalışmamın hukuk bilimine faydalı olmasını temenni ediyorum.

Nursena ŞAHİN

Temmuz, 2024

KISALTMALAR

ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
ADR	:Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri (Alternative Dispute Resolution)
AİHS	:Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİHM	:Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AYM	:Anayasa Mahkemesi
Blm	:Bölüm
BİO	:Bağımsız İdari Otorite
Bkz	:Bakınız
C	:Cilt
D	:Danıştay
E	:Esas
HMK	:Hukuk Muhakemeleri Kanunu
K	:Karar
KURUL	:Rekabet Kurulu
KURUM	:Rekabet Kurumu
KDK	:Kamu Denetçiliği Kurumu
İYUK	:İdari Yargılama Kanunu
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OSCE	:Avrupa Güvenlik ve İş birliği Teşkilatı (Organization for Security and Co-operation in Europe)
Prg	:Paragraf
S	:Sayı
s	:Sayfa
N	:Numara

TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	:Türk Ceza Kanunu
VUK	:Vergi Usul Kanunu
Y	:Yargıtay
Vb	:Ve benzeri
Vd	:Ve devamı



ÖZET

Bu çalışmada, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’a 16.06.2020 tarihli ve 7246 sayılı Kanun değişikliğiyle kazandırılan “uzlaşma müessesesi” incelenmektedir. Bu doğrultuda öncelikle uzlaşma müessesesinin hukuki tanımı ve unsurları açıklanarak, rekabet hukuku alanındaki gerekliliği ve uygulanabilirliği ortaya konulmaktadır. Rekabet hukuku alanında uzlaşma müessesesinin işleyişi, Uzlaşma Yönetmeliği ve Rekabet Kurulu tarafından yayınlanan “uzlaşma kararları” çerçevesinde detaylı olarak incelenmiştir. Çalışma sonucunda uzlaşma müessesesinin etkinliğini artırabilmek amacıyla hukuki sorunlar tespit edilmiş ve çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdare Hukuku, Uzlaşma Müessesesi, Rekabet Hukuku, İdari Yaptırımlar, Uyuşmazlık Çözümü, Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri

ABSTRACT

In this study, the “conciliation institution” introduced to the Law No. 4054 on the Protection of Competition with the amendment of Law No. 7246 dated 16.06.2020 is examined. In this regard, first of all, the legal definition and elements of the conciliation institution are explained and its necessity and applicability in the field of competition law is revealed. The functioning of the conciliation institution in the field of competition law has been examined in detail within the framework of the Conciliation Regulation and the “conciliation decisions” published by the Competition Board. As a result of the study, legal problems were identified and solution suggestions were developed in order to increase the effectiveness of the reconciliation institution.

Keywords: Administrative Law, Conciliation Mechanism, International Law, Administrative Sanctions, Dispute Resolution, Alternative Dispute Resolution Methods

GİRİŞ

Uzlaşma müessesesi, tarafların yargıya başvurmada, kendi iradeleriyle uyuşmazlıklarını çözmelerini sağlayan, etkin ve verimli bir alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizması olarak hukuk sistemlerinde önemli bir yer tutmaktadır. Tarafların görüşme ve anlaşma yoluyla uyuşmazlığı gidermeye çalıştıkları bu yöntem, aslında daha çok irade serbestisinin hâkim olduğu özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümünde uygulanmaktaydı. Ancak, son dönemlerde idari yargı sisteminde artan dava yükü ve buna bağlı olarak ortaya çıkan uzun yargılama süreçleri, hukuk sisteminin işleyişinde ciddi sorunlara ve adalete erişimde gecikmelere neden olmuştur. Bu sorunların giderilmesi amacıyla çeşitli alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri geliştirilmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Uzlaşma müessesesi de bu yöntemlerden birisi olarak öne çıkmaktadır.

Türk hukuk sisteminde uzlaşma müessesesi birçok uyuşmazlığın giderilmesi amacıyla uygulanmaktadır. Her geçen yıl uzlaşma müessesesinin uygulama alanı genişlemektedir. Bu doğrultuda son olarak rekabet hukukunda uzlaşma müessesesi düzenlemesine yer verilmiştir.

Çalışmanın; *birinci bölümde*, diğer bölümlerde ele alınacak olan Rekabet Kurulu uzlaşma kararlarını hukuki zemine oturtmak ve bu kararların hukuk sistemine getirdiği yenilikleri ortaya koyabilmek amacıyla Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri kapsamında, uzlaşma müessesesinin öne çıkan özellikleri ve idare hukukundaki uygulamaları somut örneklerle desteklenerek incelenecektir.

İkinci bölümde, uzlaşma müessesesinin amacı ve kapsamına yer verildikten sonra özellikle bu müessesenin konusunu oluşturan Rekabet Kurulu'nun idari yaptırım kararları, tasnif edilerek idari para cezalarının uygulanmasındaki usul ve esaslar açıklanacak ve uzlaşma müessesesinin bu usul içerisindeki gerekliliği ve yeri tespit edilecektir.

Üçüncü bölümde, Rekabet Kurumu tarafından yayınlanan “uzlaşma kararları” çeşitli ilkeler bakımından değerlendirilerek uzlaşma müessesesinin işlerliğini artırmak ve uygulama alanını genişletebilmek amacıyla uygulamaya yönelik mevcut sorunlar tespit edilecek ve çözüm önerileri sunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YÖNTEMİ OLARAK UZLAŞMA MÜESSESESİ

Uzlaşmanın hukuki çerçevesi ve yasal dayanakları üzerine literatürde çeşitli görüşler bulunmaktadır.¹ Bu çalışma, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri arasında özel bir yere sahip olan uzlaşma müessesesini derinlemesine incelemektedir. Rekabet hukuku alanında uzlaşma müessesesinin incelenmesine geçmeden önce alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri hakkında genel bilgilere yer verilmesinde fayda görülmektedir. Bu bilgiler ışığında uzlaşma müessesesinin idare hukukundaki önemi açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

Bir uyuşmazlığa taraf olan bireylerin, geleneksel yargılama yollarına başvurmaksızın hakem, uzlaştırmacı, arabulucu gibi tarafsız ve yetkilendirilmiş üçüncü kişiler aracılığıyla, uyuşmazlığın giderilmesini talep etmeleri durumu, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi (Alternative Dispute Resolution Method = ADR) olarak ifade edilmektedir.² Bir başka tanıma göre, uyuşmazlığın yargılama aşamasına intikal etmeden tarafsız üçüncü bir kişinin öncülüğünde çözülmesine olanak sağlayan yöntemler, ADR olarak kabul edilmektedir.³

¹Bu görüşler genel itibarıyla uzlaşmanın “idari sözleşme” yahut bir çeşit “sulh akdi” olduğu yönünde yoğunlaşmaktadır. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Elif Yılmaz, “Uzlaşma Müessesesinin Hukuki Niteliği ve Temel Vergilendirme İlkeleri açısından Değerlendirilmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13/1-2 (Haziran,2009),326.

²Mehmet Karaaslan, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleriyle Giderilmesi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*,140, (Ocak,2019), 75.

³Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarına dair tanımlarda, tarafsız üçüncü bir kişinin uyuşmazlığın çözümüne katkıda bulunduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca mahkeme yargılamasının yanında işletilebilen seçimlik yöntemler olduğu ifade edilmektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. İbrahim Özbay, “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3-4, (Aralık,2006) 460.

Modern hukuk sisteminde ADR'lerin gelişim sürecine bakıldığında aslında bu yöntemlerin, modern hukuk sisteminden de önce ortaya çıktığı görülmektedir.⁴ Nitekim eski çağlardan beri uyuşmazlıkların giderilmesi bakımından sulh müessesesine başvurulduğu bilinmektedir.⁵ Bunun haricinde, günümüz modern hukuk sisteminde yer alan tahkim, arabuluculuk gibi yöntemlerin, gerek uluslararası ticari ilişkilerden doğan uyuşmazlıkların çözümü gerekse ülkeler arasında çıkan savaş sorunlarının giderilmesi amacıyla uygulanması çok daha eski bir geçmişe dayanmaktadır.⁶

ADR'lerin, modern hukuk sistemine kazandırılması ise Amerika Birleşik Devletleri öncülüğünde gerçekleşmiştir.⁷ Bu gelişim sürecine bakıldığında, göçmenler ve dinsel grupların sorunlarının çözülmesi amacıyla uygulanmaya başlanan alternatif yöntemlerin, zamanla ticaret hukuku, aile hukuku, iş hukuku gibi çeşitli hukuk alanlarında yer edindiği görülmektedir.⁸ Günümüzde ise birçok ülkenin hukuk sisteminde yer alan bu yöntemler, ülkemiz hukuk sisteminde de birçok alanda düzenlenmiştir. Çalışmamızın kapsamı bakımından bu düzenlemeler, uzlaşma müessesesi ile sınırlandırılarak ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

2. Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Gerekliliği

Hukuk sistemlerinde, uyuşmazlıkların giderilmesi amacıyla başvuru en temel çözüm yöntemi, mahkeme yargılamasıdır. Ancak mahkeme yargılamasının hukuk sistemlerinin tek çözüm mekanizması olduğu tartışmalıdır.⁹ Bu tartışmalar genel olarak, alternatif yöntemlerin, mahkeme yargısına alternatif teşkil edip etmediği yönünde yoğunlaşmaktadır.¹⁰ Belirtmek

⁴Şule Şahin Ceylan, “*Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*”, (On İki Levha Yayıncılık, Ankara, 2009), 159.

⁵Müjgan Karyağdı, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Uygulanmakta Olan Arabuluculuğun Yasal Düzenlemesi ve Türk Hukuku ile Mukayesesi” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 14/2 (Aralık 2010), 555-592.

⁶Nilay Arat, “*Türk İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*”, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2009), 4.

⁷Bora Akince, “Uluslararası Hukukta Çözüm Mekanizmaları ve Uluslararası Hukukta Uygunluğun Sağlanması Mekanizmaları Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 10/1, 99-114.

⁸Arat, “*Türk İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri*”, 5-8.

⁹Hukuk biliminin temeli kanunların koyulmasına dayanmaktadır. Kanun koyucunun bu görevini gerektiği gibi icra edebilmesi çıkaracağı kanunla kalıcı bir hukuki barışı sağlayabilmesi ve uyuşmazlıkları giderebilmesine bağlıdır. Hukuk bilimi bu açıdan gerekli çözüm yollarını bulmak ve bilimsel araştırmalardan faydalanmak zorundadır. Vecdi Aral, “*Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*”, (On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2021), 108.

¹⁰Hukuk sosyolojisinde uyuşmazlıkları gideren araçlar “duruma uygun özel hukuki kurumlar” ve “daha sınırlı düzeyde hukuki nitelikteki kurumlar” olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmanın temelinde uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin adalet duygusuna uyumlu olmasının yanı sıra toplumsal refaha da

gerekir ki, bu yöntemler mahkemelere alternatif olmamakla beraber, mahkemeleri destekleyici kurumlar olarak düzenlenmektedir. Nitekim çözülmesi gereken uyuşmazlıklar farklı niteliklere sahip olduğu gibi uyuşmazlıkların çözüm sürecinde korunması gereken hak ve menfaatler de farklılık göstermektedir. Örneğin uyuşmazlıklar, ortaya çıkış şekli veya tarafların niteliği gibi unsurlara göre tasnif edilerek farklı yargı yolları içerisinde çözüme kavuşturulmaktadır. Hal böyle iken uyuşmazlıkların sadece mahkeme yargısıyla giderilmesini beklemek, tıp alanında bütün hastalıklara tek bir tedavinin uygulanmasına benzetilmektedir.¹¹

Gerçekten de mahkeme yargılaması, uyuşmazlıkların giderilmesi bakımından tek yol olarak kabul edildiğinde, hukuk sisteminin uyuşmazlık çözme potansiyeli daraltılmakta ve hukukun toplumsal sorunlara çözüm üretme fonksiyonu zayıflatılmış olmaktadır. Oysa bir hukuk sistemi, tüm mekanizmalarıyla uyuşmazlıkları giderme potansiyeline sahip olmalıdır. Bu mekanizmalar, mahkemelerin yanı sıra uyuşmazlığın tarafları da dikkate alınarak mevzuatın izin verdiği ölçüde oluşturulacak mahkeme içi veya mahkeme dışı usullerle geliştirilebilir. Nitekim mahkeme yargılamasının olumsuz etkilerine maruz kalmak istemeyen taraflar, hukuk sistemine aykırı olmadıkça mahkeme içi veya mahkeme dışı uyuşmazlık çözüm yöntemleri sayesinde uyuşmazlığın giderilmesinde aktif olarak rol alabilmekte ve daha tatmin edici neticelere ulaşabilmektedir. Bu bağlamda, ADR'lerin yaygın olarak uygulanmasının bir gereklilik olarak kabulü, hukuk biliminin doğası gereğidir.¹²

Diğer taraftan bu yöntemlerin gelişmesinde ve yaygınlaşmasında, mahkemelerin iş yükünün artmasına bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar etkili olmuştur. Bilhassa yargılama sürelerinin uzaması, tarafların maddi ve manevi zarara uğramasına neden olmakta; çözüme kavuşamayan uyuşmazlıklar yeni sorunları beraberinde getirmektedir.¹³ Aynı zamanda yoğun iş yükü altında çalışan mahkemeler, uyuşmazlığın çözümüne yeterince vakit ayıramamakta ve olumsuz şartlar altında alınan mahkeme kararları çoğu zaman beklenen faydayı sağlayamamaktadır. ADR'ler ile bu olumsuz durumların giderilmesi, yargının iş yükü

hizmet etme beklentisi yatmaktadır. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Manfred Rehbinder, “*Hukuk Sosyolojisi*”, (Ankara, Adalet Yayın Evi, 2015), 152-156.

¹¹ Arat, “*Türk İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri*” 18, Akt. Jacqueline M. Nolan-Haley, *Alternative Dispute Resolution in a Nut Shell*, West Publishing Company Minnesota 1991, (Alternative Dispute Resolution), 3.

¹² Aynur Hasoğlu, “İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65 /4, (Aralık, 2016), 1984-1986

¹³ Mehmet Doğan, “*Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Sözleşmesi*”, (İstanbul, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tez, 2008), 9-14.

hafifletilerek daha nitelikli davalara zaman ayrılması ve etkili çözümlerin ortaya konulması da amaçlanmıştır.¹⁴

Dolayısıyla ADR'lerin düzenlenmesi, bir tercih olmaktan ziyade çok yönlü bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat bu gereklilik doğrultusunda, hangi uyuşmazlıkların bu yöntemler ile giderilmeye elverişli olduğunun tespit edilmesi önem arz etmektedir. Aslında özel hukuk uyuşmazlıklarında irade serbestisi ilkesi geçerli olduğundan bu değerlendirmenin idari uyuşmazlıklar yönünden yapılması çalışmanın konusu bakımından daha uygun olacaktır.¹⁵ Bu açıdan öncelikle idare hukukunda ADR'lere neden ihtiyaç duyulduğu ve hangi uyuşmazlıkların bu yöntemlerle giderilmeye elverişli olduğu açıklanmaya çalışılacaktır.

3. İdare Hukuku Boyutuyla Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinin Amacı

İdare, genel anlamı itibariyle kamusal işlemleri yürütmek üzere örgütlenmiş ve kamu yararı gözetilerek birtakım ayrıcalıklarla donatılmış organik yapıyı ifade etmektedir.¹⁶ İdare hukuku ise kamusal işlemlerin yürütülmesine dair kurallar içeren bir kamu hukuku dalıdır.¹⁷ Bir başka ifadeyle, idare teşkilatının faaliyetleri ile ilgili kuralların tümü idare hukukunun konusunu oluşturmaktadır.¹⁸ Bu bağlamda idarenin işleyişine bakıldığında, söz konusu kamusal işlemlerin, idari işlem, idari eylem ve idari sözleşme vasıtalarıyla icra edildiği görülmektedir.

İdarinin faaliyetlerinden menfaati etkilenen bireylerin idari yargıda iptal veya tam yargı davası açması mevzu bahis olabilmektedir. Bu hususta idare ve vergi mahkemelerinin artan iş

¹⁴ Arat, "Türk İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri" 19.

¹⁵Özel hukuk alanında irade özgürlüğü esas kabul edilmektedir. Bu durumun en somut örneği sözleşme özgürlüğüdür. Bu ilke sayesinde taraflar, hukuk düzeninin genel kurallarına bağlı kalmak koşuluyla kişisel ilişkilerini özgürce düzenlenebilmektedir. Buna göre taraflar uyuşmazlıkların alternatif yöntemlerle giderilmesini de kararlaştırabilecektir. Öyle ki Türk Borçlar Kanunu'n (TBK) 26.maddesinde sözleşmenin taraflarının, kanunda öngörülen sınırlar çerçevesinde, sözleşmenin içeriğini iradeleriyle belirleyebilecekleri düzenlenmiştir. Ancak irade özgürlüğünün istisnaları da mevcuttur. Bu konudaki en kapsamlı sınırlama TBK m. 27'de görülmektedir. Bu düzenlemeye göre kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmelerin kesin hükümsüzdür. TBK m. 27/2'de ise, sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olmasının, diğerlerinin geçerliliğini etkilemeyeceği; ancak, bu hükümler olmaksızın sözleşmenin yapılmayacağını açıkça anlaşıldığı hallerde, sözleşmenin tamamının kesin olarak hükümsüz olacağı düzenlenmiştir. Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Kübra Ercoşkun Şenol, "Sözleşmenin İçeriğini Belirleme Özgürlüğü ve Bunun Genel Sınırı TBK.m.27", (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 75/2 (Aralık, 2017), 681-705.

¹⁶ Ender Ethem Atay, "İdare Hukuku", (Ankara, Turhan Kitapevi Yayınları, 2016). 12.

¹⁷ Atay, "İdare Hukuku",10.

¹⁸ Atay, "İdare Hukuku",11.

yükü başta olmak üzere, uzun yargılama, karmaşık usullerin ortaya çıkması gibi idare hukuku alanında yaşanan olumsuz gelişmeler, gerek özel hukukta gerekse de kamu hukukunda ADR'lerin uygulanmasını zorunlu hale getirmektedir. Dolayısıyla ADR'lerin, idare hukukundan doğan uyuşmazlıkların giderilmesine uygun olup olmadığının ve kapsamının tespit edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

ADR'lerin özel hukuk ilişkisinden doğan uyuşmazlıklara uygulanmaya elverişli değerlendirilmesinin tek nedeni, irade serbesti ilkesinin bu alana hâkim olması değildir. Bu durum, özel hukuk ilişkilerinde irade serbestisi ilkesinin hâkim olmasının yanı sıra eşitlik ilkesiyle de yakından ilişkilidir.

Anayasa'nın 10. maddesinin birinci fıkrasında yer alan eşitlik ilkesi güvence altına alınmıştır. Bununla birlikte eşitlik ilkesinin, mutlak eşitlik olarak algılanmaması gerektiği Anayasa Mahkemesi (AYM) kararlarında şu şekilde vurgulanmıştır: *“Eşitlik ilkesi ile algılanması gereken hukuksal eşitliktir. Hukuksal eşitlik aynı statüdeki kişilerin aynı işlemlere tabi olması olarak ifade edilebilir. Bu sayede kişilere kanun karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Ancak yine de kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Bir başka ifadeyle kişiler konumlarındaki özelliklere göre farklı kurallara tabi kılabilir.”*¹⁹ Dolayısıyla ADR'lerin idare hukukundaki yerini tartışırken bu yorumun göz önünde bulundurulması gerekir.

Nitekim idare hukukunda, kamu yararı gereği idare, birtakım ayrıcalıklarla donatılmıştır. Dolayısıyla idare hukukunda eşitlik idare lehine bozulmuştur. Diğer bir deyişle idare hukukunda taraflar arasında astlık-üstlük ilişkisi vardır.²⁰ Bu nedenle genel olarak, tarafların eşit şartlarda karşılıklı müzakeresine dayanan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri, eşitlik ilkesinin idare lehine bozulduğu idari yargı hukuku uyuşmazlıklarında uygulanmaya ilk bakışta elverişli görülmemektedir. Ancak idare hukukundan doğan bazı uyuşmazlıklar da mahiyetleri gereği ADR'lerin uygulanmasına elverişli kabul edilmelidir. Örneğin, idarenin cezayı belirleme yetkisinin bulunduğu, idari uyuşmazlıklar bu çerçevede değerlendirilebilir.²¹

¹⁹ AYM, 8 Aralık, 2015 tarih, E.2014/87 ve K.2015/112, prg. 55

²⁰ Ender Ethem Atay, *“Hukuk Başlangıcı”*, (Ankara, Gazi Kitabevi Yayınları, 2014) 126.

²¹ Nitekim Yargıtay tarafından yayınlanan *“Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri Sempozyumu Sonuç Bildirgesi”* inde üst kurul olarak nitelendirilen düzenleyici ve denetleyici kurullarca uygulanan idari yaptırımlara yönelik uzlaşma müessesesinin başlatılabilmesine imkân tanınması ve bu düzenlemelerin mahkeme aşamasını kapsayacak şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı ifadesine yer verilmiştir.

Aslında, ADR’lerin temel amaçlarından olan, yargının iş yükünü hafifletmek ve uyuşmazlıkların daha etkili bir şekilde çözülmesini sağlayarak bireylerin adil yargılanma hakkını korumak, idari yargı alanında da istenen ve beklenen bir hedeftir. Bunların yanı sıra kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve idarenin güvenilirliğinin artırılması da idare hukukunda önem arz etmektedir. Bu nedenle farklı gibi görünen bu amaçların ayrı ayrı değerlendirilmesi, konumuz olan uzlaşma müessesesinin gerekliliğinin ortaya konulması bakımından önemli görülmektedir.

3.1. Adil Yargılanma Hakkının Korunması Amacı

İdare, işlem ve eylemlerinde hukuka uygunluk karanesinden faydalanmaktadır.²² Hukuka uygunluk karanesi en genel ifadeyle idari işlemlerin mahkeme kararıyla hukuka aykırı olduğu tespit edilene kadar hukuka uygun kabul edilmeleridir.²³ Ayrıca bu işlemler, kural olarak herhangi bir makamın onayı olmaksızın yapıldığı andan itibaren sonuç doğurmaktadır.²⁴ Bu sonucun hukuka uygun olmadığını iddia eden ilgililer, öncelikli olarak mahkeme yoluyla hukuka uygunluk karanesini ortadan kaldırmak zorundadır.²⁵

Hukuk devleti ilkesi gereği, idarenin tüm işlem ve eylemleri yargı denetimine tabidir. Anayasa’nın 125. maddesinde yer alan hükümde belirtildiği üzere: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”. Kamusal görevlerini yerine getirirken özel hukuk alanına giren faaliyetlerde bulunan idare, bu faaliyetleri sonucu hakları ihlal edilen gerçek veya tüzel kişilerin yargıya başvurma hakkını sınırlayamaz. İhlal edilen hakların tespiti ve hukuki koruma talebi, yargı mercilerinin yetkisindedir.²⁶ Bu noktada Anayasa, idari işlemlerin iptali için hangi yargı merciine başvurulabileceğine yer vermemiştir. Oysaki yargı düzeni, benzer nitelikte uyuşmazlıkların çözümü amacıyla kurulan mahkeme topluluklarını ifade etmektedir.²⁷

<https://www.yargitay.gov.tr/documents/TUUCMSonucBildirgesi.pdf> (Erişim Tarihi:08.08.2024)

²² Hukuka uygunluk karanesinin, kamu gücü ayrıcalığının uzantısı olmakla beraber idarenin bu güce dayanarak tesis ettiği idari işlemlerin meşruiyet kaynağı olduğu da edilmektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. İsmail Uçar, “İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karanesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (Temmuz 2016), 20/ 3, 331-373.

²³Emine Cin Karagöz, “İdare Hukukunda Karine ve Varsayım”, (Ankara, Turhan Kitapevi, 1.Baskı,2017,),118.

²⁴Bahtiyar Akyılmaz vd. “*Türk İdare Hukuku*”, (Ankara, Seçkin Yayınları,2021) 382.

²⁵Onur Karahanoğulları, “İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler” (Ankara, Turhan Kitapevi, 2015), 159.

²⁶Atay, “İdare Hukuku”, 52.

²⁷Bahtiyar Akyılmaz vd. “*Türk İdari Yargılama Hukuku*”, (Ankara, Seçkin Yayınları,2021),2.

Hukuk sistemleri gelişmiş bazı ülkelerde idare hukuku konularında uzmanlaşmış ve sadece bu uyuşmazlıkların çözümünde görev almak üzere kurulmuş özel nitelikli idare mahkemeleri, idari yargı mekanizmasını oluşturmaktadır. Türk hukuk sisteminde kabul gören genel ilke de idarenin işlem ve eylemlerinden doğan uyuşmazlıkların idari yargıda çözüme kavuşturulmasıdır. Ancak anılan Anayasa maddesinde istisnai durumlar da göz önüne alınarak sadece yargı kavramının kullanılması tercih edilmiş, yargı sisteminin kuruluş ve yapısı kanun koyucuya bırakılmıştır.²⁸ O halde ifade etmek gerekir ki idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlık, idari yargı mercilerinin denetimine tabi olmakla beraber bu durumun istisnaları söz konusu olabilmektedir.²⁹

İnsan ilişkilerinin karmaşıklaşması, demografik yapının değişmesi, şehirleşme ve kamu hizmetlerinden yararlanma bilincinin gelişmesi ve benzeri nedenlerle son dönemlerde, idari işlem ve eylemlerden etkilenen kişi sayısının artması ve gittikçe karmaşıklaşan idari usullerin uygulamaya konulması, adli yargı mercileri kadar idari yargı mercilerinin de iş yükünün artmasına sebebiyet vermiştir.³⁰ Bu durum, başta dava süreçlerinin uzaması sorunu olmak üzere, dava maliyetlerinin artması, hak kayıplarının yaşanması gibi hukuk sisteminin işleyişini zayıflatan sorunları da beraberinde getirmiştir. Nitekim idari yargı iş yükünün kapasitesinden çok daha fazla olması, mahkemelerin karar verme sürecini uzatmanın yanı sıra uyuşmazlıkların kapsamlı incelenmesine yeterli zaman bırakmadığından, verilen kararların niteliğini olumsuz etkilemektedir.³¹

Bir başka yönüyle uzun dava süreçleri, adil yargılanma hakkının ihlali sonucunu doğurmaktadır. Şöyle ki adil yargılanma hakkı, en genel ifadeyle bireylerin meşru vasıtalardan faydalanarak mahkemeler nezdinde davalı veya davacı konumunda hak arama hürriyetlerini kullanabilmeleri olarak ifade edilmektedir.³² “Anayasa’nın 36. maddesinin birinci fıkrasında

²⁸Akyılmaz vd. “*Türk İdari Yargılama Hukuku*”, (Ankara Seçkin Yayınları,2021),4.

²⁹Örneğin, Kamu iktisadi teşebbüslerinin üçüncü kişileriyle aralarında çıkan uyuşmazlıklar, özel hukuk kurallarına tabi olmakta ve adli yargı mercilerinde giderilmektedir. Oysa aynı teşebbüslerin kamu hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkları idari uyuşmazlıklar olarak idari yargı mercilerinde çözüme kavuşturulmaktadır. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Gülsüm Aktaş, “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında İdari Yargının Görev Alanı Ölçütleri (Belirlenebilir Mi?)”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 5, (Mayıs 2015), 1-35.

³⁰Asya Salih, “*Arabuluculuk Kurumunun Etkinliği ve İdari Uyuşmazlıklarda Uygulanabilirliği: Bursa Örneği*”, (Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022), 7.

³¹Nusret İlker Çolak, “*İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları*”, Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara, 2013, 86-87.

³²Adil yargılanma hakkının tüm yargı kolları bakımından geçerli olduğu, bu haktan vazgeçilemediği ve usulî bir şart olarak kabul edildiği ifade edilmiştir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Süha Tanrıver, “Hukuk Yargısı Bağlamında Adil Yargılanma Hakkı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*,17/53, s.191-215.

açıkça belirtildiği üzere, hukuk sisteminde meşru görülen yollar aracılığıyla ifadesine yer verilerek hakkın mahkeme dışı yollarla da aranabileceği ve bu durumda adil yargılanma hakkının bir uzantısı olarak anayasal güvence altına alındığı görülmektedir. Benzer şekilde AİHS³³ m. 6 ile de teminat altına alınan adil yargılanma hakkı, sadece mahkemeye erişim güvencesi vermekle yetinmemekte yargı sürecinin hakkaniyete uygun bir şekilde ilerletilmesini de garanti altına almaktadır.³⁴ Dolayısıyla en yalın haliyle adil yargılanma hakkı, bağımsız mahkemelerde ve makul sürelerde yargılanma hakkını güvence altına almaktadır.³⁵ Bu açıdan yargının iş yükünü hafifleterek mahkemelerin daha etkin ve etkili karar almasını amaçlayan ADR’lerin, adil yargılanma hakkının korunması amacına da hizmet ettiği sonucuna varılabilir.

Adil yargılanma hakkının önemli bir bileşeni olan makul sürede yargılanma hakkının korunmasında (ADR), yargı yükünün hafifletilmesi ve davaların daha hızlı sonuçlandırılması gibi önemli katkıları sayesinde kritik bir role sahiptir. Nitekim bireyler tarafsız mahkemeye kolayca ulaşmış olsalar da uzayan dava süre ve süreçleri neticesinde elde ettikleri sonuçlardan çoğu zaman beklenen faydayı sağlayamamaktadır.³⁶ Dolayısıyla bu durum, adil yargılanma hakkının ihlalinin yanı sıra hukuk düzenine olan güveni de sarsmaktadır.³⁷ Başta bu sorunun giderilmesi ve hukuk düzenine olan güvenin tekrar sağlanabilmesi amacıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin idari uyuşmazlıklar bakımından da uygulanması zarureti doğmuştur.

Bunun yanı sıra, Anayasa’nın 141. maddesin dördüncü fıkrasında yer alan “*Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir*” hükmünü yorumlayan AYM’e yargının artan iş yüküne bağlı olarak görevini yerine getirmekte zorlanması durumunda, alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının uygulamaya konulmasının anayasal bir

³³Türkiye tarafından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), 10 Mart 1954’te onaylanmıştır. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_tur (Erişim Tarihi:08.08.2024)

³⁴Yargı sürecinin adil yargılanma hakkını ihlal etmeyecek şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla AİHS’nin 6.maddesinin üçüncü fıkrasında sanığa, asgari güvenceler öngörülmüştür. Buna göre sanık itham edildiği suç hakkında bilgilendirilmelidir ve sanığa savunma imkânı tanınmalıdır. Bu doğrultuda avukat ve adil yardımdan faydalanma hakkı, tercümandan yararlanma hakkı gibi haklar tanınmıştır. İlyas Doğan, “*İnsan Hakları Hukuku*”, (Ankara, Astana Yayınları,2019) 669-697.

³⁵Mustafa Özdemir, “*Türk Hukukunda Uzlaştırma Kurumu*”, (Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019),24.

³⁶Murat Kaymak, “*Makul Sürede Yargılanma Hakkı ve Bu Hakkın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Türk Hukukuna Yansıması*”, (Ankara: Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 14.

³⁷Hasoğlu, “*İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*” 1981-1996.

gereklilik olduğunu vurgulamıştır.³⁸ Bu bakımdan, ADR'lerin uygulanmasına elverişli nitelikte olan idari uyuşmazlıkların giderilmesinde kullanılması, bir gereklilik olarak kabul edilmelidir.

3.2. Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesi Amacı

Literatürde “kamu hizmeti” kavramı, idare hukukunun var oluş sebeplerinden biri olarak kabul edilmektedir ve çeşitli tanımlarla sınırı çizilmeye çalışılmaktadır. Bu çabanın temel sebebi kamu hizmeti kavramının sürekli genişleyen ve gelişen bir alanı kapsıyor olmasıdır. Kamu hizmeti, en genel anlamıyla kamu tüzel kişileri veya bunların sorumluluğunda özel hukuk kişileri tarafından kamu yararına yönelik olarak yürütülen faaliyetler olarak tanımlanabilir. Bu doğrultuda kamu kavramı da idare hukukuyla beraber sürekli genişlemeye ve gelişmeye devam etmektedir.³⁹ Geline son aşamada kamu hizmeti kavramı, kamu düzenin sağlanması amacıyla idare tarafından, halkın ihtiyaçlarının karşılanmasından güven ortamının sağlanmasının sağlanmasına kadar birçok unsuru kapsamaktadır.⁴⁰

Diğer taraftan idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü de bir yönüyle kamu hizmeti sayılmakta ve idarenin kamu hizmeti alanına yönelik çalışmaları da sürekli olarak artmaktadır. Bu çalışmalar, idarenin bu alana yeterli kaynak ve mesaiyi ayırmasıyla mümkün olmaktadır.

Mahkemelerin iş yükünün artması, bireylerin adalete erişimini ve mahkemelerin işleyişini olumsuz etkilemesinin yanı sıra kamu hizmetleri açısından da idarenin kaynak ve zaman israfına uğramasına neden olmaktadır.⁴¹ Uyuşmazlıkların ADR'ler ile etkili ve verimli şekilde giderilmesiyle idare, yargılama hizmetine ayıracağı zamanı ve kaynağı diğer kamu hizmetlerine ayırma imkânı bulacaktır.⁴² Bu yönüyle ADR'lerin kamu hizmetlerinin iyileştirmesi amacına da hizmet ettiği ifade edilebilir.

³⁸Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. (AYM, 28 Şubat,2013, E.2013/4, K.2013/35). Ayrıca uzlaşma, tahkim, dostane çözüm ve arabuluculuk gibi yöntemlere ilişkin yasal düzenlemeler uyuşmazlıkların daha kısa sürede ve daha az masrafla sonuçlandırılmasının yanı sıra yargının iş yükünün hafifletilmesine de hizmet etmektedir. (AYM, 1 Ekim,2009, E.2006/106, K.2009/124,). Bir başka kararda uzlaşma kurumu sayesinde şüpheli işlediği fiilin sonuçlarını giderme imkânı elde etmekte, devlet ise yaptırım uygulamak için yapacağı birçok giderden kurtulmaktadır ifadesine yer verilmiştir. (AYM,3 Nisan,2013, E.2013/20, K.2013/50)

³⁹Sedat Çal, “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11/1 (Haziran, 2007), 599-656.

⁴⁰İlyas Doğan, “Devlet ve Toplum Kuramlarına Yeni Yaklaşımlar”, (Ankara, Astana Yayınları,2014),135.

⁴¹Bahar Topal, “Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesinin Etkinliği: Uşak İli Örneği” (Uşak: Uşak Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019) 24.

⁴² Topal, “Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesinin Etkinliği: Uşak İli Örneği” 25.

3.3. İdarenin Güvenilirliğini Artırma Amacı

İdare hukukundan doğan uyuşmazlıkların ADR'lerle giderilmesi, idarenin güvenilirliğinin artmasına da katkı sağlamaktadır. Şöyle ki mahkeme yargılamasının en temel özelliği uyuşmazlığın tek taraf lehine giderilmesidir. Oysa ADR'ler, uyuşmazlığın her iki tarafını da⁴³ sürece dahil ederek uyuşmazlığın barışçıl bir yöntemle giderilmesini amaçlamaktadır.⁴⁴ Bu sayede idarenin faaliyetinden doğan uyuşmazlıklar, etkili ve verimli bir yöntemle tarafların kontrolünde giderilerek mahkemelere konu olacak idari uyuşmazlık sayısının olması gereken seviyeye inmesi sağlanabilecektir.⁴⁵

Bu noktada idarenin, toplum nezdindeki görünümünü değerlendirmekte yarar bulunmaktadır. Genel bir ifadeyle, idarenin faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların, erken aşamada çözüme kavuşturulması ve bu yöntemlerin müzakere esasına dayanması, bireylerin idareye güven duygusunun artmasına katkı sağlayacaktır. Örneğin, çalışmamızın konusu olan uzlaşma müessesesi, tarafların çeşitli aşamalardan geçerek anlaşmaları yoluyla uyuşmazlığın giderilmesinden ibarettir. Bu açıdan bakıldığında, Rekabet Kurulu kararlarından doğan uyuşmazlıkların dava yoluna götürülmeden giderilmesi, aynı türden uyuşmazlıklara yönelik kurul kararlarına duyulan güveni de artıracaktır. Aslında burada açıklanması gereken diğer bir husus alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin “idari istikrar” ilkesi ile olan ilişkisidir.⁴⁶

İdari istikrar ilkesinin mevzuat çerçevesinde tanımı yapılmamış olmakla beraber literatürde bu kavrama farklı anlamlar yüklendiği görülmektedir. Bu yorumların temeli, Danıştay kararlarında idari istikrar kavramına dair yapılan değerlendirmelere dayanmaktadır.⁴⁷ Öyle ki Danıştay bir kararında “*idari istikrar ilkesi, kişilerin hukuksal ilişkiler kurarken tabi olacakları hukuk kurallarına dayanılarak kazanılan haklarının korunacağı güvencesinin, kişilere verilmesi*” olarak

⁴³ Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Mehmet Yüce, “Uyuşmazlıkların Çözümünde Toplumun Rol Üstlenmesi: Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları”, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Dergisi* (Aralık,2022) 1/1, 14-32.

⁴⁴ Kübra Çiftçi, “*Türk Hukukunda İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumunun Yeri ve Önemi*”, (Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021), 113.

⁴⁵Doğar, “*Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Sözleşmesi*”, 12.

⁴⁶İdari istikrar ilkesi “düzenli idare ilkesi “olarak da ifade edilmektedir. Bu ilkeye göre idare hukuksal istikrarı sağlamak zorundadır. Sancaktar vd. “*İdari Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*”, (Ankara, Seçkin Yayınları,2020), 57.

⁴⁷Selman Özdemir, “İdari İstikrar Kavramının Kullanımı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*, 91/488, (Haziran,2019),398.

açıklanmıştır.⁴⁸ Oysa AYM “*kamu idaresinin yürürlükte bulunan kuralları yürürlükte kaldıkları sürece, onların uyduğu her olaya gereğince ve aynı biçimde uygulamasıdır. Belli bir kuralın benzer olaylarda ve değişik zamanlarda değişik biçimde uygulanması idarî işlemlerde istikrarı, idarenin ciddiyetini bozar, ilgililerin idareye karşı güvenlerini sarsar.*” açıklamalarına yer vermiştir.⁴⁹ Bu açıklamalar doğrultusunda idari istikrar kelimesini hukuki güvenlik ilkesi ve idareye güven ilkesi ile ilişkili olduğu sonucuna varmak mümkündür.

Gerçekten de literatürde, idari istikrar ilkesinin daha çok hukuki öngörülebilirliği sağlama işlevi, ön plana çıkarılmaktadır.⁵⁰ Oysa idarenin işlem ve eylemlerinde tutarlı tavırlar sergilemesi idarenin kurumsal itibarı ve güvenilirliği bakımından da önem arz etmektedir.⁵¹

Nitekim yukarda anılan AYM kararında da kamu idarelerince tutarlı uygulamaların benimsenmesi gerektiğinin idari istikrar ilkesi ile ilişki olduğu alenen ifade edilmektedir. Bizim de katıldığımız görüşe göre idarî istikrar ilkesi, hukuki öngörülebilirlikten ziyade “uygulamaya” yönelik bir ilke olarak değerlendirilmektedir. Bu sayede idarenin, yürürlükte olan uygulamaları tutarlı bir şekilde uygulanması amaçlanmaktadır.⁵²

Bu açıklamalar doğrultusunda kısaca ifade edilebilir ki, istikrar kelimesi, idare hukuku boyutuyla idari bir makamın faaliyetlerinde tutarlı olmasını ifade etmektedir. Bu tutarlılık, idari makamın uyguladığı politikaları ve almış olduğu idari kararları da kapsamaktadır. Dolayısıyla idari makamlar, uyguladıkları politikalarla ve kararlarla idari istikrar ilkesine bağlı kaldıkları takdirde idareye güven ilkesi de uygulamaya hâkim olacaktır.⁵³

Diğer bir açıdan, idarenin ADR’ler aracılığıyla uyuşmazlıkları erken aşamada gidermeleri ve bu yöntemler çerçevesinde kurumlarca istikrarlı uygulamaların benimsenmesi, idareye duyulan güveni artıracaktır.⁵⁴ Nitekim hukuk devletinde idari faaliyetlerin vatandaşlara güven verecek nitelikte öngörülebilir olması, hukuk devleti olmanın gereği olarak kabul edilmekte ve idareye güven ilkesinin tezahürü olmaktadır.⁵⁵

⁴⁸ Danıştay. 15. Daire 24 Ocak,2018, E: 2017/278, K: 2018/376

⁴⁹ AYM, 10 Mart,1977 E: 1976/51, K: 1977/1

⁵⁰ Sancaktar vd. “*İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*”,56.

⁵¹Harun Yılmaz, “*Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi*”, (İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019 47.

⁵² Özdemir, “İdarî İstikrar Kavramının Kullanımı Üzerine Bir Değerlendirme”,416.

⁵³ Yılmaz, “*Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi*”, 11.

⁵⁴ Çiftçi, “*Türk Hukukunda İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumunun Yeri ve Önemi*”, 114.

⁵⁵ Yılmaz, “*Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi*”, 156.

Nitekim alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerini uygulayan idarenin bu uygulamalarında idari istikrar ilkesine bağlı kalması durumunda, bireyler idarenin bir şekilde hukuka aykırı gerçekleştirdiği faaliyetlerini kısa sürede ortadan kaldırılacağı güveniyle hareket edeceklerdir. Bu açıdan bireylerle idare arasında iletişime dayalı olarak uyuşmazlıkların giderilmesinin, idarenin güvenilirliğinin artmasında önemli bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.⁵⁶

4. Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerine Hâkim Olan Ortak İlkeler

ADR'ler farklı usullerle uygulanmakla beraber çoğu zaman aynı ilke ve özelliklere sahiptir. Çalışmanın konusu bakımından bu yöntemlerin ortak ilke ve özellikleri ele alınacaktır. Bu doğrultuda ele alınacak başlıklar; uyuşmazlık çözme işlevi, gönüllülük ilkesi, gizlilik ilkesi, tarafsız üçüncü kişinin varlığı ve bu yöntemler sonucunda elde edilen kararların hukuki niteliği olarak belirlenmiştir.

4.1. Uyuşmazlık Çözme İlkesi

Uyuşmazlık kavramı kelime anlamı itibariyle “uyuşamama durumu” na karşılık gelmektedir.⁵⁷ Hukuki terim olarak uyuşmazlık, birden fazla kişinin taraf olduğu bir husus hakkında, taraflar arasındaki talep çatışmasını ifade etmektedir.⁵⁸ Uyuşmazlık, özel hukuk kişileri arasındaki bir menfaat çatışmasından doğabileceği gibi kamu hukuku alanında idarenin taraf olduğu bir işlemten veyahut eylemden kaynaklı olarak da doğabilmektedir.

Bu çatışmaların giderilebilmesi bakımından öncelikli olarak uyuşmazlığın doğru sınıflandırılması gerekmektedir. Bu kapsamda uyuşmazlıkları, adli ve idari uyuşmazlık şeklinde ayırma tabi tutarak uygulanacak olan yöntemin doğru tespit edilmesi önem arz etmektedir.⁵⁹ Nitekim adli uyuşmazlık ve idari uyuşmazlık kavramları, esasında uyuşmazlığın tabi oldukları yargı merciine göre sınıflandırılmaktadır.

⁵⁶ Ceylan, “*Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*”, 158.

⁵⁷ Güncel Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, <http://www.tdk.gov.tr> (Erişim Tarihi:24.06.2024)

⁵⁸ Azime Deniz Özder, “*659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında İdari Uyuşmazlıkların Sulh Yolu ile Çözümü*”, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2019), 24.

⁵⁹ İlke Başara, “*İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıklarda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemi Olarak Arabuluculuk: Karşılaştırmalı Bir İnceleme*” (Ankara: İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2022), 5.

Adli uyuşmazlıklar, genel olarak özel hukuk kişilerinin taraf olduğu özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıkları ifade etmektedir.⁶⁰ Bu tür uyuşmazlıklar adli yargı mercilerince çözüme kavuşturulmaktadır. İdari uyuşmazlıklar ise idarenin faaliyetlerinden doğan, çoğunlukla kamu hukuku ilişkilerinden kaynaklanan ve idari yargı mekanizmasında giderilen uyuşmazlıkları kapsamaktadır.⁶¹ Ancak idarenin özel hukuk ilişkisine dayanan istisnai faaliyetleri de söz konusu olabilmektedir.⁶² Bu istisnai durumlarda idarenin faaliyetinden doğan uyuşmazlıklar, özel hukuka tabi olmakta ve adli yargı mercilerince giderilmektedir.⁶³

İdare hukuku alanındaki ADR'lerin, özel hukuk alanındaki ADR'lere göre daha detaylı ve kamu hukukunun kendine özgü niteliği gözetilerek düzenlenmesi gerekmektedir. Zira yukarıda da⁶⁴ değinildiği üzere, özel hukuk alanındaki tarafların irade serbestisi ve eşitlik ilkesinin idare hukuku alanındaki etkisinin, bu usulün uygulanmasında bazı farklılıklara neden olacağı gözden uzak tutulmamalıdır.

Gerçekten de idari uyuşmazlıkların çözümü amacıyla çeşitli kanunlarda alternatif uyuşmazlık yöntemleri öngörülmüştür. Örneğin, idari başvuru yolu ile uyuşmazlıkların giderilmesi, idare hukukuna özgü en sık başvurulanan yöntemler arasında yer almaktadır. Bunun yanı sıra kamu denetçiliğine başvuru yolu, idare hukukuna özgü alternatif çözüm yöntemlerinden biri olarak sayılabilir. İdare hukuku açısından bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.⁶⁵

⁶⁰Özder, “659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında İdari Uyuşmazlıkların Sulh Yolu ile Çözümü”, 23.

⁶¹Başara, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıklarda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemi Olarak Arabuluculuk: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, 11.

⁶²Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Batuhan Aktaş vd. “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanın Belirlenmesine İlişkin Bir İnceleme”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 144 (Aralık, 2019), 105-172.

⁶³İdare, bu tür özel hukuk iş ve işlemleri yaparken yine, kamu yararına uygun hareket etme yükümlülüğünde olduğundan, özel hukuka konu olan tasarruflarında da aslında dolaylı da olsa kamu adına hareket ettiğinden birtakım kurallara tabidir. Örneğin, kira sözleşmesi akdedilmeden önce en uygun kira bedelini verecek isteklinin tespiti için ihale düzenlemesi gerekliliği bu kapsamda değerlendirilmez. Fakat özel hukuk sözleşmesi yapılmadan önceki bu aşamalar idari aşama, idari iş ve işlem olarak değerlendirilirken, sözleşmenin imzalanmasından sonraki uyuşmazlıklar sözleşme hükümlerine ve sözleşmenin uygulanmasına ilişkin uyuşmazlıklar özel hukuk uyuşmazlıkları olarak değerlendirilmektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Gül Fiş Üstün, “Arabuluculuk Faaliyetlerinde İdarenin Yeri ve Yetkisi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 26/1, (Haziran, 2020), 14.

⁶⁴Bu konuyla ilgili açıklamalara “Adil Yargılanma Hakkının Korunması Amacı” başlığı altında yer verilmiştir. Bkz. s.7.

⁶⁵Arat, “Türk İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları”, 70.

Bu çalışmanın konusu olan uzlaşma yöntemi de idare hukukuna özgü usuller içermesi yönüyle diğer bir örnek olarak bu başlık altında ele alınabilir. Nitekim 4054 sayılı Kanun⁶⁶’un 55. maddesinde Rekabet Kurulu’nun idari yaptırım kararlarına karşı, ilgililerce Danıştay ilgili dairesinde⁶⁷ dava açılabilceği hükme bağlanmış⁶⁸ ise de dava öncesinde uzlaşma müessesesine başvurularak Rekabet Hukuku alanında alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin etkili olması sağlanmıştır.⁶⁹

4.2. Gönüllülük İlkesi

Gönüllülük ilkesi, genel anlamı itibariyle tarafların bir yargı yoluna başvuru hakkında takdir yetkisi olduğunu ifade etmektedir. Bu doğrultuda ADR’lere başvuruda genel kabul gören ilke gönüllülük ilkesidir.⁷⁰ Fakat başvurulacak olan yolun niteliğine göre gönüllülük ilkesinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim bu ilkenin iki ayrı durumda istisnası söz konusu olabilmektedir.

Bunlardan ilki, bir hukuki ilişkinin kurulmasında tarafların anlaşarak bu yöntemlere başvurmayı zorunlu hale getirmeleri durumudur. Gerçekten de irade serbestisinin hâkim olduğu uyuşmazlıklar bakımından taraflar kendi iradeleriyle yargılama öncesi bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemine başvurulmasını zorunlu hale getirebilmektedir. Bunun en tipik örneği alternatif bir uyuşmazlık yöntemi olarak sıkça başvuru tahkim uygulamasıdır.⁷¹

⁶⁶ Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı), *Resmî Gazete*, 13/12/1994 Kanun No. 4054

⁶⁷ Rekabet Kurulu’nun kararları yargısal denetime tabi olmakla beraber “2/7/2012 tarihli ve 28344 sayılı ‘Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Erteleme Hakkında Kanun’ ile yargı yoluna ilişkin değişiklik yapılmış ve bu kararların denetimi Danıştay bırakılmıştır. Değişikliğin gerekçesinde Kurul kararlarının idari niteliğinin ağır basmakla beraber ekonomik hükümler de içerdği bu sebeple bünyesinde Hukuk Fakültesi mezunlarının yanı sıra diğer bölümlerden de mezun üyeler bulunan Danıştay’ın Kurul kararlarını daha iyi değerlendirebilecek bir teşkilat yapısına sahip olması, gösterilmiştir. Gerekçe için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120705-2.htm> (Erişim Tarihi:08.08.2024)

⁶⁸ Harun Gündüz, “*Rekabet Hukuku Alanında Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*”, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,2013) 60.

⁶⁹ İsmail Eşref Bayrak, “*İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları*”, (Samsun: Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2016),10.

⁷⁰ Bayrak, “*İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları*”, 15.

⁷¹ Tahkim uygulamasının tanımı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 412.maddesinden yola çıkılarak yapılabilir. Buna göre kanunun öngördüğü sınırlar içerisinde tarafların, uyuşmazlıklarının mahkeme yargısı yerine kendi belirleyecekleri hakemler aracılığıyla gidermeye çalıştıkları bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemidir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Salim Yunus Lokmanoğlu, “Türk Hukukunda Tahkim Sözleşmesinin Kurucu Unsurları ve Geçerlilik Şartları”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 1/41 (Ocak 2020), 347-368.

Bu kapsamda taraflar, aralarında tahkim sözleşmesi yaparak uyuşmazlığın öncelikle tahkim yöntemi ile giderilmesini kararlaştırdıkları gibi böyle bir sözleşme sonrasında tekrar karşılıklı irade beyanlarıyla⁷² anlaşmadan dönebilmektedir.⁷³ Bunun yanı sıra taraflardan birinin, tek taraflı olarak bu sözleşmeden dönmesi halinde, diğer taraf yargılama aşamasında ilk itiraz yoluyla tahkim yoluna başvurulması gerektiğini ileri sürme imkânına sahiptir.⁷⁴

Dikkat edilmelidir ki, tahkim yoluna başvurmak isteyen tarafın, aralarında tahkim sözleşmesi olduğuna dair mahkemeye ilk itirazda bulunması öngörülmüştür. Aslında bu durum, ADR'nin genel ilke olarak gönüllülük ilkesine bağlı olmasının sonucudur. Diğer bir ifadeyle tahkim yöntemine başvuru, dava şartı olarak öngörülmüş olsaydı tarafların ilk itirazına gerek olmaksızın mahkeme tarafından bu hususun resen araştırılması gerekecekti. Ancak yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bu yöntemler bakımından genel kabul gören ilke gönüllülük ilkesidir. Bunun bir sonucu olarak, taraf iradeleriyle ADR'ye başvurunun zorunlu hale getirilmiş olması, yargılamada taraflarca bu husus ileri sürülmedikçe mahkemelerce dikkate alınamayacaktır.

Gönüllülük ilkesinin ikinci istisnası ise mevzuat hükmü gereğince zorunlu başvuru yolunun öngörülmüş olmasıdır. Bunun en tipik örneği, alternatif bir uyuşmazlık çözme yöntemi olan arabuluculuk yöntemidir. Hukukumuzda “7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu’ndan doğan bazı uyuşmazlıklar” ve “6102 sayılı Ticaret Kanunu’nun 5/A maddesinden doğan uyuşmazlıklar” için arabulucuya başvurma, dava şartı olarak düzenlenmiştir.⁷⁵ Aynı şekilde yakın zamanda 05.04.2023 tarihli “7445 sayılı İcra ve İflas Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”⁷⁶ ile kira ilişkisi, kat mülkiyeti ve komşuluk hakkından kaynaklanan davalar bakımından da arabuluculuk dava şartı olarak öngörülmüştür. Bu durum, yargının iş yükünü hafifletmek bakımından olumlu değerlendirilse de alternatif yöntemlerin mahkemelere alternatif olarak dayatılmasının hak arama hürriyetinin ihlaline yol açtığı yönünde eleştirilere

⁷²Tahkim sözleşmesinin taraflarca sona erdirilmesi ve tahkim yargılamasının sona ermesine sağlayan diğer durumlar Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 435.maddesinde detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre taraflarca avans yatırılmaması, hakemlerce oybirliği sağlanamaması gibi durumlarda da tahkim yargılaması sona ermektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Fatih Aydemir, Türk Hukukunda Tahkim Sözleşmesi, (İstanbul, On iki Levha Yayıncılık)

⁷³Mustafa Serdar Özbek, “Tahkim İlk İtirazı Üzerine Tahkim Sözleşmesi Üzerinde Yapılan Mahkeme Denetimi”, *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1/2, (Aralık, 2019) 179-253.

⁷⁴Özbek, “Tahkim İlk İtirazı Üzerine Tahkim Sözleşmesi Üzerinde Yapılan Mahkeme Denetimi” 185.

⁷⁵İrfan Atış, “Arabuluculuk Uygulamasında Gizlilik İlkesinin Uygulanması ve Önemi”, *Sakarya İktisat Dergisi*, 8/ 1, 2019, 74-84.

⁷⁶İcra ve İflas Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, (28.03.2023) Kanun No.7445

neden olmaktadır.⁷⁷ Diğer taraftan arabuluculuk yönteminde de hâkim olan temel ilkenin gönüllülük ilkesi olduğu unutulmamalıdır.

Şöyle ki hak arama hürriyetinin iki temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar etkili başvuru hakkı ve adil yargılanma hakkıdır. Esasen ayrı birer hak niteliğine haiz olan bu unsurların ortak noktası, bir yönüyle makul sürede yargılama yapılmasını teminat altına almalarıdır. Makul sürenin sınırı her davanın kendine özgü koşullarına göre değişkenlik göstermekle beraber tespiti de çoğu zaman kolay olmamaktadır. Gerçekten de günümüzde mahkemelerin, bir davadaki makul süreyi tespit etmek ve bu süreye uygun olarak yargılamayı sonuçlandırmak noktasında çoğunlukla yetersiz kaldığı görülmektedir.

Bu noktada ADR'ler ile yargılama süreçlerine katkıda bulunularak yargıya zaman ve emek tasarrufu sağlanmakta ve böylece hak arama hürriyetinin korunması amacı gözetilmektedir. Ancak dikkat edilmelidir ki, bu yöntemlerle uyuşmazlığın giderilmesi yargısal bir süreç olmadığı gibi bu yöntemler neticesinde edilen sonuçlar da birer yargı kararı değildir. Diğer taraftan, Anayasa'nın 9. maddesi uyarınca, yargı yetkisi, mahkemeler tarafından kullanılır. Bu hüküm gerekçe gösterilerek bu yöntemlerin dava şartı olarak düzenlenmesinin hak arama hürriyetini ihlali ettiği ileri sürülmektedir.⁷⁸

Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere, gönüllülük ilkesinin esas olduğu durumlarda taraflarca ADR'lere zorunlu başvuru yolu öngörülmüş olsa bile taraflardan biri uyuşmazlığın giderilmesi için doğrudan yetkili yargı merciine başvurabilecektir.⁷⁹ Diğer taraf bu konuda itiraz ileri sürmediği müddetçe bu anlaşma mahkemeyi bağlamayacaktır. Bunun yanı sıra kamu düzeniyle ilgili uyuşmazlıklarda ADR'lere zorunlu başvuru öngören sözleşmeler de geçersiz kabul edilmektedir.⁸⁰

Dolayısıyla özel hukuk uyuşmazlıkları bakımından ADR'lere başvuru, dava şartı olarak öngörülebilir olsa da kamu düzenine ilişkin uyuşmazlıklar bakımından böyle bir tasarrufta bulunmak mümkün gözükmemektedir. Gerçekten de dava şartı olarak ADR'lere başvuru yolu öngörülmüş düzenlemelere bakıldığında, bu düzenlemelerin özel hukuk ilişkisine

⁷⁷Hakan Albayrak, "Eşitlik ve Tarafsızlık İlkelerinin Zorunlu Arabuluculuk Bağlamında Yeniden Değerlendirilmesi Zorunluluğu", *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı, (Nisan,2018), 12-24.

⁷⁸Volkan Özçelik, "Dava Şartı Olarak Arabulucuya Başvuru Zorunluluğu Usul Ekonomisi ve Hak Arama Hürriyeti Bakımından Değerlendirilmesi", *Kesit Akademi Dergisi* 4/14, (Haziran,2018) 344-352.

⁷⁹Albayrak, "Eşitlik ve Tarafsızlık İlkelerinin Zorunlu Arabuluculuk Bağlamında Yeniden Değerlendirilmesi Zorunluluğu", 15.

⁸⁰Özçelik, "Dava Şartı Olarak Arabulucuya Başvuru Zorunluluğu Usul Ekonomisi ve Hak Arama Hürriyeti Bakımından Değerlendirilmesi" 348.

dayanan uyuşmazlıklar bakımından yapıldığı görülmektedir. Bu açıdan idari uyuşmazlıklar bakımından gönüllülük ilkesinin genel olarak geçerli olduğunu ifade edebiliriz.⁸¹

Sonuç itibarıyla, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri, mahkemeleri tamamlayıcı ve destekleyici niteliktedir, onlara alternatif değildir. Aksine yargının iş yükünü hafifleterek makul sürede yargılamanın önündeki engelleri kaldırmaya yarayan ve mahkemeleri destekleyici kurumlardır. Bu açıdan bu yöntemlerin özel hukuk uyuşmazlıkları bakımından dava şartı olarak düzenlenmesi hak arama hürriyetini ihlal etmemektedir. Nitekim hak arama hürriyetinin unsurlarından olan etkili başvuru hakkı, sadece mahkemelere başvuru ile sınırlı bir hak değildir. Diğer bir ifadeyle bu yöntemler dava şartı olarak düzenlenmiş olsalar dahi hakkın aranmasında bir engel teşkil etmemekte, aksine hukuki menfaate erişimi kolaylaştırmaktadır. Kaldı ki mevzuatımızda, kamu düzenini ilgilendiren konular bakımından alternatif yöntemler dava şartı olarak düzenlenmemiştir.⁸² Nitekim çalışmamızın konusu olan Rekabet hukukunda uzlaşma müessesesi de gönüllülük ilkesine dayalı olarak işletilebilen bir alternatif uyuşmazlık yöntemi olarak mevzuatta yer almıştır.⁸³

4.3. Gizlilik İlkesi

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerini tercih edilebilir kılan en önemli özellik gizlilik ilkesinin geçerli olmasıdır. Bu ilke, temel olarak müzakere aşamalarında elde edilen her türlü belge ve beyanın gizli tutulmasını ifade etmektedir.⁸⁴ Ayrıca bu ilke gereğince taraflara kendilerini rahatça ifade edebilecekleri bir müzakere ortamının sağlanması gerekmektedir.⁸⁵ Bu sayede sürecin tarafları uyuşmazlığın çözümünde etkin bir şekilde rol alarak gerçekçi çözümler ortaya koyabilecektir.⁸⁶

⁸¹Nariye Tuğçe Bahadır, “*Hak Arama Hürriyeti Perspektifinden Arabuluculuk*”, (Ankara: Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021) 45.

⁸²Vergi uyuşmazlıklarına yönelik uzlaşma müessesinin dava yoluna başvuru için zorunlu bir şart haline getirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Böylece uzlaşma müessesesinin işlerliği artacağı gibi uyuşmazlıkların doğrudan vergi mahkemelerine taşınmaması sayesinde yargının iş yükü azalacağı ifade edilmektedir. Aynı zamanda mükellef ve vergi idaresi arasında yapılan uzlaşma görüşmeleri vergi uyumunu hayata geçirmeye önemli katkı sağlayacaktır. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Hayrettin Tüleykan vd., “Türkiye’de Uzlaşma Müessesesi Uygulama Sonuçlarının İncelenmesi (2012-2018)”, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 8/1, (Aralık, 2019), 772.

⁸³Rekabet ihlallerinden doğan uyuşmazlıkların dava yoluna götürülebilmesi için uzlaşmaya başvurulması dava şartı olarak düzenlenmemiştir.

⁸⁴Atış, “Arabuluculuk Uygulamasında Gizlilik İlkesinin Uygulanması ve Önemi”, 74-84.

⁸⁵Uğur Yazıcı, “Arabuluculuk Kurumunda Gizlilik ve Hukuki Sonuçları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28/ 49, (Aralık, 2023), 634.

⁸⁶Yazıcı, “Arabuluculuk Kurumunda Gizlilik ve Hukuki Sonuçları”, 635.

Gizlilik ilkesinin benimsenmesindeki diğer bir gerekçe ise mahkeme yargılamasında genel olarak duruşmaların aleni olması yahut duruşma yapılmayan davalarda uyuşmazlığın bir şekilde üçüncü kişilerce öğrenilme ihtimalinin yüksek olmasının, davanın tarafları bakımından doğuracağı olumsuz sonuçlardır.⁸⁷

Uyuşmazlığın tarafları, yargı sisteminden bir taraftan uyuşmazlığın çözümünü beklerken diğer taraftan uyuşmazlığın çözümüyle ilgili bilgi ve belgelerin uyuşmazlığı ilgilendirmeyen alanlarda kullanılmamasını ve toplumdaki itibarının zedelenmemesini beklemektedir.⁸⁸ Bu açıdan gizlilik ilkesinin kapsamı, uyuşmazlığın tarafları ile sınırlı tutulmamış olup çözüm sürecini yöneten tarafsız üçüncü kişiler ve çözüm sürecine katılan tüm aktörleri de kapsayacak şekilde geniş bir alanı içine almaktadır. Bu doğrultuda müzakereler sonucunda uyuşmazlık giderilemediği takdirde dahi bu beyanlar ve belgeler gizli tutularak herhangi bir davada delil olarak ileri sürülememektedir.⁸⁹

O halde ifade edilebilir ki gizlilik ilkesi uyuşmazlık çözümünde çok geniş bir uygulama alanı bulmaktadır. Ancak bazı hâllerde gizlilik ilkesine de istisnalar getirilebilmektedir. Bu istisnalar, mevzuat düzenlemesi gereğince olabileceği gibi Kanun koyucu tarafından taraflara yetki verilmesi ve taraflarında bu yetkiyi alenilik ilkesinden yana kullanmaları suretiyle doğabilmektedir. Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrası, arabuluculuk sürecinde ortaya çıkan bilgilerin gizli tutulmasını genel bir kural olarak belirtir. Ancak, tarafların açık rızası olması durumunda bu gizlilik ilkesinden vazgeçilebilir.⁹⁰ Buna göre taraflar görüşmelerin aleni yapılmasına karar verebilir. Bu durum arabulucunun gizlilik ilkesini ihlal ettiği anlamına gelmez. Gizlilik ilkesinin sınırlandırıldığı ikinci durum ise Kanun 5.maddesinin 3.fıkrasında yer alan kanun tarafından izin verilmesi hâlidir. Buna göre söz konusu bilgiler başkaca bir kanunda emredici bir hüküm bulunması yahut arabuluculuk anlaşmasının uygulanabilmesi amacıyla gerektiği ölçüde açıklanabilmektedir.

⁸⁷Zehra Odyakmaz vd. “İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği” (Ankara, Ankara Orion Kitabevi, 2013), 43.

⁸⁸Aynur Hasoğlu, “İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65/ 4 (Aralık, 2016), 1981-96.

⁸⁹Rekabet hukukunda uzlaşma tutanağında yer alan hususların dava konusu yapılamayacağı hükmü yer alsa da soruşturma sonlandığından ve nihayetinde bir idari yaptırım uygulandığından diğer başvuruçuların özel hukuk davası açmasına hukuken bir engel yoktur. Bu davalarda elde edilen belgelerin özel hukuk davaları bakımından akıbetinin ne olacağına dair kanun düzenlemesine yer verilmemesi bir eksiklik olarak eleştirilmektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz.

⁹⁰ Hukuk Uyuşmazlıkların Arabuluculuk Kanunu, *Resmî Gazete*: Tarih : 22/6/2012 s . 28331

4.4. Tarafsız ve Bağımsız Müdahale İlkesi

Klasik dava yargılamasında uyuşmazlıkların çözümü, tarafsız ve bağımsız mahkemeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Tarafsız ve bağımsız mahkemeler yargı bağımsızlığı ile güvence altına alınmıştır. Yargı bağımsızlığı, mahkemelerin hiçbir mevki ve makamdan emir almadan yargılama faaliyetini icra etmelerini ifade etmektedir. Bunun yanı sıra mahkemelerin tarafsızlığı ise tabii hâkim ilkesiyle ilişkilidir. Bu ilkeye göre kimse tâbi olduğu mahkeme dışında bir mahkemede yargılanamayacaktır. Bu düzenlemenin temel amacı kişiye özel mahkemelerin kurulmasını önleyerek mahkemelerin tarafsızlığını teminat altına almaktır. Öyle ki bu husus Anayasa'nın 37. maddesinde yer alan *“Hiç kimse kanunen tabi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz.”* düzenlemesiyle güvence altına alınmıştır.⁹¹

Tabii hâkim ilkesine benzer bir şekilde ADR'ler açısından da tarafsız ve bağımsız üçüncü bir kişinin süreci yönetmesi gerektiği literatürde sıklıkla vurgulanmıştır.⁹² Nitekim uyuşmazlığın çözümünde bu kişinin üstleneceği rol, sonuç bakımından önem arz edecektir.

ADR'lerin hukuki çerçevesi net olarak belirlenmemiş olsa da, tarafların haklarını koruyabilmek için süreci yöneten kişinin tarafsızlık ve bağımsızlık ilkelerine uygun hareket etmesi gerekmektedir. Bu yönüyle ADR'ler bakımından mahkemelerin bağımsızlığına benzer bir yapı öngörüldüğü söylenebilir. Nitekim tarafların sürece etkin katılımları ve uyuşmazlık konusunda uzlaşabilmeleri bakımından süreci yöneten üçüncü kişilerin konumu, rolü ve etkisi önem arz etmektedir.

4.5. Bağlayıcı Olmama İlkesi

Kanunda öngörülen usullere uygun olarak alınan mahkeme kararlarının, kanun yollarından geçerek veya kanun yolu süreleri sona erdikten sonra değiştirilemez hale gelmesi kesin hüküm olarak ifade edilmektedir.⁹³

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin uygulanması neticesinde elde edilen sonuç belge, yargı kararı olmaması sebebiyle kesin hüküm etkisi doğurmayacaktır. Bu açıdan süreçte

⁹¹Burak Taş, “Hukukun Genel Bir İlkesi Olarak Tabii Hâkim İlkesi”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18/2, 2021, 1763-1791.

⁹²Gizem Ersen Perçin, “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinden Arabuluculuğun Hukuksal Düzenlemelerdeki Yeri”, *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni* 31/2 (Kasım, 2012), 177-201

⁹³Ramazan Çağlayan, “İdari Yargıda Kesin Hüküm”, *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3/1, 1999, 123-144.

yer alan bağımsız ve tarafsız üçüncü kişinin ulaştığı ya da önerdiği çözüm taraflar açısından bağlayıcı bir niteliğe sahip değildir.⁹⁴ Diğer bir ifadeyle alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin sonuçları, taraflarca değiştirilebilir niteliktedir.⁹⁵ Aslında bu durum, tarafların alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine teşviki bakımından olumlu olsa da bu yöntemlerin en önemli amaçlarından biri olan yargının iş yükünü hafifletmeye etkisini zayıflatmaktadır.

Dolayısıyla tarafları bağlamayan sonucun tekrar yargı yoluna götürülebilmesi, alternatif uyuşmazlık yöntemlerinin amacıyla çelişmektedir. Bununla birlikte taraflar seçtikleri yöntemin uygulanması sonucunda elde edilen çözümün bağlayıcı olmasını kararlaştırabilmektedirler. Böyle bir anlaşma yapılmadığı takdirde uyuşmazlık süreci sonunda elde edilen sonuç belge, sadece tavsiye niteliğinde olacaktır. Yani taraflardan birinin diğerini ilgili çözümü uygulaması için zorlaması hukuken mümkün olmayacaktır. Bunun yanı sıra taraflar, istedikleri sonucu elde edemedikleri takdirde diğer yöntemlere de başvurabileceklerdir.⁹⁶

Yukarıda gönüllülük ilkesinin istisnaları olduğunu ifade etmiştik. Aynı durum bu kararların kesin hüküm doğurmaması bakımından da geçerlidir. Diğer bir ifadeyle uzlaşma ile elde edilen çözüm, kanun gereği tarafları bağlayıcı olabilmektedir. Bu durumun en tipik örneği vergi ve gümrük cezalarında uygulanan uzlaşma müessesesidir.⁹⁷ Aynı şekilde çalışmamızın konusunu oluşturan Rekabet Kurulu uzlaşma kararları da taraflar bakımından bağlayıcı olup yargı yoluna götürülememektedir.⁹⁸

⁹⁴Lütfiye Akbulut, “İdari Yargıda İnsan Hakları Denetimi ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarını” *Danıştay Dergisi*,155, (Aralık,2023),59.

⁹⁵Perçin, “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinden Arabuluculuğun Hukuksal Düzenlemelerdeki Yeri”,180.

⁹⁶ Akbulut, “İdari Yargıda İnsan Hakları Denetimi ve Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarını”,

⁹⁷31 Ekim 2011 tarihinde kabul edilip 28101 sayılı Resmî Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe giren Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Yönetmeliği’nin 17. Maddesinin birinci fıkrasına göre, uzlaşma tutanakları kesin olup vergi dairelerince derhal uygulanmak zorundadır. Ayrıca bu tutanaklarda her alan hususlar hakkında dava açılmaz. Başka mercilere şikâyetle bulunulamaz. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Hakan Arslaner, “Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Etkinliği Sorunu”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 17/1, Aralık,2016 273-300. Benzer şekilde Gümrük Uzlaşma Yönetmeliği’nin 21.maddesinde yer alan düzenlemeye göre gümrük komisyonlarınca düzenlenen uzlaşma tutanakları kesin olup dava konusu yapılamamaktadır. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Burcu Demirbaş Aksüt, “Gümrük Vergilerinden Kaynaklanan Anlaşmazlıkların Uzlaşma Yolu ile Çözümü”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18/ 2, (Nisan,2016), 75-125.

⁹⁸4054 sayılı Kanun’un 43.maddesinde de bu düzenlemeler aynı nitelikte şu hükme yer verilmiştir: “Sürecin uzlaşma ile neticelenmesi halinde, idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususlar uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamaz.” Buna göre rekabet hukukunda uzlaşma müessesesi neticesinde tutulan uzlaşma tutanakları içerdiği maddeler gerekçesiyle dava konusu yapılamayacaktır.

5. Hukuk Sisteminde Uzlaşma Müessesesinin Görünümü

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri arasında kabul edilen idari başvuru, tahkim, arabuluculuk, sulh ve uzlaşma müesseseleri, uyuşmazlıkların giderilmesi bakımından sıkça tercih edilen yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu aşamada öncelikle uzlaşma müessesesinin genel özellikleri ve unsurları açıklanarak Türk Hukukunda yer alan uzlaşma düzenlemelerine yer verilecek, son aşamada ise uzlaşma müessesesinin benzer uygulamalardan farkı ortaya konulacaktır.

5.1. Hukuki Tanımı ve Niteliği

Uzlaşma kavramı genel anlamı itibariyle “ *taraflar arasındaki uyuşmazlıkların anlaşma yoluyla ortadan kaldırılması* ”⁹⁹ durumunu ifade etmektedir. Öğretide uzlaşma kavramı, tarafların, mevcut yahut ileride doğması muhtemel fikir ve menfaat ayrılığını, karşılıklı tavizler vererek gidermeleri süreci olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁰ Bir başka ifadeyle uzlaşma kavramından beklenen, taraflar arasındaki fikir ayrılığını gidermek ve uyuşmazlığın çözümü için iş birliği ortamını sağlamaktır.¹⁰¹

Uzlaşmanın hukuki tanımı, düzenlendiği mevzuata göre farklılık göstermektedir. Örneğin, vergi hukukunda uzlaşma, “ *idarenin ve mükellefin taraf olduğu uyuşmazlıklarda, uyuşmazlığın yargıya intikal etmeksizin tespit edilerek düzenlenmede yer alan hükümler çerçevesinde çözülmesini* ” ifade etmektedir.¹⁰² Ceza hukukunda ise Türk Ceza Kanunu¹⁰³’nda sınırlı olarak sayılmış suç tiplerinden doğan uyuşmazlıkların, tarafların anlaşması yoluyla giderilmesi durumunu ifade etmektedir.¹⁰⁴

Rekabet hukukunda uzlaşma, soruşturma yürütülen teşebbüslerin ihlalde bulunduklarını kabul etmeleri suretiyle haklarında takdir edilecek olan idari para cezasında indirim elde

⁹⁹Hasoğlu, “*İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları* ”, 1983

¹⁰⁰Bilge Şen Öztürk, “*Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözüm Yolları ve Uzlaşma Kurumunun Değerlendirilmesi* ”, (Gaziantep: Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2020), 41.

¹⁰¹Yılmaz, “*Uzlaşma Müessesesinin Hukuki Niteliği ve Temel Vergilendirme İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi* ”, 322.

¹⁰²Mustafa Gültekin, “*Vergi Uyuşmazlıklarının Çözüm Yollarında Uzlaşma* ”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 7 (Haziran, 2016), 578.

¹⁰³ 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK). *Resmî Gazete* 25611 (12 Ekim 2004). Erişim 1 Haziran 2024

¹⁰⁴ Ceza Usul Hukuku’nda uygulanacak uzlaşma ile taraflar arasında barışın sağlanması amaçlanmaktadır. Bu nedenle uzlaşma yerine onarıcı adalet kavramı da kullanılmaktadır. Özge Tuçe Gökarp, “*Ceza Usul Uygulamasında Uzlaşma Örneği* ”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi* 6/ 1, (2014) 34-48.

etmeleri ve uyuşmazlığın kesin olarak giderilmesi usulü olarak tanımlanmaktadır. Uzlaşma müessesesine dair mevcut hukuki tanımlar göz önüne alındığında, hangi hukuk alanında düzenlenmiş olursa olsun uzlaşmanın ortak amacının, tarafların iradeleri esas alınarak uyuşmazlığın yargıya intikal etmeden çözülmesini sağlamak olduğu görülmektedir.

Çalışmamızın konusunu oluşturan uzlaşma müessesesi, Rekabet hukukuna 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinde 16.06.2020 tarih ve 7246 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle kazandırılmıştır.¹⁰⁵ Uygulamanın ilk örneği, 08.09.2021 tarihinde Rekabet Kurumu'nun internet sayfasında¹⁰⁶ yayınlanmıştır.¹⁰⁷

5.2. Tarihsel Gelişimi

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin uluslararası hukuk alanında gelişimi Lahey Sözleşmelerine dayanmaktadır.¹⁰⁸ Uzlaşma ise bu dönemde kendisine sözleşmede yer bulamamış olup ancak 1922 yılında Milletler Cemiyeti'nin devletleri uzlaşmaya teşvik kararı almasıyla gündeme gelebilmiştir. Bu karar sonrası birçok devlet, ikili anlaşmalarla uyuşmazlıkların çözümünde uzlaşma müessesesine yer vermeye başlamıştır. Bunun haricinde 1925 yılında imzalanan Locarno Andlaşmaları ve 1928 tarihli Cenevre Genel Senedi ile uluslararası uyuşmazlıkların uzlaşma yöntemi ile çözülmesi teşvik edilmiştir.¹⁰⁹ Günümüzde uluslararası hukuk alanında uzlaşmaya dair en detaylı düzenlemeleri içeren anlaşmalar, Viyana Antlaşmaları olarak önemini korumaktadır.¹¹⁰

Uluslararası hukukta uzlaşma, taraf devletlerin uzlaşma komisyonu adı verilen bir organa başvurarak uyuşmazlığın çözümüne ilişkin öneriler geliştirilmesini talep ettikleri barışçıl bir yöntem olarak uygulanmaktadır.¹¹¹ Bu yönüyle uzlaşma, uluslararası hukukta uzun

¹⁰⁵ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/06/20200624-1.htm> (Erişim Tarihi:08.08.2024)

¹⁰⁶Rekabet Kurumu'nun internet sayfasında Rekabet Kurulu tarafından alınan kararların çoğu yayınlanmaktadır. Böylelikle basın yoluyla Rekabet Kurumu'nun rekabet savunuculuğu yaptığı ifade edilmektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Ahmet Fatih Özkan, "Rekabet Savunuculuğunda Yeni Bir Araç: Rekabet Kurumu'nun Basın Bültenleri", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5/2 (Temmuz 2016) 515-558. <https://www.rekabet.gov.tr/> (Erişim Tarihi 24.06.2024)

¹⁰⁷Bu karar uzlaşma müessesinin ilk uygulaması olduğundan önem taşımaktadır. Bkz. Rekabet Kurulu'nun 21-37/524-258 sayı ve 05.08.2021 tarihli "Philips Kararı"

¹⁰⁸Alternatif uyuşmazlık yöntemi olarak arabuluculuk, dostça girişim ve soruşturma yöntemleri düzenlenmiştir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için Bkz. Habip Ünyılmaz, "Uyuşmazlıkların Diplomatik Yollarla Çözümü", (Ankara, Seçkin Yayıncılık,2017) 28.

¹⁰⁹Ünyılmaz, "Uyuşmazlıkların Diplomatik Yollarla Çözümü", 118.

¹¹⁰Bu anlaşma içerdiği hükümlerin uygulanması veya yorumlanmasından ortaya çıkan uyuşmazlıklarda uzlaşma yönteminin uygulanmasına yönelik detaylı düzenlemeler içermektedir. Bkz. 18 Nisan 1968 Tarihli Viyana Anlaşması https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020100123bm_40.pdf (Erişim Tarihi:09.08.2024)

¹¹¹ Hüseyin Pazarcı, "Uluslararası Hukuk", (Ankara, Turhan Kitapevi Yayınları,2022) 428.

bir geçmişe sahiptir ve uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözülmesinde önemli bir araç olarak kabul edilmektedir.

Birleşmiş Millet Antlaşmasının VI. Bölümü “*Uyuşmazlıkların Barışçı Çözümü*”¹¹² başlığını taşımakta olup bu yöntemler arasında soruşturma, görüşme, uzlaşma, arabuluculuk, hakimlik gibi yöntemlere yer verildiği görülmektedir. Genellikle devletlerarası anlaşmazlıkların çözümünde başvuru bu yöntemler, aynı zamanda uluslararası örgütler ve diğer uluslararası aktörler arasında da uygulanmaktadır. Buna göre uzlaştırmacı, taraflar arasındaki anlaşmazlığı inceleyerek çözüm önerileri sunmakta, ancak taraflar için bu öneriler bağlayıcı olmamaktadır. Ayrıca uzlaşma süreci, tarafların gönüllü katılımına dayalı olup, tarafların üzerinde mutabık kaldıkları bir çözüme ulaşmayı amaçlamaktadır.¹¹³

Uluslararası uzlaşma prosedürleri, genellikle tarafların karşılıklı rızasına dayanır ve süreç esnek bir yapıya sahiptir. Uzlaştırmacı, tarafların görüşlerini dinleyerek uyuşmazlığın temel noktalarını analiz eder ve taraflara çeşitli çözüm önerileri sunar. Taraflar, bu önerileri değerlendirir ve üzerinde anlaşma sağlanan çözüm, bağlayıcı bir anlaşma haline getirilebilir.¹¹⁴

Uzlaşma, devletler ve diğer uluslararası aktörler arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde esnek, gönüllülüğe dayalı ve tarafsız bir üçüncü kişi aracılığıyla gerçekleştirilen bir yöntem olarak öne çıktığından, uzlaşmanın uluslararası barış ve istikrarın korunmasında önemli bir rol oynadığı söylenebilir.¹¹⁵

Uluslararası hukukta uzlaşmanın başarılı bir şekilde uygulandığı birçok örnek bulunmaktadır. Örneğin, 1965’teki Cezayir-Fransa anlaşmazlığında, iki ülke arasındaki sınır sorunu uzlaşma yoluyla çözüme kavuşturulmuştur. Benzer şekilde, 1981’de İran ve ABD arasında yaşanan rehine krizinde, taraflar uzlaşma prosedürleriyle çözüm arayışına girmişlerdir.¹¹⁶

Yakın tarihte ise Covid-19 Pandemisine bağlı olarak Amerikan Petrol’ünün değer kaybetmesiyle başlayan petrol krizi, OPEC üyesi devletler arasında yaşanan uyuşmazlıklar nedeniyle ciddi bir krize dönüşmüştür. Bu durum hem Rusya hem ABD gibi petrol ihracatı yapan devletlerin zarar etmesine neden olmuştur. Sorun ise OPEC üyelerinin petrol fiyatında

¹¹² BM Anlaşması 15 Ağustos 1945’te Türkiye tarafından onaylamıştır. 24.08 1945 tarihli ve 6902 Sayılı Resmî Gazete ‘de yayınlanmıştır.

¹¹³ Merrills, J. G., “*International Dispute Settlement*” Cambridge University Press,2005,30.

¹¹⁴ J. G. “*International Dispute Settlement*” Cambridge University Press,2005,35.

¹¹⁵ <https://uncitral.un.org/en/texts/mediation/contractualtexts/conciliation> (Erişim Tarihi:04.08.2024)

¹¹⁶Tomuschat vd. (2016). Conciliation in International Law. Brill. 30.

tekrar uzlaşmalarıyla giderilmiştir.¹¹⁷ Görüldüğü gibi uluslararası hukukta uzlaşma müessesesi geçmişten günümüze kadar ciddi sorunların çözümünde önemli bir faktör olarak yer almıştır.

Uzlaşma müessesesi uluslararası hukuk uyuşmazlıklarının çözülmesinde tercih edilen bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olmasının yanı sıra uluslararası örgütler tarafından yerel sorunların çözümü amacıyla da ülke hukuk sistemlerine kazandırılmak için teşvik edilmektedir. Şöyle ki Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi bir tavsiye kararında, demokratik toplumlarda adalete erişim ve adil yargılanma hakkı gereği mümkün oldukça uyuşmazlıkların yargılama başlamadan ve barışçıl yollarla çözülmesi gerektiğini vurgulamıştır.¹¹⁸ Hukuk devletleri, mahkemelerin artan iş yükünden doğan sorunları çözebilmek amacıyla etkin ve hızlı çözümler sunabilecek alternatif çözüm yolları arayışına girmiştir.

Türk hukuk sistemi bakımından da son dönemlerde çeşitli mevzuat çalışmalarıyla bu yöntemlerin hukuk sistemine kazandırıldığı görülmektedir.¹¹⁹ Günümüzde özel hukuk ilişkilerinden doğan uyuşmazlıkların yanı sıra vergi hukuku, idare hukuku gibi kamu hukukundan doğan uyuşmazlıkların giderilmesi amacıyla da alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine başvurulabilmektedir.¹²⁰ Bu yöntemlerden birisi de uzlaşma müessesesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uzlaşma müessesesi, kamu hukuku alanında ilk olarak vergi uyuşmazlıkları için düzenlenmiştir.¹²¹ İlk dönemlerde sadece tarhiyat sonrası uyuşmazlıklar için öngörülen uygulama, 1985 yılında Vergi Usul Kanunu'na eklenen Ek 11. madde ile kapsamı genişletilerek tarhiyat öncesi uyuşmazlıklar bakımından da uygulanmaya başlamıştır.¹²² Gümrük vergilerinden doğan uyuşmazlıkların giderilmesi amacıyla uzlaşma müessesesinin düzenlenmesi ise “13.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması

¹¹⁷Akince, “Uluslararası Hukukta Çözüm Mekanizmaları ve Uluslararası Hukukta Uygunluğun Sağlanması Mekanizmaları Karşılaştırmalı Bir Analiz”, 103.

¹¹⁸ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Adaletle Ulaşmayı Kolaylaştıran Tedbirler hakkındaki 7 sayılı tavsiye kararında: “*uygun olduğu takdirde yargılama süreci başlamadan önce veya davanın devamı esnasında tarafların uzlaştırılmasını ve uyuşmazlıkların dostane bir şekilde çözümünü kolaylaştırıcı ve teşvik edici tedbirler alınmalıdır.*” ifadelerine yer verilmiştir. Bu karar 14.05.1981 tarihli 68. toplantıda kabul edilmiştir. <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/522/dosya/2322-02-202212-38-pm.pdf> (Erişim Tarihi:04.08.2024)

¹¹⁹Mehmet Ali Zengin, “Türk Hukukunda Bazı İdari Denetim Mekanizmalarının Hukuk Devleti İlkesi Bakımından Rolü ve Önemi” *Adalet Dergisi* 68 (2022), 33-51.

¹²⁰Arat, “*Türk İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*” 5.

¹²¹19.02.1963 tarihli ve 205 sayılı Kanun değişikliğiyle 231 sayılı Vergi Usul Kanunda uzlaşma müessesesi yerini almıştır.

¹²² Melike Çapraz, “*Gümrük Mevduatında Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Çözüm Yolları*”, (Denizli: Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2021),124.

ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile mümkün olmuştur. Tüketici hukukunda yer alan idari para cezalarına yönelik “05.12.2017 tarih ve 7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’a¹²³, “uzlaşma” başlıklı 77-A maddesi eklenerek uzlaşma müessesesi kazandırılmıştır.¹²⁴ Bu düzenlemenin ardından 30.05.2018 tarihinde “Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanan İdari Para Cezalarına İlişkin Uzlaşma Yönetmeliği” ile de uzlaşma müessesesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.¹²⁵ Bir sonraki başlık altında bu düzenlemelere ilişkin detaylı bilgilere yer verilecektir.

6. Türk Hukukunda Uzlaşma Düzenlemeleri

Uzlaşma, idarenin taraf olduğu uyuşmazlıklarda genel olarak idari para cezası gerektiren soruşturmalardan doğan uyuşmazlıkların giderilmesinde bir nevi indirim müessesesi olarak uygulanmaktadır. Diğer bir deyişle uyuşmazlığın tarafı olan idare, alacağından bir miktar indirim yapmak suretiyle, alacağını derhal tahsil etme imkânına kavuşurken uyuşmazlığın diğer tarafı ise indirimli ödeme yaparak yargı yoluna başvurma masraflarından ve yargılama süreci sonunda ödenmesi gereken muhtemel faiz borcundan kurtulmaktadır.

Hukuk sistemi açısından yargılama sürecinden doğan sorunlar minimuma indirilerek yargı mercilerinin iş yükü hafifletilmektedir.¹²⁶ Bu fayda ve amaçlar doğrultusunda Vergi Usul Kanunu’nda, Hem Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun hem de Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda, tarafların anlaşarak sorunlarını çözmelerine olanak tanıyan uzlaşma mekanizması benimsenmiştir. Konumuz olan rekabet hukukundaki uzlaşma müessesesine geçilmeden önce bu kanunlarda yer alan uzlaşma düzenlemeleri hakkında genel bilgiler verilmesi konumuz olan uzlaşma müessesesinin farkının ortaya koyulması bakımından faydalı olacaktır.

¹²³ 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, Kanun No.6502

¹²⁴Burcu Köse, “*Tüketici Hukukunda İdari Yaptırımlar*”, (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 149.

¹²⁵Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanacak İdari Para Cezalarına İlişkin Uzlaşma Yönetmeliği, *Resmî Gazete*, Sayı No.30436

¹²⁶Emre Aygün, “*Gümrük Kanunu Uyarınca Tesis Edilen İdari Yaptırımların Yargısal Denetimi*”, (Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2021) 59.

6.1. Vergi Hukukunda

Uzlaşmanın kamu hukukunda en eski uygulama alanı vergi hukukudur. Bu yönüyle vergi hukuku alanında uzlaşma uygulaması diğer düzenlemeler için de mihenk taşı olmuştur.¹²⁷ Vergi hukuku alanında uzlaşma müessesesi, ilk olarak tarh edilmiş vergi ve vergi cezalarından doğan uyuşmazlıkların çözümü için düzenlenmiştir. İlerleyen süreçte 04.12.1985 tarih ve 3239 sayılı Kanun ile yenilenerek tarhiyat öncesinde doğan uyuşmazlıkları da kapsayacak şekilde kapsam genişletilmiştir. Tarhiyat öncesi uzlaşma talebi, vergi inceleme işleminin başlangıcından son tutanağın düzenlenmesine kadar her aşamada yapılabilir. Bu noktada esasında tarhiyat öncesi uzlaşma ile doğması muhtemel uyuşmazlıkların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

213 sayılı Kanun'da tek bir maddeyle düzenlenmiş olan fakat 3239 sayılı Kanun'da (tarhiyat öncesi uzlaşmaya dair kanun) yer almayan pek çok husus, 31.10.2011 tarihli Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Yönetmeliği'nde¹²⁸ ele alınmıştır.¹²⁹ Bu yönetmelikte belirtildiği üzere uzlaşma süreci mükellef ya da muhatabın başvurusu üzerine başlamaktadır. Bu açıdan diğer taraf olan vergi dairesinin uzlaşmayı resen başlatma yetkisi yoktur. Ayrıca uzlaşma başvurusunun kabul edilmesi üzerine taraflara davetiye gönderilmesi, görüşmeleri yürütecek komisyonun belirlenmesi ve alınan kararın tutanak altına alınarak vergi dairesine bildirilmesi aşamaları öngörülmüştür.¹³⁰

Tarhiyat sonrası uzlaşma, vergi tarhiyatı işleminin tamamlanmasının ardından, vergi alacağına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıya taşınmadan taraflar arasında çözülmesi amacıyla yapılan bir işlemdir. Tarhiyat sonrası uzlaşma, tarhiyat öncesi uzlaşmasının aksine 213 sayılı Kanun'da ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. 213 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinin birinci fıkrasında uzlaşmaya hangi durum ve şartlarda başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise uzlaşmanın yapılmasına dair usul ve ilkelerin çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Bu düzenleme gereğince Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 03.02.1999 tarih ve 23600 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Uzlaşma Yönetmeliği” çıkarılmıştır. Dolayısıyla vergi hukuku alanında tarhiyat öncesi uzlaşma ve tarhiyat sonrası uzlaşma olmak üzere iki ayrı uzlaşma usulü uygulanmaktadır. İlgili

¹²⁷ Mualla Öncel, “*Vergi Hukuku*”, (Ankara, Turhan Kitapevi,2018),179.

¹²⁸ Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Yönetmeliği, (*Resmî Gazete*) Sayı No. 28101

¹²⁹ Ersan Öz vd. “Ülke Örneklerinden Karşılaştırmalarla Türk Uzlaşma Müessesesine Öneriler” *Maliye Dergisi*,177, (Temmuz, 2019),330-353.

¹³⁰ Celal Hocaoglu, “Vergi Hukukunda Uzlaşma”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 5, (May 2015), 496.

yönetmelikler incelendiğinde, benzer düzenlemeler içerdiği görülmektedir. Çalışmamızın konusu bakımından ortak düzenlemelere yer verilmesi yeterli olacaktır.¹³¹

Öncelikle vergi hukuku alanında uzlaşma, yargı yoluna başvurulabilmesi için bir ön şart değildir. Diğer bir ifadeyle ADR'lerin ortak özellikleri arasında sayılan gönüllülük ilkesi benimsenmiştir. Dolayısıyla uzlaşmanın tarafı olan mükellef yahut ceza muhatabı, bu hakkı kullanıp kullanmamakta serbesttir.

Vergi hukuku özelinde uzlaşmadan beklenen fayda, vergi yükümlüsü ve idare bakımından ayrı ayrı ele alınmalıdır. Vergi yükümlüsü açısından uzlaşma, yükümlüyü yargılama sürecinin masraflarından kurtarmaktadır. Bunun yanı sıra uzun süren yargı aşamasını kısaltarak vergiye bağlı ödenmesi gereken faiz miktarının artmasının önüne geçmektedir.¹³² Ayrıca faiz ve masraf yükünden kurtulan yükümlü tüm bunların yanı sıra ödemekle yükümlü olduğu miktarı indirimli bir şekilde ödeme imkânına kavuşmaktadır.¹³³

İdare açısından uzlaşma, yargı organlarının iş yükünü hafifleterek daha verimli çalışmasını sağlar ve aynı zamanda vergi alacaklarının daha hızlı tahsil edilmesini mümkün kılar. Gerçekten de vergi idaresi uzlaşma sayesinde vergi tahsil oranlarını yükseltmektedir.¹³⁴ Nitekim mahkeme nezdinde uyuşmazlıkların çözülmesi kapsamlı inceleme ve araştırmalar neticesinde sonuçlandığından bu süreçte tahsil edilemeyen vergi alacakları, kamu zararının doğmasına sebebiyet vermektedir.¹³⁵

Bunun dışında belirtmek gerekir ki mükellef ve vergi idaresi arasında öngörülen uzlaşma sürecinin sonunda tekrar bir vergilendirme işlemi yapılmaktadır. İdari işlem teorisi

¹³¹ Bu noktada ifade edilmelidir ki, tarhiyat öncesi ve sonrası iki ayrı uzlaşma usulü uygulanmakta olsa da ortak hükümler içeren bu uygulamalar uygulamadan faydalanmak isteyen her mükellefe aynı şekilde uygulanmamaktadır. Bu yönüyle vergi hukukunda uzlaşma müessesesi, gerek uzlaşma müessesesine başvuran mükellef arasında gerekse vergisini tam olarak ödeyen mükellefler açısından eşitsizlik yaratması sebebiyle eleştirilmektedir. Ayrıca uzlaşma yolunun vergilerin kanunilik ilkesi ile çeliştiği yönünde tartışmalar söz konusudur. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Yalçın Arslantürk, Vergi Uyuşmazlıklarında İdareyle Uzlaşma Yolunun Hukuki Eleştirisi”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1/1, 2018, 1-11.

¹³² Kenan Taşçı, “Türkiye’de Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesesinin Değerlendirilmesi ve Öneriler”, (Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2010), 18.

¹³³ Mehmet Karakuş, “Türk Vergi Hukukunda Uzlaşma Kurumu” (Gaziantep: Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2020), 62.

¹³⁴ Taşçı, “Türkiye’de Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesesinin Değerlendirilmesi ve Öneriler”, 109.

¹³⁵ Hocaoglu, “Vergi Hukukunda Uzlaşma” 491-515.

açısından bu uzlaşma kararı, vergi cezasının hukuki sebebini oluşturmaktadır.¹³⁶ Ancak bu hukuki sebep idari işlemin unsurlarında sakatlık olması halinde kanun yoluna başvurulabilmenin istisnasını oluşturmaktadır. Şöyle ki vergi uyuşmazlıklarının uzlaşma müessesesi ile giderilmesi halinde, düzenlenen tutanaklar kesin olup taraflarca dava konu yapılamayacaklardır.

6.2. Tüketici Hukukunda

Uzlaşma müessesesi, özel hukuka ilişkin kanunlardan doğan idari para cezalarına da uygulanabilmektedir.¹³⁷ Nitekim “05.12.2017 tarih ve 7061 sayılı Bazı Vergi Kanunları ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 6502 sayılı Kanun’a “uzlaşma” başlıklı 77/A maddesi eklenerek uzlaşma müessesesi düzenlenmiştir.¹³⁸ Diğer uzlaşma uygulamalarında olduğu gibi burada uygulanacak usul ve esaslar “Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanan İdari Para Cezalarına İlişkin Uzlaşma Yönetmeliği” ile düzenlenmiştir.¹³⁹

Kanun koyucu diğer uzlaşma düzenlemelerinden farklı olarak 6502 sayılı Kanun kapsamında uygulanacak olan uzlaşmaya ilişkin bir tanım öngörmemiştir. Ancak 6502 sayılı Kanun ve Uzlaşma Yönetmeliği’nde yer alan düzenlemeler göz önüne alındığında, uzlaşma müessesesini idari para cezası gerektiren soruşturmalardan doğan uyuşmazlıklarda bir miktar indirim yapılmak suretiyle, idare ile muhataplar arasında uyuşma sağlamayı amaçlayan alternatif bir çözüm yöntemi olarak tanımlayabilmek mümkündür.¹⁴⁰

6502 sayılı Kanun’da yer alan uzlaşma düzenlemeleri gereğince; ceza muhatabı tarafından, “idarece tespit edilen aykırılıkların kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten veya kanun hükümlerini yanlış yorumlamaktan kaynaklandığının” ileri sürülmesi ya da “yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun” ileri sürülmesi durumunda uzlaşma usulü işletilebilmektedir. Dikkat edildiği üzere kanun kapsamında uzlaşmanın hangi

¹³⁶ İdari işlem teorisine göre bir hukuki işlemin meydana gelmesine neden olay idari işlemin sebep unsurunu oluşturmaktadır. Uzlaşma tutanakları son aşamada idari işlem niteliği olan idari para cezasının yasal dayanağı olduğundan, uzlaşma kararı vergi cezalarının hukuki sebebi olarak değerlendirilmektedir. Güher Ulu, “İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi”, (Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2021), 140-141.

¹³⁷ Tüketici Hukukundan doğan idari para cezaları idari yargı denetimine tabiidir. Bu durum kanunun 78.maddesinde açıkça düzenlenmiştir.

¹³⁸ Köse, “Tüketici Hukukunda İdari Yaptırımlar”, 149.

¹³⁹ Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanacak İdari Para Cezalarına İlişkin Uzlaşma Yönetmeliği

¹⁴⁰ Köse, “Tüketici Hukukunda İdari Yaptırımlar”, 150.

durumlarda söz konusu olabileceği sayma yoluyla belirtilmiş ve uzlaşmanın kapsamı dar tutulmuştur. Aslında bu düzenleme vergi uyuşmazlıkları bakımından düzenlenen uzlaşma müessesesi ile benzer hükümleri içermektedir. Bu açıdan son yıllarda uzlaşma müessesesine başvuru şartlarının belirli kriterlere oturtulduğunu söyleyebiliriz.

Tüketici uyuşmazlıkları bakımından uyuşmazlık çeşidinin çok daha fazla olması sebebiyle uzlaşmanın kapsamının daha geniş tutulması gerektiğine yönelik eleştiriler mevcut olsa da ifade etmek gerekir ki özel hukuk alanındaki bir kanunda yer verilen idari para cezalarına dar kapsamlı da olsa uzlaşma düzenlemesinin getirilmesi, yargı yükü bakımından olumludur.¹⁴¹ 6502 sayılı Kanun'un 77/A maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında uzlaşma başvuruları uzlaşma komisyonlarınca karara bağlanacaktır. Bu durum alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin bağımsız ve tarafsız yöntemler olmasının sonucudur.

Uzlaşma komisyonları tarafından uzlaşma sürecine ilişkin tutanaklar tutulmaktadır. Bu sayede daha önce de ifade edildiği üzere idari para cezasının yasal zemini ortaya konulmaktadır. Uzlaşma Yönetmeliği'nin 20. maddesinin birinci fıkrasında yer alan hüküm gereğince uzlaşma tutanakları kesin niteliğe haiz olup ilgili birimlerce derhal yerine getirilmek durumundadır.¹⁴² Dolayısıyla tüketici hukukundaki idari para cezalarının yasal dayanağı her ne kadar özel hukuk alanındaki bir kanun olsa da bu idari para cezalarında uygulanan uzlaşma müessesesi, vergi hukuku alanında uygulanan uzlaşma müessesesi ile benzer hükümler içermektedir.

6.3. Sigorta Hukukunda

Uzlaşma müessesesinin idari para cezalarına yönelik düzenlendiği bir başka örnek olarak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, bu duruma ilişkin açık bir örnek sunmaktadır.¹⁴³ Buna göre devamlı faaliyet gösteren işyerlerinde asgari işçilik incelemesi sonucu tespit edilen kanuna aykırılıklara yönelik idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır.¹⁴⁴ Konuya ilişkin raporun ilgili makama gönderilmesine kadar işveren ile Kurum nezdinde uzlaşma müessesesi işletilebilecektir. Diğer uzlaşma uygulamalarında olduğu

¹⁴¹ Banu Bilge Sarihan, "Tüketici Hukuku Uyuşmazlıklarında Dava Şartı Arabuluculuk Uygulaması", *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4/2 (2021), 416-440.

¹⁴² Köse, "Tüketici Hukukunda İdari Yaptırımlar", 151.

¹⁴³ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, *Resmî Gazete*, (16/6/2006) Kanun No. 26200

¹⁴⁴ Kenan Akbulut Kenan Akbulut, "Asgari İşçilik İşlemlerinde Uzlaşmaya Yönelik İşlemler", *Mali Çözüm Dergisi*, (Mayıs,2016) 261-265.

gibi uygulanacak usul ve esaslar Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan “*Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği*” çerçevesinde yürütülecektir.¹⁴⁵

Düzenlemeye göre uzlaşma görüşmelerinin olumlu sonuçlanması halinde, bu durum yetkili komisyonca tutanak altına alınır.¹⁴⁶ Bu uzlaşma tutanakları da diğer uzlaşma usullerinde olduğu gibi kesin niteliğe haizdir ve taraflarca dava yoluna götürülemeyecektir.¹⁴⁷ Uzlaşılan miktarının, tutanağın düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde ödenmesi hükmüne yer verilmiştir.¹⁴⁸ Bu açıdan sigorta hukukundan doğan idari para cezaları bakımından işletilen uzlaşma usulü de diğer idari para cezalarına benzer hükümler içermektedir. Ayrıca uzlaşmanın olumlu sonuçlanmadığı durumlarda bu konuya ilişkin tekrar uzlaşma başvurusu da yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.¹⁴⁹

7. Uzlaşma Benzeri Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri

ADR'lere hâkim olan ortak ilke ve özellikleri yukarıda ifade etmiştik. Bu başlık altında ise uzlaşma müessesesinin, idari uyuşmazlıklara uygulanan diğer ADR'lerden farkını ortaya koymaya çalışacağız. Ancak genel olarak ifade edilebilir ki, uzlaşma müessesesi, idare hukuku alanında indirim müessesesi olarak uygulanmakta olup diğer uygulamalardan bu yönüyle ayrılmaktadır. Bunun dışında diğer yöntemlerden farklı olarak taraflara uyuşmazlık hakkında müzakere imkânı tanıyan bir yöntem olarak ön plana çıkmaktadır.

7.1. İdari Başvuru

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinin ilk fıkrasına göre, vatandaşlar, bir idari işlemin iptali için öncelikle o işlemi yapan veya üst makamına başvurmak zorundadır. Bu başvuru, dava açma süresini durdurarak vatandaşlara daha fazla zaman tanır. Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre isteğin reddi veya reddedilmiş sayılması halinde dava

¹⁴⁵ Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Kenan Akbulut, “Asgari İşçilik İşlemlerinde Uzlaşmaya Yönelik İşlemler”, *Mali Çözüm Dergisi*, (Mayıs,2016) 261-265.

¹⁴⁶ Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği md.11

¹⁴⁷ Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği md.14

¹⁴⁸ Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği md.15

¹⁴⁹ Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği md.16/2

açma süresi yeniden işlemeye başlamakta ve başvuru tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılmaktadır.¹⁵⁰

Dikkat edilirse bu düzenlemede, kanun koyucu “ilgililer” kavramını kullanmayı tercih etmiştir. Böylece idari yargı yoluna başvurabilecek veya idari yargı yolunda davaya katılabilecek herkese idari başvuru imkânı da getirilerek ve menfaati ihlal edilen kişilerin idari mercilere başvuru yolu geniş tutulmak suretiyle idari yargının iş yükünü hafifletme amaçlanmıştır.¹⁵¹ Gerçekten de bu tür başvurular, çoğu zaman uyuşmazlığın mahkeme yoluna götürülmesine gerek kalmadan giderilmesini sağlamaktadır.¹⁵²

Başka bir açıdan bakıldığında, bu başvuruların aslında mevcut bir uyuşmazlığı gidermekten ziyade idari işlemlerden doğan hak ihlallerini gidermek amacıyla yapıldığı söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, idarenin yapması gereken işlemleri gerektiği gibi yapmaması veya hiç yapmaması durumunda ilgililer idari başvuru yoluna başvurabilecektir. Böylece, idari işlemlerin hızlı ve etkili bir şekilde gözden geçirilmesi sağlanarak muhtemel uyuşmazlıkların önüne geçilmektedir.¹⁵³

İdari başvurunun, uzlaşmadan ayrıştığı en önemli nokta ise tarafların sürece olan katkısının boyutu olarak ifade edilebilir. Nitekim idari başvurular, tarafların pasif olarak başvurduğu bir alternatif uyuşmazlık yöntemi olarak kabul edilmektedir. Oysa alternatif uyuşmazlık yöntemleri, genel olarak tarafların katılımı esas alan barışçıl yöntemlerdir. Bu yönüyle idari başvurular, diğer yöntemlerden ayrılmaktadır. Nitekim uzlaşma müessesesinde olduğu gibi tarafların idareyle pazarlık yapması ya da uzlaşma şartlarını tartışması söz konusu değildir.

Ancak yine de idari başvurular idarenin kendi işlemlerini denetlemesi ve olası hataların önüne geçmesi açısından önemli bir iç denetim mekanizması olarak sıkça tercih edilmektedir. Bireyler açısından yargı yolunun olumsuz etkileri göz önüne alındığında idari başvuru yoluyla

¹⁵⁰Tahir Muratoğlu, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11.maddesi kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21/34, 2016, 1-24.

¹⁵¹Yusuf Sertaç Serter, “İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular” (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2015), 108-112.

¹⁵²Aynur Cidecigiller, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi”, (Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2014), 6.

¹⁵³İdari başvuru yolu, mahkeme kararlarına yönelik itiraz yolundan farklı olarak sadece idarece uygulanan idari işlemlerin gözden geçirilmesi ve bu sayede dava yoluna götürülmesi muhtemel uyuşmazlıkların kısa sürede çözülmesi amacıyla yönelik bir uygulamadır. Bu çerçevede aksi kanun koyucu tarafından belirtilmedikçe her bir idari işlem için idari dava yoluna başvurulabilecektir. Hüseyin Kelle, “İdari İşlem veya Eylem Yapılması İçin İdari Makamlara Başvuru ve Sonuçları”, (Ankara: Ufuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2020), 39.

uyuşmazlıkların kısa sürede çözölme ihtimali, idari başvuruları tercih edilebilir kılmaktadır.¹⁵⁴ Bunun yanı sıra bireylerin yargı yoluna başvurusu idare ile davalı olmaları sonucunu doğuracağından muhtemel uyuşmazlıkların önüne geçilmesi açısından idari başvuru yöntemi, önemli bir alternatif uyuşmazlık yöntemi olarak kabul edilmektedir. Bu durum, idarenin güvenilirliğini artırırken aynı zamanda bireylerin haklarının korunmasına da katkı sağlamaktadır.¹⁵⁵

7.2. Sulh Yolu

Sulh müessesesi, birden fazla kişinin taraf olduğu uyuşmazlığın ortadan kaldırılması amacıyla taraflarca başvuru olan bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemidir. Hatta sulh yoluna başvuru olarak doğması muhtemel uyuşmazlıkların dahi giderilmesi mümkündür. Hukuki boyutuyla bir sözleşme olarak kabul edilen sulh yolu, özel bir hukuk müessesesi olarak önce Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Oysa idari uyuşmazlıklar bakımından İYUK kapsamında bir sulh yolu düzenlemesi yer almamaktadır. Nitekim idari uyuşmazlıkların giderilmesi amacıyla da çeşitli kanunlarda sulh düzenlemeleri yer verilmektedir.¹⁵⁶

5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşıllanması Hakkında Kanun, terör olaylarından zarar gören kişilerin yargıya gitmeden, idari yolla tazminat talebinde bulunabilecekleri bir mekanizma sunar. Kanun, bu taleplerin hangi sürelerde yapılacağına dair ayrıntılı düzenlemeler içerir.¹⁵⁷

Bir diğör önemli düzenleme 659 sayılı KHK'da yer almaktadır.¹⁵⁸ 659 sayılı KHK, idari uyuşmazlıklara sulh müessesesinin uygulanması bakımından önemli bir örnek olarak ele

¹⁵⁴ Serter, “İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular” 110.

¹⁵⁵ Serter, “İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular” 39.

¹⁵⁶ Cidecigiller, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözölmesi” 44.

¹⁵⁷ Bu düzenlemelerden ilki Geçici Madde-1 de yer almaktadır. Buna göre Kanunun yayım tarihinden itibaren kanun kapsamına giren maddi zararlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanacaktır. Diğör düzenleme ise 5233 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 27/07/2004 tarihinden sonra meydana gelen maddi zararları kapsamaktadır. Buna göre Kanun'un 6. maddesinde belirlenen süreler içinde, yani zarar görenin, mirasçısının ve yetkili temsilcilerin zarar konusu olayı öğrenmesinden itibaren altmış gün içinde ve her hâlükârda olay tarihinden itibaren bir yıl içerisinde, 19/07/1987 ile 27/07/2004 tarihleri arasında meydana gelen zararlar bakımından Kanun'un geçici 4. maddesinde öngörölün süreler içerisinde idareye başvurabileceklerdir.

¹⁵⁸“Bu süre zarfında sonuçlandırılmayan başvurularda istek reddedilmiş olarak kabul edileceği düzenlemesine de yer verilmiştir. Sulh başvurusu altmış gün içinde sonuçlandırılmamışsa istek reddedilmiş sayılır. Benzer şekilde sulh başvurusu, somut bir talep ve belli bir konuyu içermiyorsa, idari makam tarafından reddedilir. Kabul edilen sulh başvuruları hukuki uyuşmazlık değörlendirme komisyonuna gönderilir. Komisyon tarafından ödenecek tazminat tutarı tespit edilir. Komisyonunun inceleme neticesinde hazırlayacağı rapor 11. inci madde gereğince karar vermeye yetkili makama sunulur. Bu makamlarla sulh başvurusunu kabul etmesi üzerine diğör tarafa sulh tutanağının imzalanmaları için

alınmaktadır. Buna göre ilgili kararnamenin 12.maddesinde “İdari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli ve vazgeçme yetkileri” başlığı altında detaylı düzenlenmelere yer verilmiştir. Öyle ki sulh başvurusu dava açma süresini dururken başvuru sonuçlanmadan dava açılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Sulh başvurularının ise 60 gün içerisinde sonuçlandırılması zorunlu tutulmuştur.

Görüldüğü gibi idari uyuşmazlıkların giderilmesi amacıyla çeşitli kanunlarda sulh düzenlemelerine yer verilmiştir.

Tarafların anlaşma yoluyla uyuşmazlığı sona erdirmesi, sulh ve uzlaşma müesseselerinin ortak özelliğidir. Bu yönüyle benzer bir niteliğe sahip olduğu kabul edilen bu kurumlar esasen birçok yönüyle farklılık göstermektedir. Öncelikli olarak sulh hem mahkeme esnasında hem de mahkeme dışında yapılabilir. Uzlaşmanın ise mahkeme esnasında yapılabilmesi mümkün değildir.

Özel hukuk uyuşmazlıkları bakımından sulh, hüküm kesinleşinceye kadar her zaman başvurulabilecek bir yöntem olarak düzenlenmiştir¹⁵⁹. İdari uyuşmazlıklar bakımından ise uzlaşma müessesesinde olduğu gibi düzenlendiği kanuna göre özel süreler öngörülmektedir. Bunun yanı sıra uzlaşma genelde dava açılmadan tarafsız ve bağımsız üçüncü kişiler huzurunda gerçekleştirilirken sulhun hukuken sonuç doğurabilmesi için mahkeme huzurunda yapılmış olması gerekmektedir.¹⁶⁰ Dolayısıyla uzlaşma müessesesine kanunda öngörülen süre sınırından sonra ya da dava aşamasında başvurulması durumunda uygulanacak olan yöntem sulh olarak kabul edilecektir.¹⁶¹

Diğer bir husus ise iki kurumun içeriğine yöneliktir. Sulh müessesesi, en genel ifadeyle bir dava esnasında mahkeme önünde ya da mahkeme dışında tarafların haklarından kısmi feragat ve kısmi kabulde bulunarak anlaşma yoluyla davayı bitirmeleridir. Uzlaşma müessesesi ise tarafların bir uyuşmazlık hakkında pazarlık yapmak suretiyle ortak noktada buluşmalarıdır. Bu yönüyle uzlaşma müessesesi, idare hukuku alanında genel olarak indirim yapılmaya uygun olan idari para cezalarına yönelik uyuşmazlıklar bakımından öngörülmüştür. Oysa sulh müessesesi konu bakımından daha geniş bir alanı kapsamaktadır.¹⁶²

en on beş günden az olmamak üzere süre verilir. Tazminat miktarı ve ödeme şeklini içeren tutanak taraflarca imzalanır. Sulh olunan konu ya da miktara ilişkin olarak dava yoluna başvurulamaz.

¹⁵⁹ 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu. *Resmî Gazete* 27836.(Erişim :1 Haziran 2024). md.3

¹⁶⁰ Cidecigiller, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi”, 186.

¹⁶¹ Cidecigiller, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi”, 187.

¹⁶² Cidecigiller, “İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi”, 45.

7.3. Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği, yasama organı tarafından atanan denetçiler aracılığıyla idarenin faaliyetlerinin incelenerek, hukuka aykırı faaliyet ve işlemler hakkında yasama organına rapor sunulması ve bu raporlar doğrultusunda gerekli önlemlerin alınmasını sağlayan bir idari denetim mekanizmasıdır.¹⁶³ Bu mekanizmaya ihtiyaç duyulmasının bir nedeni idarenin kamu gücüne dayanarak tesis ettiği işlemlerden doğan uyuşmazlıkların çeşitli nedenlerle artması ve idari yargı denetiminin bu artış hızı karşısında yetersiz kalmasıdır.¹⁶⁴ Bu açıdan kamu denetçiliği birçok ülke de içi denetim mekanizması olarak tercih edilmektedir.

Ülkemiz bakımından, Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru hakkı, 07.05.2010 tarihinde anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.¹⁶⁵ Bu düzenleme doğrultusunda “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” 29.06.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anılan düzenlemelerde herkesin Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvurabileceği öngörülmüştür. Bu sayede idare ile birey arasındaki ilişkilerin gelişmesi ve idarenin faaliyetleri sebebi ile doğan uyuşmazlıkların çözülmesi amaçlanmıştır.¹⁶⁶ Bu yönüyle kamu denetçiliği, idare hukukundan doğan uyuşmazlıkların giderilmesine katkı sağlayan bir alternatif uyuşmazlık yöntemi olarak kabul edilmektedir. Ancak uygulanan usul ve esaslar bakımından diğer yöntemlerden farklılıklar göstermektedir.

Şöyle ki diğer ADR’lerde gizlilik ilkesinin esas kabul edildiğini ancak tarafların rızası ile aleniyet ilkesinin uygulanma imkânı bulunduğunu daha önce ifade etmiştik. Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuru usulünde ise bu durumun aksine tarafların talebi üzerine gizlilik ilkesi geçerli kabul edilmektedir (Kamu Denetçiliği Kanunu 17. madde). Kamu denetçiliği bu yönüyle gizlilik ilkesinin hâkim olduğu uzlaşma müessesesinden ayrılmaktadır. Nitekim uzlaşma müessesesinde gizlilik genel prensip olarak kabul edilmiştir ve ancak tarafların talebi üzerine aleni hale gelmesi mümkündür.

Bunun yanı sıra Kamu Denetçiliği Kurumu, başvurulara ait inceleme ve araştırma usulünü¹⁶⁷ tamamladıktan sonra reddedebileceği gibi tavsiye kararı, dostane çözüm kararı yahut

¹⁶³14.6.2012 Tarihli ve 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, R.G. 29.06.2012, S. 28338.

¹⁶⁴Kamu denetçiliğinin ortaya çıkışı ile ilgili detaylı bilgi hakkında bkz. Muharrem Ocak, “Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargıya Etkisi”, (Van: Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2016), Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkış Süreci,36-39.

¹⁶⁵ Anayasa md.74

¹⁶⁶ Çiftçi, “Türk Hukukunda İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumunun Yeri ve Önemi” 9-10.

¹⁶⁷Resmî Gazete Tarihi: 28.03.2013 Resmî Gazete Sayısı: 28601 (Mükerrer) Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

karar verilmesine yer olmadığına dair karar verebilir.¹⁶⁸ Tavsiye kararları, çok kapsamlı kararlardır. Buna göre denetim geçiren kurumdan, denetim konusu olay ile ilgili kararlarını gözden geçirmesi yahut işlemi geri alması, değiştirmesi, hatta bu konuyla ilgili uzlaşmaya gitmesi dahi istenebilmektedir.¹⁶⁹ Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu gerektiğinde özel raporlar hazırlayarak kamuoyu oluşturabilir.¹⁷⁰ İşte bu sayede kamu denetçisinin tavsiye niteliğindeki kararları, bağlayıcı olmasa da görevini gerektiği şekilde yapmayan idareyi ve onun personelinin kamuoyu baskısı altına alarak görevlerinde daha dikkatli ve titiz davranmaya zorlamaktadır. Oysa uzlaşma müessesesi sonucunda alınan kararlar, çoğunlukla yargı yolu kapalı olmak üzere alınmakta ve tarafları bağlamaktadır.

Özetle ifade etmek gerekirse, Kamu Denetçiliğine başvuru alternatif bir uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak kabul edilse de diğer yöntemlerden usul ve esas bakımından farklı özelliklere sahiptir. Ancak uyuşmazlıkların giderilmesine katkı sağlaması yönüyle aynı uzlaşma müessesesi gibi idari yargının yükünü hafifletmeye katkı sağlamaktadır.¹⁷¹

¹⁶⁸İlgili hüküm şu şekildedir: “Kararlar MADDE 31 – (1) Kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı (Ek ibare: RG-2/3/2017-29995), dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.”

¹⁶⁹İlgili hüküm şu şekildedir: “...f) Uzlaşmaya gidilmesi. g) Tedbir alınması. (2) Kurum, birinci fıkrada yer alan tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir. (3) İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemleri veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.”

¹⁷⁰ H. Tahsin Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)”, (Ankara, Yetkin Yayınları, 2011), 97.

¹⁷¹ Ocak, “Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargıya Etkisi”, 42.

İKİNCİ BÖLÜM

REKABET HUKUKUNDA UZLAŞMA MÜESSESESİNİN YERİ VE UYGULANMA USULÜ

Bu bölümde, uzlaşma müessesesinin rekabet hukukundaki yeri, amacı ve uygulanma usulü açıklanmaya çalışılacaktır. Türkiye'de rekabet hukukunun uygulanmasından sorumlu olan Rekabet Kurumu ve karar organı olan Rekabet Kurulu hakkında temel bilgilere yer verilecek, böylece konuya genel bir bakış açısı kazandırılacaktır. Rekabet Kurulu'nun rekabet ihlallerine yönelik soruşturma yürütme yetkisi açıklanarak bu usul içerisinde uzlaşma müessesesinin yeri tespit edilecektir. Son aşamada ise *Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik* (Uzlaşma Yönetmeliği) çerçevesinde uzlaşma usulü ele alınacaktır.

1. Rekabet Hukukunun Tanımı ve Amacı

Rekabet, teşebbüslerin ticari faaliyetlerinde çeşitli davranış ve kararları vasıtasıyla sürekli olarak yarışmaları hali olarak tanımlanmaktadır.¹⁷² Rekabet hukukunda rekabetin varlığından söz edilebilmesi için birçok kişinin veya teşebbüsün aynı amaç için piyasa düzenine etki etmek üzere çabalaması gerekmektedir.¹⁷³ Bu açıdan bakıldığında hukuki boyutuyla ifade edilebilir ki rekabet olgusu, rekabetin ekonomi üzerinde doğurduğu sonuçlar olarak ele alınmaktadır.¹⁷⁴

¹⁷² Rekabet Kurumu, Rekabet Terimleri Sözlüğü, 5, (Nisan 2014), 118.

¹⁷³ Emin Koç, “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da İdari Para Yaptırımları*”, (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008), 1.

¹⁷⁴ Kazım Herdem, “*Türkiye’de Rekabet Kurulu’nun Statü ve İşlevi*”, (Niğde: Niğde Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2003), 52.

Ekonomi kavramı ise kamu düzeninin bir parçası olarak toplumun tamamını ilgilendirmektedir. Bu nedenle ekonomik düzeni doğrudan etkileyen rekabet kavramı, salt ahlak kurallarının himayesine bırakılamayacak kadar önemlidir.¹⁷⁵ Nitekim tarihsel süreç içinde devletler bu bilinçle ve ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları oluşturarak piyasalara müdahalelerde bulunmuşlardır.¹⁷⁶

Ülkemizde de rekabeti bozucu muhtemel fiil ya da eylemler ile anlaşma ve kararların önüne geçmek amacıyla¹⁷⁷ 7.12.1994 tarihinde “4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir.

Bu nedenle çalışmamızın konusunu oluşturan uzlaşma müessesesinin kapsamını ve unsurlarını belirleyebilmek için öncelikli olarak uzlaşma müessesesinin yasal dayanağı olan 4054 sayılı Kanun ve uygulayıcısı olan Rekabet Kurumu ile ilgili genel bilgilere yer verilecektir.

2. Rekabet Kurumu ve Rekabet Kurulu

Anayasa’nın 167. maddesinde, piyasaların denetlenmesi ve dış ticaretin düzenlenmesi amacıyla devlete birtakım yükümlülükler öngörülmektedir. Bu yükümlülük gereği devlet, piyasaların güvenliğini sağlamak amacıyla çeşitli tedbirler alarak tekelleşme¹⁷⁸ ve kartelleşmeyi önlemekle yükümlüdür. Ayrıca devlet, piyasaların gelişmesine yönelik olarak gerekli rekabet koşullarını da sağlayacaktır. Bu kapsamda devlet hem özel sektör şirketleri hem de kamu kurumlarının gerçekleştirdiği eylem ve anlaşmaların piyasada tekel oluşturmalarına engel olacak ve rekabet koşullarını sağlayacaktır. Görüldüğü üzere anayasal düzenleme ile devlet tüzelkişisine piyasa koşullarının sağlanması ve korunmasına yönelik yükümlülükler

¹⁷⁵Vefa Kaya, “Rekabet Kurumu’nun Yapısı ve Yetkilerinin ABD Rekabet Kurulu’na FTC ile Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, (Sivas: Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2020), 9.

¹⁷⁶Burcu Güvenek, “Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi, *İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9/18 (2009), 60.

¹⁷⁷Kaya, *Rekabet Kurumun Yapısı ve Yetkilerinin ABD Rekabet Kurulu’na FTC ile Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, 9.

¹⁷⁸Tekelleşme hâkim durumdaki teşebbüsün veya teşebbüs birliklerinin yasak davranışlarla piyasadaki hâkimiyetlerini artırma girişimleridir. Bkz. Rekabet Kurumu, *Rekabet Terimleri Sözlüğü*, 144.

yüklemiş ancak belirli bir yöntem gösterilmemiş, bu husustaki takdir kanun koyucuya bırakılmıştır.¹⁷⁹

Kanun koyucu ise 4054 sayılı Kanun ile rekabet düzeninin korunmasına yönelik yöntem ve esasları belirlemiş, sonrasında yapılan bazı kanun değişiklikleriyle de bu alanda ilave düzenlemeler yapmıştır.

Öncelikle ifade edilmelidir ki 4054 sayılı Kanun'un 20. maddesinin birinci fıkrası uyarınca rekabet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir şekilde gelişebilmesini sağlamak amacıyla 4054 sayılı Kanun'un uygulayıcısı olarak “*idari ve mali özerkliğe sahip*”, “*kamu tüzel kişiliğine haiz*”, “*bağımsız*” bir düzenleyici ve denetleyici kurum olarak Rekabet Kurumu'nun kurulması öngörülmüştür. Buna göre Kurum, “*Rekabet Kurulu*”, “*Başkanlık*” ve “*Hizmet Birimlerinden*” oluşmaktadır.¹⁸⁰ Çalışmamızın konusu bakımından Kurum'un karar organı olan Rekabet Kurulu'nun yetki ve görevleri hakkında genel bilgilerin verilmesi yeterli olacaktır.¹⁸¹ Ayrıca yeri geldikçe Rekabet Kurulu'nun yetkilerine değinilecektir.

Rekabet Kurulu'nun yetkileri, Kanun'un 8. ila 17. maddelerinde detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.¹⁸² Rekabet Kurulu'nun yetkileri 4054 sayılı Kanunun çerçevesinde yasaklanan faaliyetleri tespit etmek, bu amaçla inceleme ve araştırma yapmak, ihlal tespiti durumunda idari para cezası uygulamak yahut ihlale son verilmesini sağlamaktır. Bunların yanı sıra rekabet düzeninin korunması amacıyla muafiyet ve menfi tespit işlemlerini yapmak, birleşme ve devralmalarla ilgili tebliğleri çıkarmak ve bu tebliğleri uygulamak, gerekli durumlarda görüş bildirmek Kurulun görevleri olarak sayılmaktadır.

Tüm bu görev ve yetkiler göz önüne alındığında Rekabet Kurulu'nun, Kurum'un icra organı olduğu açıkça belirtilebilir. Bu açıdan her ne kadar kanunun uygulayıcısı olarak Rekabet Kurumu'nun kurulması öngörülmüş olsa da rekabetin korunmasına yönelik kararların, Rekabet Kurulu tarafından alınacağı ifade edilmektedir. Kısaca, Rekabet Kurumu idari teşkilat içerisinde rekabet otoritesi olarak yer almakta iken görev ve yetkilerini icra organı olarak faaliyet gösteren Rekabet Kurulu'nun çeşitli kararları aracılığıyla icra etmektedir.

¹⁷⁹ Özge Aksoylu, “4054 Sayılı Kanun'un 4. Ve 6.maddeleri uyarınca Rekabet Kurulunun İzlediği İdari Usuller”, (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2004) 3.

¹⁸⁰ 4054 sayılı Kanun md.21

¹⁸¹ Kaya, “Rekabet Kurumun Yapısı ve Yetkilerinin ABD Rekabet Kuruluşu FTC ile Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, 44.

¹⁸² Ezgi Gizem Yollu, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Rekabet Kurumu Örneği”, (Adıyaman: Adıyaman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2017), 83.

3. Rekabet Hukukunda Uzlaşma Politikası

Son dönemlerde rekabet piyasasının sürekli olarak büyümesi birtakım riskleri beraberinde getirmiştir.¹⁸³ Bu durum Rekabet Kurumu’nun iş yükünün artmasına sebebiyet vermiştir. Kurum, artan iş yükünü dengelemek amacıyla uzun ve masraflı davalardan kaçınma politikasını benimseyerek, pişmanlık programları, taahhüt usulü, uzlaşma müessesesi gibi alternatif yöntemlere yönelmiştir.¹⁸⁴ 2020 yılında yürürlüğe giren 7246 sayılı Kanun ile rekabet ihlallerinde uzlaşma yoluyla çözüm imkânı tanınarak, tarafların daha esnek bir şekilde anlaşmasına olanak sağlandı. Uzlaşmaya dair usul ve esaslar, Rekabet Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir. Nihayet Uzlaşma Yönetmeliği, 15.07.2021 tarih ve 31542 sayılı Resmî Gazete’ de yayınlanmış ve aynı gün yürürlüğe girmiştir.¹⁸⁵

4. Rekabet Hukukunda Uzlaşmanın Amacı

Uzlaşma müessesesinin temel amacı birinci bölümde de belirtildiği üzere tarafları geleneksel yargılama usulünün olumsuz etkilerine maruz bırakmadan uyuşmazlığın giderilmesini sağlamaktır. Bunun haricinde müessesenin düzenlendiği mevzuata göre farklı amaçlara da hizmet ettiği ifade edilmektedir.¹⁸⁶

Rekabet hukuku bakımından 4054 sayılı Kanun kapsamında yapılan değişikliklerle 43. maddenin dördüncü fıkrasında usulî fayda ve rekabet ihlaline yönelik görüş farklılıklarının söz konusu olduğu durumlarda uzlaşma sürecinin başlatılabileceği hüküm altına alınmıştır. İlgili madde hükmü gereğince, uzlaşma müessesesi ile ihlalin varlığına veya kapsamına ilişkin görüş farklılıklarının mevcut olduğu durumlarda usulî fayda gözetilerek soruşturma sürecinin kısaltılması amaçlanmıştır. Bu açıdan öncelikle rekabet hukuku alanında usulî fayda ile ne kastedildiğine temas etmekte yarar görüyoruz.

¹⁸³ Rekabet piyasasına sürekli olarak yeni rakiplerin girmesi, mevcut aktörlerin ticari faaliyetlerini olumsuz etkilemenin yanı sıra piyasanın dengesini bozulmasına da sebebiyet verebilir. Bu risklerin önüne geçilmesi amacıyla Rekabet Kurumu gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Zeynep Ayata, “Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4/1, 2014, 35–54.

¹⁸⁴ Elif Banu Varlı, “*Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Prosedürü*”, (Ankara: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 46.

¹⁸⁵ Sevda Yaşar Coşkun, “Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Müessesine Eleştirel Bir Bakış”, *Yorum-Yönetim-Yöntem Uluslararası Yönetim-Ekonomi ve Felsefe Dergisi*, 8 / 2 79-94.

¹⁸⁶ Vergi hukukunda uzlaşma ile devlet tahsil edemediği vergi cezalarının bir kısmından vazgeçerek daha hızlı tahsilat yapabilmektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Sevil Şin, “Vergi Hukukunda Uzlaşma Kurumu ve Komisyonları” *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 /1, 2019, 305-325.

4.1. Usulî Faydayı Sağlamak

Usulî fayda kavramını açıklayabilmek için öncelikle yargılamadaki usul ekonomisi ilkesine değinmek gerekmektedir. Nitekim Anayasa'nın 141. maddesinde yargının, davaları en kısa sürede ve en az masrafla gidermekle görevli olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlenme ile aslında usul ekonomisi ilkesinin anayasal güvence altına alındığı ifade edilebilir. Buna uygun olarak kanun koyucu, usul ekonomisi ilkesine HMK madde 30'da: *“Hâkim, yargılamanın makul süre içinde ve düzenli bir biçimde yürütülmesini ve gereksiz gider yapılmamasını sağlamakla yükümlüdür.”* şeklinde yer almaktadır.

O halde anayasal düzenleme ve HMK'nın ilgili maddesi göz önüne alınarak usul ekonomisi ilkesinin üç temel ögesi olduğunu söyleyebiliriz. Bu ögeler zaman, emek ve yargılama masraflarıdır. Usul ekonomisi ilkesi bu ögeler çerçevesinde zaruri olanın ötesine geçilmemesini ifade etmektedir.¹⁸⁷ Bu zaruret durumu hem mahkeme işlemleri hem de taraf usul işlemleri açısından geçerlidir. Ayrıca usul ekonomisi ilkesi HMK'da zikredilmiş olsa da Anayasa'da yer alan hüküm gereğince adli yargıda olduğu gibi idari yargı bakımında da emredici bir ilke olarak kabul edilmek durumundadır.¹⁸⁸

Gerçekten de idari yargı alanında usul ekonomisini sağlamaya yönelik birçok düzenleme bulunmaktadır. Örneğin, ivedi yargılama usulü ve merkezi sınavlara ilişkin özel usuller, yargısal etkinliği artırmak ve usul ekonomisini sağlamak amacıyla getirilmiş düzenlemelerdir. Aynı zamanda idari yargı sisteminde düzenlenmiş olan bağlantılı dava kavramı, ilgililerin tek dilekçe ile birden fazla işleme karşı dava açabilmesi, idari yargıda da usul ekonomisi ilkesinin geçerli olduğunu göstermektedir.¹⁸⁹ Nitekim bu uygulamaların ortak özelliği yargılama maliyetlerinde tasarrufu sağlamak ve muhakeme süreci hızlandırarak adalete erişimi hızlandırmaktır.

Bunların dışında idari uyuşmazlıklar bakımından daha somut bir örnek olarak “659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin”, “İlkeler” başlıklı 3. maddesinde yer alan *“... idarelerin taraf oldukları davaların, usul ekonomisine uygun olarak, imkânlar ölçüsünde idarelerde istihdam edilen hukuk müşavirleri ve avukatları tarafından takibi; davaların takibinde, mahkeme kararlarının*

¹⁸⁷ İbrahim Ermenek, “Medeni Usul Hukuku”, (Ankara, Yetkin Yayınları, 2018), 147.

¹⁸⁸ Aynur Hasoğlu, “İdari Yargılama Hukukunda Usul Ekonomisi”, (Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2024) 50.

¹⁸⁹ Hasoğlu, “İdari Yargılama Hukukunda Usul Ekonomisi”, 50.

hukuka uygun olarak, adil, süratli ve en az masrafla verilebilmesine yardımcı olunması, esastır.” şeklindeki düzenlemede usul ekonomisi ilkesini görmek mümkündür.¹⁹⁰

Aslında idari yargı alanının, adli yargı alanına nispeten daha az masraflı olduğu değerlendirilebilir. Şöyle ki idari yargı alanında hâkim olan yazıllık ve evrak üzerinden inceleme ilkeleri gereği duruşma yapılmaması, tanık dinlenmemesi bu yargılama usulünü daha az masraflı hale getirmektedir.¹⁹¹ Ancak yine de son dönemlerde mahkemelerin artan iş yükü idari yargı alanında da usul ekonomisini sağlamaya yönelik ilave düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır.¹⁹² Bu doğrultuda çeşitli alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri öngörülmüştür. Bu konuyla ilgili örneklerle birinci bölümde değinmiştik.¹⁹³

Dolayısıyla rekabet hukukunda usulî fayda kavramının tanımını usul ekonomisi ilkesinden esinlenerek yapmak mümkündür. Buna göre usulî fayda, Rekabet Kurulu tarafından işletilecek soruşturmalarda emek ve zaman kaybının minimuma indirilerek doğması muhtemel dava masraflarının da önüne geçilmesini ifade etmektedir.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin temelinde genel olarak yargının iş yükü ve dava masraflarının en aza indirgenmesi amacı bulunduğu daha önce ifade edilmişti. Ancak rekabet hukuku alanında usulî fayda, usul ekonomisi ilkesinin temel prensiplerinin yanı sıra rekabet hukukuna özgü bir takım özel amaçları da kapsadığı gözden uzak tutulmalıdır. Bu amaçlar, soruşturma sürecinin kısaltılması, teşebbüsler açısından olumsuz sonuç doğuran belirsizliklerin önüne geçilmesi, emek ve kaynak tasarrufunun sağlanması ve enflasyonla mücadele edilmesi olarak ele alınacaktır.

4.2. Soruşturma Sürecini Kısaltmak

Rekabet hukuku alanında uzlaşma müessesesinin temel amacı, Rekabet Kurulu tarafından yürütülen soruşturma süre ve sürecini kısaltmaktır. Bu husus kanun ve yönetmelik çerçevesinde açık bir şekilde hüküm altına alınmıştır. Rekabet hukukunda soruşturma süre ve sürecin kısaltılmak istenilmesindeki temel amaç diğer ADR’lerin varlık sebebi olan yargısal iş

¹⁹⁰Dilşat Yılmaz, “Usul Ekonomisi İlkesi Çerçevesinde Türk İdari Yargılama Usulünde Sözlülük İlkesine İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23/2, 2019, 271.

¹⁹¹Gürsel Kaplan, “*İdari Yargılama Hukuku*”, (Ankara, Ekin Basım Yayınları,2020), 18.

¹⁹²Yılmaz, “Usul Ekonomisi İlkesi Çerçevesinde Türk İdari Yargılama Usulünde Sözlülük İlkesine İlişkin Bazı Değerlendirmeler”,272.

¹⁹³ Bkz.Bl.1, “Uzlaşma Benzeri Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri” başlığı,31.

yükünün hafifletilmesinden ziyade bir idari kurum olan Rekabet Kurumu'nun iş yükünün hafifletilmesi gibi gözükmetedir. Rekabet Kurulu tarafından yürütülen soruşturma süresinin uzun ve maliyetli bir süreç olduğu ilerleyen bölümlerde ele alınacaktır. Bu nedenle, bu kısımda soruşturma sürecini kısaltmak amacıyla uzlaşma müessesesinin tesis edilmesinin idare hukuku bakımından değerlendirmesi yapılacaktır.

İdari makamlarca kanunun gerektirdiği durumlarda disiplin soruşturmaları ve idari yaptırım soruşturmaları gibi çeşitli soruşturmalar yapılmaktadır.¹⁹⁴ Disiplin soruşturmaları memur, öğrenci gibi statülere sahip kişilere yönelik yürütülürken idari yaptırım soruşturmaları bakanlıklarca veyahut düzenleyici denetleyici kurumlarca yasaklı davranışlarla kanun hükümlerinin ihlal edilmesi durumlarda söz konusu olmaktadır. Bu soruşturmalar farklı usuller çerçevesinde yürütülseler dahi genel olarak aynı usul ilkelerine tabii olmaktadır.¹⁹⁵

Çalışmamız bakımından önem arz eden husus idari yaptırım uygulanmasına yönelik düzenleyici ve denetleyici kurumlarca yürütülen idari soruşturmalardır. İdari soruşturmaların uygulandığı usuller farklılık gösterse de, bu soruşturmaların tümünde ortak bazı temel ilkelerin gözetilmesi gerekmektedir. Örneğin, memurlara yönelik disiplin soruşturmalarında ilgili kişinin savunması alınmak zorundadır. Rekabet soruşturmalarında ise sözlü toplantılar yapılarak savunma hakkı kullandırılmaktadır. Bu yönüyle en temel ilkenin savunma hakkı ilkesi olduğu söylenebilir. Diğer açıdan usul yönünden farklılar söz konusudur. Örneğin, devlet memurlarına yönelik yürütülen kınama, uyarma, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması soruşturmalarında zamanaşımı bir ay olarak düzenlenmiştir. Meslekten çıkarmaya yönelik soruşturmalar da ise bu süre altı ay olarak uygulanmaktadır. Dikkat edilirse bu düzenlemelerin ortak noktası soruşturma sürecine öngörülebilir bir sınırlandırma getirilerek hak kayıplarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

Gerçekten de soruşturma süreçlerinin olabilecek en kısa sürede bitirilmesi, soruşturma taraflarının hak kayıplarının önüne geçmek için zorunlu bir ilke olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda rekabet hukukunda uzlaşma müessesesi ile idari para cezalarına yönelik

¹⁹⁴ Tarık İlman, Recep Tekeli, “Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi” *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3/ 1, 23-36.

¹⁹⁵ Sencer Abdullah Akkoyunlu, “Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar”, *“Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi”*, 28/ 48, 2023, 30-63.

yürütülen soruşturmaların uzlaşma, taahhüt, pişmanlık gibi uygulamalarla kısaltılması amaçlanmıştır.¹⁹⁶

4.3. Belirsizliklerin Önüne Geçmek

Rekabet hukuku, idare ile teşebbüsler arasında ekonomik düzenlemeler içeren bir hukuk dalıdır. Bu açıdan Rekabet Kurulu tarafından uygulanan idari yaptırımların ciddi ekonomik sonuçları söz konusu olmaktadır. Bunun yanı sıra rekabet ihlali tespitine yönelik işletilen soruşturma süreci, teşebbüsler açısından ticari faaliyetlere yönelik belirsizlikleri de beraberinde getirmektedir. Bu belirsizliklerin yarattığı çekimserlik ortamı, teşebbüslerin ticari faaliyetlerini ve rekabet piyasasını olumsuz etkilemektedir.

Kamu yararı amacına hizmet eden idari yaptırımların, bir açıdan rekabet ortamını disipline ederek ekonomik kamu düzenine olumlu katkısı olurken diğer taraftan bu yaptırımların bu denli yüksek miktarlarda olması yahut soruşturmaların uzun sürmesi gibi sebeplerle ekonomik kamu düzenini olumsuz etkilediği ileri sürülmektedir.¹⁹⁷

Gerçekten de teşebbüslere yönelik yürütülen rekabet soruşturmaları teşebbüsler bakımından birtakım belirsizlikleri beraberinde getirmektedir. En genel ifadeyle rekabet soruşturması geçiren teşebbüsler ciddi bir idari para cezasıyla muhatap olabileceklerinden yakın vadede planladıkları ticari girişimleri erteleyebilmekte yahut ticari rekabetten dışlanabilmektedirler.

Oysa 4054 sayılı Kanun'un temel amacı rekabetin korunmasını sağlamaktadır. Bu açıdan uzun süren soruşturmalar neticesinde uygulanacak olan idari para cezasının yargı sürecine de götürülebileceği göz önüne alındığında, soruşturma sürecinin kısaltılmasına imkân sağlayan uzlaşma müessesesi ile teşebbüsler bakımından belirsizliklerin giderilmesi amaçlanarak rekabetin korunması amacına hizmet edildiği söylenebilir.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Bkz.BI.2. "Rekabet Hukukunda Uzlaşma Politikası" adlı başlık, 40.

¹⁹⁷ Kamu düzeninin klasik unsurları olan kamu güvenliği, kamu esenliği ve kamu sağlığı unsurlarının yanı sıra ekonomik bir boyut kazandırılarak "ekonomik kamu düzeni" kavramı ortaya konulmuştur. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Ahmet Fatih Özkan, "Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti", *Ankara Barosu Dergisi*, 4, (Aralık, 2009), 79. Ayrıca bkz. Yargıtay, ülkenin ekonomik buhranlı dönemlerinde, mevcut durumların iyileştirmelerinin ekonomik kamu düzeni gereği zorunlu olduğunu ifade etmektedir. Yargıtay'ın 03.05.1995 tarihli ve E.1995/9-375, K.1995/477 sayılı Kararı

¹⁹⁸ Coşkun, "Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Müessesine Eleştirel Bir Bakış", 80.

4.4. Emek ve Kaynak İsrafının Önüne Geçmek

Devletin, yükümlülüklerini yerine getirirken harcamak zorunda kaldığı maliyet kamu harcamaları olarak ifade edilmektedir.¹⁹⁹ Bu maliyet genel anlamda mali bir yükümlülüğü ifade etse de emek kaybı da bu kapsamda kabul edilmelidir. Kamu harcamaları çeşitli nedenlerle artmaktadır.²⁰⁰ Bu nedenler görünüşte ve gerçekte artış nedenleri olarak tasnif edilmektedir. Görünüşte artış nedenlerine bağlı olarak kamu hizmetinin niteliğinde bir değişiklik olmamakla beraber gerçekte artış nedenlerine bağlı olarak kamu hizmetlerinde nitelik ve kalitenin arttığı ifade edilmektedir.²⁰¹ Bu açıklamalar doğrultusunda yargılama hizmetlerinin de bir kamu hizmeti olduğu değerlendirilmelidir.

Kamu hizmeti kavramı, kamu yararını sağlamak amacıyla uygulanan, sürekliliği olan faaliyetler olarak tanımlanabilir. Daha detaylı ifade etmek gerekirse devlet yahut özel sektör aracılığıyla kamu yararını sağlamak için icra edilen, süreklilik niteliğine haiz faaliyetler kamu hizmeti olarak nitelendirilir.²⁰² Bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi iki temel unsurun varlığına bağlıdır. Bunlardan ilki kamu yararı kavramı iken diğeri bu faaliyetlerin kamu kurumlarınca yahut kamu kurumları adına özel hukuk kişilerinca icra edilmesidir.²⁰³ Bu unsurların içeriğine göre farklı kamu hizmeti sınıflandırılmaları da yapılmaktadır. Örneğin adalet, eğitim gibi doğrudan doğruya yararlanılan hizmetler sınıfında değerlendirilmektedir.²⁰⁴

Dolayısıyla konumuz olan ADR'ler adalet hizmetlerinde emek ve kaynak israfının önüne geçilmesi bakımından önemli bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra son yıllarda kamu hizmetlerine yönelik iktisadi yaklaşımlar ortaya konulmaktadır.²⁰⁵ Nitekim daha sonra detaylı olarak ele alacağımız üzere Rekabet Kurumu tarafından yürütülen soruşturmalar çoğu zaman maliyetleri olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında rekabet hukukunda uzlaşma müessesesi ile hedeflenen sadece adalet hizmetleri alanında kaynak tasarrufunun sağlanmasının yanı sıra kurumun bütçesine de katkı sağlamaktır. Nitekim uzun soruşturma süreçleri sonunda

¹⁹⁹Osman Cenk Kanca vd. "Ekonomik Tasnif Esasında Türkiye'de Kamu Harcamaları", *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3/1 (Haziran, 2015), 107

²⁰⁰ Nurettin Bilici, "Kamu Maliyesi İktisadi Boyutu", (Ankara, Savaş Yayın Evi,2019) ,110-111.

²⁰¹ Bilici, "Kamu Maliyesi İktisadi Boyutu" 110.

²⁰² Aytuğ Altın, "Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim", *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1 /2 (Aralık,2013), 101.

²⁰³ Altın, "Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim",106.

²⁰⁴ Altın, "Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim",107.

²⁰⁵Dilşat Yılmaz, "Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 1-2/7, (Aralık,2008), 1115-1123.

verilen kararların yargı yoluna götürülmesi gerek kurum gerekse teşebbüsler bakımından emek ve kaynak israfına neden olmaktadır. Uzlaşma müessesesi bu açıdan kamu maliyetinin azaltılmasına da katkı sağlamaktadır.

4.5. Rekabet Kurulu ve Teşebbüsler Arasında Etkileşimi Sağlamak

Rekabet Hukuku alanında uzlaşma ile amaçlanan diğer bir husus, teşebbüsler ile rekabet otoritesi arasında etkileşimi sağlayarak doğması muhtemel yükümlülük ve sorunların önüne geçmektir.²⁰⁶ Diğer bir ifadeyle rekabet otoritesi ile teşebbüsler arasında bir nevi iletişim köprüsü kurulmasının amaçlandığı söylenebilir.

Nitekim rekabet piyasasını regüle etme görevini yerine getiren Kurum ile piyasanın en önemli aktörlerinden olan teşebbüsler arasında diyalog kurulabilmesi klasik soruşturma sürecinde mümkün olmamaktadır. Buna karşın Rekabet Kurulu tarafından işletilen uzlaşma sürecinde, Kanun’da belirtilen usul ve ilkeler çerçevesinde teşebbüsler ile Rekabet Kurulu arasında görüşme evresi söz konusu olmaktadır.²⁰⁷ Bu açıdan uzlaşma müessesesi ile ihlal kapsamındaki davranışlara yönelik Rekabet Kurulu’nun yaklaşımı hakkında teşebbüslerin fikir edinmesinin ve bu sayede doğması muhtemel soruşturmaların da önüne geçilmesinin amaçlandığı ifade edilebilir.

4.6. Enflasyonla Mücadele Etmek

Uzlaşma müessesesine yönelik ilgili mevzuat çerçevesinde her ne kadar usulî fayda gözetildiği vurgulansa da son dönemlerde yaşanan ekonomik gelişmeler enflasyon açısından da değerlendirme yapmayı gerekli kılmaktadır.

Enflasyon kavramının kabul görmüş belirli bir tanımı olmamakla birlikte literatürde yaygın olarak “sürekli fiyat artışı veya paranın sürekli değer kaybetmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.²⁰⁸ Bu durumun uzun sürmesi ve sürekli olarak devam etmesi ülkenin ekonomisi açısından birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Son yıllarda yaşanan olağanüstü

²⁰⁶Coşkun, “Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Müessesine Eleştirel Bir Bakış” 82.

²⁰⁷ Bkz.Bl.2. “Görüşme Evresi” adlı başlık, 87.

²⁰⁸Pınar Seden Meral, Enflasyon ve Enflasyonun Okuma Alışkanlığına Etkisi, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Sayı* ,19, Şubat,2005, 309-324.

gelişmeler nedeniyle de ülkemizde enflasyon artışı görülmektedir. Bu noktada rekabet hukuku gibi ekonomiyle yakından ilişkili bir hukuku dalının enflasyonla ilişkisi irdelenmelidir.²⁰⁹

Enflasyonla mücadele esas olarak Türkiye Cumhuriyeti Merkez bankasının görevidir. Bu durum Merkez Bankası Kanunu ile şöyle düzenlenmiştir: Merkez bankasının temel amacı fiyat istikrarını sağlamak diğer bir ifadeyle enflasyon mücadele etmektir. Bu noktada enflasyonun ekonomik istikrarı olumsuz etkileyecek nitelikte olması beklenmektedir.²¹⁰ Merkez bankasının bağımsız mücadele araçlarının yanı sıra idarenin diğer kurumları aracılığıyla da enflasyonla mücadele edildiği görülmektedir. Örneğin vergi uygulamaları ve ticari denetimler ekonomik istikrarın sağlanmasında önemli araçlar olarak değerlendirilebilir. Diğer yandan kararlarında iktisadi analizler kullanan Rekabet Kurumu da ekonomik kamu düzeninin önemli bir aktörü olarak kabul edilmelidir.

Aslında literatürde, rekabet hukukunun enflasyonla ilişkisi uzun zamandır tartışılmaktadır. Bu kapsamda rekabet hukukunun amaçları arasında enflasyonla mücadelenin olmadığı ancak rekabet ortamının tesis edilmesiyle enflasyonun azaltılacağı beklentisi hâkimdir.²¹¹ Diğer bir ifadeyle rekabet hukuku açısından enflasyon, amaç değil dolaylı yoldan sonuç olarak kabul edilmektedir.²¹²

Enflasyonun, ülkemiz ekonomisinin en önemli sorunlarından biri olduğu kabul edilmekle birlikte rekabet hukukunun enflasyon üzerinde çok kısıtlı bir etkisinin olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır. Bu doğrultuda Rekabet Kurumu'nun bu kavramla mücadeleyi amaç olarak benimsemesinin kendi ana amacından uzaklaşmasına neden olacağı ifade edilmektedir.²¹³

²⁰⁹<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkinda/Genel+Ba+kis> (Erişim Tarihi:08.08.2024)

²¹⁰Tuncay Çelik, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Enflasyon ile İmtihanı”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 5/11, (2018), 113-140.

²¹¹Gönenç Gürkaynak, “Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin Hukuk ve İktisat Perspektifinden “Amaç” Tartışması”, (Rekabet Kurumu, Özel Yayın) 22.

²¹²Gürkaynak, “Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin Hukuk ve İktisat Perspektifinden “Amaç” Tartışması” 15.

²¹³ Gürkaynak, “Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin Hukuk ve İktisat Perspektifinden “Amaç” Tartışması” 52.

Ancak bu görüşlere rağmen Rekabet Kurumu'nun son yıllarda yaşanan enflasyon artışı ile mücadelede önemli bir rol üstlendiği görülmektedir.²¹⁴ Bu açıdan uzlaşma müessesesi ile idari para cezalarında indirim öngörülmüş olsa da Rekabet Kurulu tarafından uygulanan idari para cezalarının ciddi boyutlarda olduğu göz önüne alınarak enflasyon muhasebesi yapıldığında bu miktarın hızlı tahsil edilmesinde enflasyonla mücadelenin gözetildiği söylenebilir.

5. Rekabet Hukukunda Uzlaşma Müessesesinin İlke ve Esasları

4054 sayılı Kanunu'na göre Rekabet Kurulu'nun ikincil mevzuat düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır.²¹⁵ Bu doğrultuda 7246 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle Türk rekabet mevzuatına giren uzlaşma müessesesinin kapsamı, Rekabet Kurulu tarafından çıkarılan Uzlaşma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Uzlaşma Yönetmeliği'nin 1. maddesinde uzlaşmanın, “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 4'üncü ve 6'ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlara ilişkin olarak haklarında soruşturma başlatılan teşebbüs veya teşebbüs birliklerinden, ihlalin varlığını ve kapsamını kabul edenlere,*” uygulanabileceği hükmüne yer verilmiştir. Düzenlemede belirttiği üzere uzlaşma müessesesinin işletilmesi, 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinde düzenlenmiş olan rekabet ihlallerine yönelik soruşturmalarda söz konusu olabilecektir.

Esasen, idari para cezası öngörülen rekabet ihlalleri Kanun'un 4., 6. ve 7. maddelerinde düzenlenmiştir. Uzlaşma Yönetmeliği'nde Kanun'un 7. maddesinde düzenlenen “*Hukuka Aykırı Birleşme ve Devralmalar*” a yönelik soruşturmaların hariç tutulduğu görülmektedir. Bu açıdan uzlaşma müessesesinin kapsamının belirlenmesi için öncelikle rekabet hukukunda idari yaptırım ve idari para cezası kavramları incelenecektir.

6. Rekabet Hukukunda İdari Yaptırım Kavramı

İdari yaptırım kavramı, genel ifadeyle kamu düzenine aykırı davranışların cezalandırılması maksadıyla kamu gücüne dayanılarak kurumlara özgü idari usul ilkeleri çerçevesinde idarelerce tesis edilen işlemlerdir.²¹⁶ Bir başka ifadeyle idari yaptırımlar, kamu

²¹⁴ Rekabet Kurumu Başkanı Concurrences'a verdiği bir röportaj 'da: “Tüketicileri doğrudan etkileyen ve enflasyon üzerinde önemli ölçüde etkisi olan sektörlerle yönelik son dört yılda rekor sayıda inceleme de bulunduğu bu sayede Kurumun enflasyon mücadelede görevini fazlasıyla yerine getirdiğini” ifade etmiştir. Bkz. <https://www.concurrences.com/fr/review/issues/no-2-2024/interview/birol-kule-turkish-competition-authority-what-lies-ahead-in-his-new-term-as-the-118128> (Erişim Tarihi:09.09.2024)

²¹⁵ 4054 sayılı Kanun md.27/f

²¹⁶ Mahmut Ceylan, “İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında “Yetki”, (Trabzon: Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Doktora Tezi,2021) 25.

idaresi tarafından, kanunun gösterdiği hallerde mahkeme kararı olmaksızın, tek taraflı irade açıklamasıyla, kamu gücüne dayanılarak icra edilen ve cezalandırma amacı güden yürütülmesi zorunlu (icrai) idari işlemlerdir.²¹⁷ Ancak idari yaptırım kurumunun işletilebilmesi, yasaların açıkça yetki vermesine bağlıdır. Bu yetkinin kaynağı kanun olmakla birlikte, yetkinin verilme nedeni idare hukukunun kamu gücünü bünyesinde barındırmasıdır.²¹⁸

Genel olarak bakıldığında yaptırım uygulama yetkisi, bağımsız mahkemelere aittir. Ancak mahkemelerin tabi olduğu usul kuralları çerçevesinde bu yaptırımların uygulanması uzun sürebilmekte ve yaptırımlardan beklenen amaca ulaşmak gecikmektedir. Bu endişelerin giderilmesine yönelik idari yaptırım kurumu düzenlenmiştir. Bu açıdan idari yaptırım kavramı ile uyuşmazlıkların çözümü amaçlanmaktan ziyade idarenin işleyişine yönelik çeşitli sorunların giderilmeye çalışıldığı söylenebilir.

İdari yaptırımlar esas itibarıyla idari işlem olmakla beraber diğer idari işlemlerden caydırıcılık ve cezalandırma işlevleri yönüyle ayrılmaktadır.²¹⁹ Ancak bu durum idari yaptırımların idari işlem niteliğini etkilememektedir. Bu nedenle idari yaptırımların, hukuka uygun olarak tesis edilebilmeleri için idari işlem unsurlarına haiz olması gerekmektedir. Böylece idare ve idari makamlar yargı organlarına başvurmaksızın doğrudan ceza uygulama imkânına sahip olmaktadır.²²⁰

İdari yaptırımların hukuki niteliği bakımından idari para cezası ve idari tedbir olmak üzere iki başlıkta toplanması mümkündür. Bu ayrım, Rekabet Kurulu kararlarının incelenmesinde de kullanılacaktır.

6.1. Rekabet Kurulu’nun İdari Yaptırım Kararlarının Tasnifi

Rekabet Kurulu tarafından verilen idari para cezası kararlarının, usule ilişkin ve esasa ilişkin idari para cezaları olmak üzere iki grupta incelenmesi gerekmektedir. Çünkü mevzuatımızda uzlaşma müessesesine konu olabilecek idari para cezası kararları esasa ilişkin idari para cezaları olarak düzenlenmiştir. Buna karşın usule ilişkin idari para cezaları, uzlaşma müessesesi dışında tutulmuştur. Bu açıdan uzlaşma müessesinin diğer yaptırım kararlarına

²¹⁷Turgut Candan, “Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu”, (Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları, 2006) 527.

²¹⁸ Ceylan, “İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında “Yetki” 98.

²¹⁹ Burcu Erdinç, “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması” *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 2012, 242.

²²⁰ Ramazan Çağlayan, “İdari Yaptırımlar Hukuku”, (Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2006,) 23.

uygulanmaya elverişli olup olmadığını tartışmak için öncelikle Rekabet Kurulu'nun idari yaptırım kararlarının tasnifine ihtiyaç bulunmaktadır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun²²¹ 16. maddesinde: “*Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir*” hükmüne yer verilmiştir. Çalışmamızda, Kurul'un idari yaptırım kararlarının tasnifinde Kabahatler Kanunu'nun bu ayrımı esas alınarak rekabet hukukunda idari tedbir ve idari yaptırım kavramları açıklanacaktır.²²²

6.1.1. Rekabet Hukukunda İdari Tedbir Kavramı

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, idari tedbirler, cezalandırma amacından ziyade idari düzenin korunması amacıyla tesis edilen işlemlerdir.²²³ Rekabet hukukunda idari tedbir, bozulan rekabet düzeninin yeniden tesis edilmesi ya da mevcut durumun korunması amacıyla teşebbüslere menfi²²⁴ veya müspet²²⁵ davranma yükümlülükleri öngören idari kararlar olarak düzenlenmiştir.²²⁶

4054 sayılı Kanun'un 8.maddesi ile menfi tespit davasından esinlenilerek Rekabet Kurulu'na menfi tespit belgesi verme yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemeye göre Rekabet Kurulu tarafından, “*ilgili teşebbüs ve teşebbüs birliklerinin başvurusu üzerine bir anlaşmanın, kararın, uyumlu eylemin veya birleşme ve devralma işleminin, Kanunun 4., 6. ve 7. maddelerine aykırı olmadığını*

²²¹Kabahatler Kanunu, *Resmî Gazete*,30/03/2005, Kanun No. 5326 md.16

²²²Erdinç, “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması” 242.

²²³Orçun Kiremitçi, “İdari Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi”, *Ombudsman Akademik* 18, (Temmuz, 2023), 213-250.

²²⁴ Menfi tespit belgesi, menfi tespit davasından farklı olarak bir hukuki ilişkinin varlığının veya yokluğunun tespitinden ziyade 4054 sayılı Kanunun ihlal edilmediği yönünde bir karine teşkil etmektedir. Bu belgenin uygulamayı konulması ile teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri giriştikleri ticari eylemlerde belirliliği sağlayarak güven içinde hareket etme imkânına ulaşmaktadır.

Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Rekabet-savunuculugu/rekabet-hukuku/rekabet-hukukunda-usul/muafiyet-ve-menfi-tespit-sureci>

(Erişim Tarihi:09.08.2024)

²²⁵Rekabet Kurulu söz konusu kararı vermeden önce ilgili teşebbüs ihlale ne şekilde son vereceklerine ilişkin görüşlerini yazılı olarak bildirmektedir. Aynı maddenin son fıkrasıyla ise Kurula rekabet ihlalleri üzerine açılan soruşturmalar neticesinde nihai kararını verinceye kadar geçerli olmak üzere geçici tedbirler alma yetkisi verilmiştir. Bu kararın verilebilmesi için nihai karar verilene kadar geçen sürede ciddi nitelikte ya da telafi edilemeyecek ölçüde zararın ortaya çıkma ihtimalinin bulunması gerekmektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Emel Badur, vd. “Rekabet Kurulu'nun Denetim Yetkisini Kullanma Araçları, Geçici Tedbir, Bilgi İsteme ve Yerinde İnceleme Kararları vd.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 90, 2010,103-122

²²⁶ Metin Demirci, “*Rekabet Hukukunun İhlalinden Doğan Tazminat Sorumluluğunun Hukuki Niteliği*” (Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019), 24.

gösteren bir menfi tespit belgesi verebileceği” belirtilmiştir. Benzer şekilde 4054 sayılı Kanun’un 9. Maddesinin birinci fıkrası uyarınca Rekabet Kurulu’na Kanunun “4. 6. ve 7. maddelerine aykırılık olması hallerinde uygulayabileceği rekabetin tesisi ve ihlalden önceki durumun korunması için” yerine getirilmesi ya da kaçınılması gereken davranışları kapsayan bir karar bildirme yetkisi verilmiştir. Mevcut düzenlemelere bakıldığında idari tedbir niteliğindeki bu düzenlemelerin uygulama alanının aynı olduğu görülmektedir. Ayrıca idari tedbirler kısa süreli yaptırımlar olduklarından anayasal güvence altındaki temel hakların ihlaline de sebep olmamaktadırlar. Bu açıdan idari para cezalarına nazaran daha az cezalandırma amacı güden bu düzenlemeler, idari tedbir kapsamında değerlendirilmektedir. Dolayısıyla idari tedbir niteliğindeki bu kavramlar uyumsuzluk konusu olmaya dahi elverişli görülmemekle birlikte uzlaşma kapsamına alınmaması isabetli olduğu kanaatindeyiz.

6.1.2. Rekabet Hukukunda İdari Para Cezası Yaptırımı

İdari para cezası, en genel ifadeyle hukuka aykırı davranışlarda bulunan kişilerin bu davranışlarına karşılık olarak bir miktar parayı, kanun tarafından gösterilen yere ödemeleri olarak ifade edilmektedir.²²⁷ Bu noktada hukuka aykırı bir davranışın neden mahkeme yargısı yerine idari makamlarca cezalandırıldığını açıklamamız gerekmektedir.²²⁸

Şöyle ki idarenin faaliyet alanı; teknolojik, sosyolojik ve iktisadi nedenlerle sürekli olarak genişlemektedir. Bu durum yargıya yansıyan iş yükünü arttırmanın yanı sıra idari faaliyetlerin hızını azaltmaktadır. Oysaki usul ekonomisi gereği yargının iş yükünün azaltılması gerekirken kamu hizmetlerine erişim noktasında idarenin faaliyetlerinin hızlanması gerekmektedir. Bu açıdan idarenin, yönetim ortamını disipline etmeye yönelik yetkileri genişletilerek idarenin işleyişini bozacak davranışların telafisi güç zararlara sebep olmadan önce engellenmesi amaçlanmıştır.²²⁹

²²⁷ Atay, “İdare Hukuku”, 453.

²²⁸ AYM, 08.12.2015 tarih, E.2014/87 ve K.2015/112, kararına göre: İdare hukukundan doğan görevler yerine getirilirken alınması gereken kararların her olay ve konu için farklı kriterler doğrultusunda değerlendirilmesi gerektiği nitekim bu olayların çeşitliliği nedeniyle her türlü kuralın kanunla belirlenmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir..” prg.197

²²⁹ AYM, 08.12.2015 tarih, E.2014/87 ve K.2015/112, kararına göre: “Değişen ekonomik, sosyal ve siyasal koşullar nedeniyle bazı durumlarda idareye çeşitli haklar tanınması gerektiğini ifade ederek idare gereksinimlerine göre idari yaptırım uygulama yetkisi tanınabileceğini ifade etmiştir. Bu yaptırımlardan, idari para cezası, yasaklı eylemin işlenmesi önleme amacının yanı sıra kamu zararının giderilmesini de sağlamaktadır. Prg.195

Cezalandırma ve caydırma amacı güden Rekabet Kurulu'nun idari para cezası kararlarının, ihlal edilen kuralın mahiyetine göre, “*usul*” veya “*esasa*” ilişkin olarak iki grupta incelenmesi gerektiğine yukarıda değinmiştik.²³⁰

Usule ilişkin idari para cezaları, 4054 sayılı Kanun'un 17. maddesinde “*nispi idari para cezası*” başlığı altında düzenlenmiş olsa da 16. maddenin birinci fıkrasında düzenlenen idari para cezaları da bu kapsamda kabul edilmelidir. İlgili madde ve fıkralarda hangi durumlarda nispi idari para cezası uygulanabileceği sayma yoluyla belirtilmiştir. Buna göre “*bildirimde bulunulmaması, yanlış ve yanıltıcı bildirim yapılması, bilgi isteme ve yerinde inceleme halinde eksik, yanlış ve yanıltıcı bilgi verilmesi, yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması, izin kurallarına uyulmaması gibi usul kurallarına aykırı davranışlar*” nispi para cezası gerektiren haller arasında sayılmıştır.

Aslında 4054 sayılı Kanun'un ilk halinde bu maddelerdeki idari para cezaları, “*para cezaları*” ve “*sürelî para cezaları*” şeklinde ayrıma tabi tutularak düzenlenmiş ve daha çok maktu para cezaları öngörülmüştür. Fakat 23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanun'un 472. ve 473. maddeleri ile yapılan değişiklikle²³¹ “*nisbi*” nitelikte idari para cezası tercih edilmiş ise de bu iki madde arasındaki usule ilişkin idari para cezaları ile esasa ilişkin idari para cezaları ayrımı, öğretide savunulan ve istenilen ölçüde belirginleştirilememiştir.²³² Nitekim esasa ilişkin ihlalleri düzenleyen 16. maddenin üçüncü fıkrasında öngörülen idari para cezası da nisbi idari para cezası olduğu halde 17. madde dışında düzenlenmiştir.

Esas ilişkin idari para cezaları, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde “*idari para cezası*” başlığı altında üçüncü fıkrada düzenlenmiş ve usule ilişkin idari para cezalarına göre daha yüksek oranlar öngörülürken cezanın belirlenmesinde idareye takdir yetkisi verilmiştir. Aslında her iki maddede yer alan idari para cezaları Kabahatler Kanunu'na göre “*nisbi*” nitelikte olsa da aralarındaki en belirgin fark, 16. maddenin birinci fıkrasında öngörülen idari para cezalarında maktu alt sınır belirlenmiş olmasıdır. İlgili madde hükmünde hangi durumlarda idari para cezası uygulanabileceği ve cezanın hesaplanma yöntemi belirtilmiştir.

²³⁰ Bkz.B1.2. “Rekabet Kurulu'nun İdari Yaptırım Kararları” başlığı,49.

²³¹Anılan kanunun 472.maddesi ile 4054 sayılı Kanunun 16.maddesi “idari para cezası” başlığı altında tekrar düzenlenmiştir. 473.madde ile de 17.madde de yer alan süreli para cezalarının yerini “nispi idari para cezası” başlığı almıştır.

²³²Değişiklik gerekçesinde ise “*Maddede yer alan para cezalarının niteliği idarî para cezası olarak belirlenerek Kabahatler Kanununa uygunluğu sağlanmış, ayrıca haksızlık oluşturan fiil karşılığında uygulanacak idarî para cezası miktarları günün ekonomik koşullarına göre yeniden belirlenmiştir. Gerekçe için Bkz.*<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/Kanun/KanunDetay?YasamaKanunId=f72877be-1ea9-037b-e050-007f01005610&kanunNumarasi=5728#step-2> (Erişim Tarihi: 07.09.2024)

Aslında usul ve esasa ilişkin idari para cezası ayrımının temel gerekçesi, usuli nitelikteki ihlallerin koruduğu menfaatin esasa ilişkin ihlallere nazaran daha hafif olmasıdır. Dolayısıyla ölçülülük ilkesi dikkate alınarak, bu tür cezalar için Kanun’da nispeten daha düşük oranda hesaplanan idari para cezası öngörülmüştür.²³³

4054 sayılı Kanun’un, rekabet ortamını tesis etme ve koruma amacının olduğunu daha önce ifade etmiştik. Kanunda öngörülen idari para cezalarının uygulanmasıyla, mevcut rekabet ihlalleri cezalandırılırken benzer nitelikte rekabet ihlallerinin gerçekleşmesinin de önüne geçilmesi, beklenen bir sonuçtur. Bununla birlikte, bu cezaların adil ve orantılı bir şekilde tesis edilmesi, rekabet piyasalarına güvenin korunmasına ve rekabet düzeninin bozulmasına engel olabilecektir.²³⁴ Nitekim idari para cezası yaptırımına en çok başvuran bağımsız idari otoritelerden biri Rekabet Kurumu olduğundan ve piyasalardaki rekabet ortamı kendine özgü nitelikler barındırdığından 4054 sayılı Kanun’da idari para cezalarına uygulanacak usul ve esaslar detaylı olarak düzenlenmiştir.²³⁵

4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinde yasaklanan davranışlarda bulunan teşebbüslere ve teşebbüs birliklerine hangi idarî para cezalarının verileceği ayrıntılı şekilde hüküm altına alınmıştır.²³⁶ Emredici nitelikteki bu düzenlemede, Rekabet Kurulu’nun, Kanun kapsamında tespit ettiği rekabet ihlallerine karşı idari para cezası uygulaması zorunlu olmakla birlikte, idari para cezasının belirlenmesinde takdir yetkisi bulunmaktadır.²³⁷

Bu takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve hukuki belirlilik ilkesini güvence altına almak amacıyla idari para cezalarının uygulanmasına yönelik usul ve esasları içeren “*Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik*” (Ceza Yönetmeliği), 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.²³⁸ Rekabet ihlalinin tespit edilmesi halinde idari para cezası, Ceza Yönetmeliği’ndeki ölçütler göz

²³³Ölçülülük ilkesi idarenin faaliyetlerinde, ulaşılmak istenen amaç doğrultusunda olması gerekenden daha fazla hak yoksunluğuna sebep olmadan, ölçülü kararlar alınması gerektiğini ifade etmektedir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Yücel Oğurlu, “AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak “Ölçülülük İlkesi”” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Turhan Tufan Yüce’ye Armağanı*, 2001, 485-522.

²³⁴Sibel Öztürk, “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanan İdari Para Cezaları*”, (Ankara, Yetkin Yayınları,2022) 27.

²³⁵Harun Gündüz, “*Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları*”, (Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi,2013)

²³⁶Öztürk, “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanan İdari Para Cezaları*”, 32

²³⁷Öztürk, “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Uygulanan İdari Para Cezaları*”, 33

²³⁸Gündüz, “*Rekabet Kurulu İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Rejimi*”, 24.

önüne alınarak Rekabet Kurulu’nca hesaplanmaktadır. Bu açıdan çalışmamızın konusu ile sınırlı kalabilmek amacıyla sadece usule ilişkin idari para cezaları ve esasa ilişkin idari para cezaları genel olarak ele alınacaktır.

6.1.2.1. Usule İlişkin İdari Para Cezaları

Çalışmamızın konusu olan uzlaşma müessesesi, Rekabet Kurulu’nun esasa ilişkin idari para cezalarına yönelik uygulanabilen alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olduğundan bu başlık altında, usule ilişkin idari para cezalarının uzlaşma müessesesi dışında tutulmasının gerekçeleri açıklanmaya çalışılacaktır.

Rekabetin korunmasına yönelik olarak 4054 sayılı Kanun’da, teşebbüslerin yükümlü olduğu birtakım usuller öngörülmüştür. Buna göre, ilgililere aşağıdaki hallerde usule ilişki idari para cezaları uygulanabilmektedir:

a. İzin Almama ve Bildirmeme Hali

Usule ilişkin idari para cezalarından ilki, 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiştir. Bu düzenlenme esasında iki ayrı davranışa yaptırım öngörmektedir. Bunlar, gerekli durumlar da izin almama ve bildirmeme davranışlardır. Öncelikle belirtmek gerekir ki hangi birleşme ve devralmaların bildirilmesi gerektiği yahut izin almak suretiyle gerçekleştirilmesi gerektiği Rekabet Kurulu tarafından çıkarılacak tebliğlerle belirlenmektedir.²³⁹ Kanun koyucu bu belirleme yetkisine, 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesinin ikinci fıkrasında *“Hangi tür birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kurula bildirilerek izin alınması gerektiğini Kurul, çıkaracağı tebliğlerle ilan eder.”* şeklinde yer vermiştir. Nitekim bu durum Rekabet Kurumu’nun bağımsız idari otorite niteliği gereği düzenleme yapma yetkisinin somut örneğidir.²⁴⁰

²³⁹ Birleşme ve devralma işlemleri 4054 sayılı Kanun da açıkça belirtilmemiştir. Hangi işlemlerin bu kapsamda değerlendirileceği “Birleşme ve Devralmalar Tebliği” uyarınca tespit edilebilmektedir. Buna göre Birleşme ve Devralmalar Tebliği’nin 5.maddesinin birinci fıkrası uyarınca birleşme *“iki veya daha fazla teşebbüsün birleşmesi olarak tanımlanırken, devralma bir veya daha fazla teşebbüsün tamamının ya da bir kısmının doğrudan veya dolaylı kontrolünün, çeşitli yollarla bir ya da daha fazla teşebbüs veya hâlihazırda en az bir teşebbüsü kontrol eden bir ya da daha fazla kişi tarafından devralınması”* olarak tanımlanmaktadır. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Ayşegül Kula, *“Rekabet Kurumunun Birleşme ve Devralmalar Üzerindeki Kolluk Yetkisi”*, (İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2019), 48.

²⁴⁰Hasan Nuri Yaşar vd. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Yetkileri Kapsamında Kamu Gücü İlişkisi”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 20/4 (Ekim 2016), 63-80.

Diğer taraftan 4054 sayılı Kanun'un 11. maddesi "*Birleşme ve Devralmanın Kurula Bildirilmemesi*" başlığı altında bildirmemenin sonuçlarını düzenlemiştir. Buna göre Rekabet Kurulu tarafından çıkarılan tebliğler gereğince bildirilmesi zorunlu olan birleşme ve devralma işlemleri, Rekabet Kurulu'na bildirilmemişse ve Rekabet Kurulu bir şekilde bu birleşme veya devralmadan haberdar olmuşsa öncelikle kendiliğinden incelemeye başlayacaktır. İnceleme neticesinde bildirimde bulunmadıkları gerekçesiyle 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrası gereğince usule ilişkin idari para cezası uygulayacaktır.

4054 sayılı Kanun, bir veya birkaç teşebbüsün piyasadaki hakimiyetini güçlendirerek rekabetin önemli ölçüde azalmasına neden olabilecek birleşme ve devralma işlemlerini yasaklar. Bu yasağın ihlal edilmesi, izin alınsın ya da alınmasın ayrı bir soruşturma konusunu oluşturmakta ve esasa ilişkin idari para cezası ile cezalandırılmayı gerektirmektedir. Buna göre Rekabet Kurulu'ndan izin almadan birleşme veya devralma işleminin yapılması durumunda usule ilişkin idari para cezası uygulanırken, birleşme veya devralmanın "etkin rekabetin önemli ölçüde olumsuz etkilenmesi" sonucunu doğuracak nitelikteki olduğunun tespiti halinde esasa ilişkin idari para cezası uygulanacaktır. Fakat esasa ilişkin bu idari para cezasına konu eylemin, mevcut düzenlemelere göre uzlaşma müessesesi kapsamında olmadığını belirtmek gerekir. Oysa bu tür idari para cezalarının uzlaşma müessesesine elverişli olduğu değerlendirilmektedir. Bu konuya ilişkin açıklamalara aşağıda yer verilecektir.

b. Bilgi Vermeme, Yanlış Bilgi Verme Hali

Rekabet Kurulu tarafından açılan soruşturmanın nihayete erdirilebilmesi amacıyla Rekabet Kurulu'na birtakım yetkiler verilmiştir. Rekabet Kurulu, rekabet ihlali olup olmadığına yönelik tespitlerde bulunabilmek²⁴¹ amacıyla öncelikle bu yetkileri somut olayın özelliğine göre delil toplamak için kullanmak durumundadır. 4054 sayılı Kanun'un 14. maddesi gereği, Rekabet Kurumu görevlerini yerine getirebilmek için kamu kurum ve teşebbüslerinden her türlü bilgiyi talep etme yetkisine sahiptir. Bu yetki 44. madde uyarınca Rekabet Kurulu tarafından belirlenerek görevlendirilen ve Kurul adına hareket eden soruşturma heyetince kullanılacaktır. Pratikte soruşturma heyeti tarafından kullanılan bu yetki, delil toplanmasına ilişkin ara karar niteliğindedir ve ancak nihai kararlar birlikte yargı denetimine götürülebilmektedir.²⁴² Bu karar ayırımının önemi ara kararların yargı yoluna götürülemeyen kararlar olması sebebiyle uzlaşma

²⁴¹Olgu Özdemir, "*Rekabet Kurumunun Yerinde İnceleme Yetkisi*", (İstanbul, On iki Levha Yayıncılık,2023),49.

²⁴² Özdemir, "*Rekabet Kurumunun Yerinde İnceleme Yetkisi*", 50.

konusu olmaya elverişli olmadıkları noktasında önem arz etmektedir. Nitekim bu husus ayrı bir başlık altında değerlendirilecektir.

c. Yerinde İncelemenin Zorlaştırılması veya Engellenmesi Halinde

Delil toplama amacıyla kullanılan bir diğer yetki ise 4054 sayılı Kanun'un 15. maddesinde “*Yerinde İnceleme*” başlığı altında düzenlenmiştir. Yerinde inceleme yetkisi, bilgi isteme yetkisinden farklı olarak yetkilendirilmiş rekabet uzmanları tarafından icra edilmektedir.²⁴³ Maddeye göre Rekabet Kurulu, gerekli gördüğü durumlarda yetkilendirdiği uzmanlar aracılığıyla, teşebbüs yahut teşebbüs birliklerinin defterlerini, her türlü evrak ve belgesini inceleyebilecek, duruma göre bu evraklardan suret de alabilecektir.²⁴⁴ Ayrıca yerinde inceleme sırasında uygulamayı icra eden yetkili rekabet uzmanları sorumlulardan belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama yapmalarını da isteyebilecektir.²⁴⁵

Görüldüğü üzere yerinde inceleme kapsamında da Rekabet Kurulu geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu nedenle ilgili teşebbüsler veyahut teşebbüs birliklerinin bu yetkiye direnme olasılığı yüksektir.²⁴⁶ Kanun koyucu, yerinde inceleme yetkisinin kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla, yetkililerin inceleme sırasında bir yetki belgesi taşımalarını zorunlu hale getirmiştir.²⁴⁷ Bu durumda uygulanacak idari para cezaları da 4054 sayılı Kanun'un 16. ve 17. maddelerinin birinci fıkralarının (c) bentlerinde usule ilişkin idari para cezası olarak düzenlenmiştir. Bunun haricinde yerinde inceleme yetkisi hakkında gerek uygulama da gerek öğretide çeşitli tartışmalar söz konusudur.²⁴⁸ Çalışmamızın konusunu aşmamak bakımından, yerinde inceleme kararlarının da ara karar niteliğine haiz olduğunu, ancak yerinde inceleme neticesinde verilen idari para cezalarının icrai niteliği dolayısıyla nihai karar özelliği taşıdığını ifade etmekle yetinmek yeterli olacaktır.

²⁴³ 4054 sayılı Kanun md.15/c

²⁴⁴ 4054 sayılı Kanun md.15/a

²⁴⁵ 4054 sayılı Kanun md.15/b

²⁴⁶ Rekabet Kurulu'nun “Berkler” Kararı: Karar Sayısı: 23-15/267-90 Karar Tarihi: 23.03.2023

²⁴⁷ 4054 sayılı Kanun md.15/2

²⁴⁸ Bu tartışmalar Kanun hükmü ile Çalışma Yönetmeliği'nin çeliştiği noktasında yoğunlaşmaktadır. Kanun'un açık ifadesi karşısında ön araştırma dahi yapmama kararı alınmasının mümkün olmadığı; ancak her başvuru bakımından en azından ön araştırma yapılması zorunluluğunun Kurum için altından kalkılamaz bir iş yükü oluşturacağı ifade edilmiştir. Özdemir, *Rekabet Kurumunun Yerinde İnceleme Yetkisi*, s.60

d. Yükümlülükler ya da Taahhütlere Uyulmaması Hali

4054 sayılı Kanun'un 17/a maddesinde düzenlenen yükümlülükler ya da taahhütlere aykırılık, idari para cezasını gerektiren usul ihlali niteliğindedir. Bu çerçevede idari para cezasının uygulanabilmesi için, “*nihai karar veya geçici tedbir kararı ile getirilmiş olan bir yükümlülük ya da verilen bir taahhüt bulunmasına rağmen ilgili teşebbüsün bu yükümlülük veya taahhüde uymamış olması*” gerekir. Aksi halde idari işlem, sebep unsuru bakımından hukuka aykırı hale gelecektir.²⁴⁹

Genel olarak usule ilişkin idari para cezaları incelendiğinde, Rekabet Kurulu tarafından tespiti kolay ihlallere ilişkin olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle usule ilişkin idari para cezalarının uygulanması, esasa ilişkin idari para cezaları gibi kapsamlı bir değerlendirme gerektirmemektedir. Nitekim teşebbüsler ile teşebbüs birliklerinin, taahhütlere uyup uymadığı veya gerekli izinleri alıp almadığı ya da istenen bilgi ve belgeyi verip vermediği yahut yerinde incelemede paylaşımcı olup olmadığı gibi hususlar, Rekabet Kurulu tarafından basit araştırmalarla tespit edilebilmektedir. Dolayısıyla uzlaşma müessesesi, daha detaylı ve kapsamlı araştırmalar gerektiren ve neticesinde ciddi idari para cezalarının söz konusu olduğu esasa ilişkin idari para cezalarının bir kısmına yönelik düzenlenmiştir.

6.1.2.2. Esasa İlişkin İdari Para Cezaları

Uzlaşma müessesesinin temel konusu Rekabet Kurulu’nun esasa ilişkin idari para cezalarıdır. Çalışmanın buraya kadar olan kısmında uzlaşma müessesesinin sınırlarını tespit edebilmek amacıyla Rekabet Kurulu’nun idari yaptırım kararlarını ele aldık. Bu açıdan aslında Rekabet Kurulu’nun çeşitli idari yaptırım kararları alabilmesine rağmen bunlardan sadece esasa ilişkin idari para cezalarına yönelik uzlaşma müessesesinin düzenlenme nedenini açıklamaya çalıştık. Esasa ilişkin idari para cezasını gerektiren haller, iki başlık altında incelenebilir:

a. Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar

4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi, “*Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar*” başlığı altında üç tür faaliyeti yasaklamaktadır. Bunlar; “*teşebbüsler arası*

²⁴⁹ Harun Gündüz, “*Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları*”, (Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi, 2013) 23.

*anlaşmalar*²⁵⁰, *“uyumlu eylemler”*²⁵¹ ve *“teşebbüs birliği kararları”* dır.²⁵² Bu davranışlarda bulunduğu tespit edilen teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine Rekabet Kurulu tarafından uygulanan idari para cezaları, uzlaşma müessesesinin konusunu oluşturmaktadır. Rekabet Kurulu tarafından birçok idari karar alınabiliyorken Uzlaşma Yönetmeliği öncelikle bu davranışlardan doğan idari para cezaları için uzlaşma müessesesini öngörmüştür. Dolayısıyla uzlaşma müessesesinin kapsamını izah edebilmek için bu davranışlar hakkında genel bilgilere yer verilmesi gerekmektedir.

Maddede sayılan üç tür faaliyetin çeşitli fiillerle gerçekleştirilmesi mümkün olduğundan kanun koyucu belirli bir tanım yapmak yerine Rekabet Kurulu’na takdir yetkisi tanımıştır. Buna bağlı olarak Rekabet Kurulu kararlarında ve öğretide bu kavramlara yönelik çeşitli tanımlar ortaya çıkmıştır. Uzlaşma müessesesinin konusu olan uyuşmazlıkların hangi sebeplerle ortaya çıkabileceğini açıklayabilmek için bu tanımlara kısaca yer vermeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Rekabet hukuku anlamında teşebbüsler arası anlaşma, en az iki tarafın ortak bir amaca ulaşmaya yönelik olarak belirli davranışları sergileme konusunda mutabık kalmaları şeklinde ortaya çıkar. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, anlaşmaya dair şekil şartı aranıp aranmadığıdır. Rekabet Kurulu kararlarına göre bu anlaşmalarda şekil şartı aranmamaktadır. Bu açıdan kanun çerçevesinde sınırları çizilmemiş bu kavramın Rekabet Kurulu’na çok fazla takdir yetkisi tanıdığı ifade edilmektedir.

Bizim kanaatimiz de Rekabet Kurulu’nun takdirine bırakılan bu anlaşmaların, mümkün olduğunca dar yorumlanması gerektiği yönündedir. Nitekim taraflar açısından bağlayıcı olmayan centilmenlik anlaşmaları²⁵³ dahi Rekabet Kurulu’nca 4. madde kapsamında “rekabeti sınırlayıcı anlaşma” olarak değerlendirilmek suretiyle teşebbüslere idari para cezası yaptırımı uygulanabilmektedir.²⁵⁴ Teşebbüsler, bu yaptırımlara karşı idare mahkemelerinde iptal davası

²⁵⁰4054 Sayılı Kanun’un 4. maddesine göre, teşebbüs birliklerinin, 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 karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaaktır.

²⁵¹Anlaşmalar gibi uyumlu eylemler de 4054 sayılı Kanun kapsamında yasak davranışlar arasında düzenlenmiştir. Kanunun 4.maddesinin gerçekçisine göre bu düzenleme ile teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin hile yoluna başvurarak rekabet ihlallerini meşru göstermelerinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. 4054 sayılı Kanun’un 4.maddesi ve gerekçesi)

²⁵² Koç, “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Öngörülen İdari Para Yaptırımları*”, 125.

²⁵³Rekabet Kurulu’nun “Centilmenlik Anlaşmaları Kararı” 26.07.2023 tarihli ve sayılı 23-34/649-218

²⁵⁴Rıza Hakan Başsorgun, “*Rekabet Hukukunun Anayasal Dayanakları ve Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yer Alan Cezai Hükümlerin Hukuki Niteliği*”, 33.

açarak idari para cezalarının iptalini sağlayabilmekte ve geçte olsa Rekabet Kurulu kararını etkisiz hale getirebilmektedir.

Rekabet hukuku anlamında uyumlu eylem, teşebbüslerin herhangi bir anlaşmaya dayanmayarak fakat bilinçli bir şekilde rekabeti sınırlayıcı benzer davranışlarda bulunmalarıdır.²⁵⁵ Diğer bir ifadeyle teşebbüslerin örtülü iradeleriyle rekabet piyasasını sınırlamaya yönelik benzer davranışlar sergilemeleri, uyumlu eylem olarak ifade edilmektedir.²⁵⁶ Bu faaliyetlerin ortaya konulmasının, teşebbüsler arası anlaşma faaliyetinin tespitinden de daha zor olduğu açıktır.

Üçüncü faaliyet olan teşebbüs birliği kararları, teşebbüs birliği üyelerinin ortak eylem ve kararlar alarak piyasadaki rekabeti sınırlama veya üyelerin rekabet avantajını artırma amacıyla aldıkları kararlardır. Teşebbüs birliklerinin kuruluşuna dair anlaşmalar, teşebbüsler arası anlaşma kapsamında değerlendirilirken, kurulduktan sonra teşebbüs birliği tarafından, üyelerinin faaliyetine ilişkin alınan kararlar ise teşebbüs birliği kararları olarak nitelendirilmektedir. Bu kararlar, genel olarak teşebbüs birliğinin bir organı tarafından, üyelerinin oy çokluğuyla alınmaktadır.²⁵⁷ Teşebbüsler arası anlaşmalarda olduğu gibi teşebbüs birliği kararlarında da 4054 sayılı Kanun'da belirli bir usul öngörülmemiştir. Bu nedenle bu kararların rekabeti sınırlayıcı ihlal niteliğine haiz olup olmadığını geniş takdir yetkisiyle tespit eden Rekabet Kurulu, cezai yaptırım olarak idari para cezası uygulayabilecektir.²⁵⁸

Kanaatimizce, bu tür faaliyette idari para cezasına hükmedilmesi için teşebbüs birliğinin 4054 sayılı Kanun'a aykırı nitelik ve içerikte bir kararının varlığı yeterlidir. Bunun ayrıca uygulamaya konulmuş olması veya rekabetin fiilen sınırlandırılmış olması gerekmemektedir. Nitekim 4054 sayılı Kanun rekabeti potansiyel olarak sınırlayabilecek etkiye sahip teşebbüs birliği kararlarını dahi yasaklamıştır.²⁵⁹

Yukarıda kısaca değinilen bu yasaklı davranışların tespiti noktasında Rekabet Kurulu'na geniş takdir yetkisi verilme nedeninin, rekabet alanının kendine özgü mahiyetinden kaynaklanan zorunluluklara dayandığı söylenebilir. Bu nedenle 4054 sayılı Kanun, bir taraftan Rekabet Kurulu'na geniş takdir yetkisi verirken diğer taraftan 4. maddenin dördüncü fıkrasında

²⁵⁵Ebru Yılmazsoy, “*Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylem ile Doğurduğu Hüküm ve Sonuçlar*”, (Ankara: Başkent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2022) 41.

²⁵⁶Yılmazsoy, “*Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylem ile Doğurduğu Hüküm ve Sonuçlar*”,54.

²⁵⁷İsenbike Kavak, “*Rekabet Hukuku Açısından Teşebbüs Birliği Kararları*” (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi),73.

²⁵⁸ Kavak, “*Rekabet Hukuku Açısından Teşebbüs Birliği Kararları*” 105.

²⁵⁹ Kavak, “*Rekabet Hukuku Açısından Teşebbüs Birliği Kararları*” 106.

teşebbüslere de aksini ortaya koymaya yönelik ispat yöntemleri göstermekte ya da 5. maddesinde “muafiyet” istisnaları öngörmektedir.²⁶⁰ En son çözüm olarak da 16. maddenin altıncı fıkrasında düzenlenen Rekabet Kurulu ile aktif iş birliği yapma imkânı sağlanmıştır. Tüm bunlardan sonra uzlaşma müessesesi ve dava yolu en son çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır.

b. Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması

4054 sayılı Kanun’un 6. maddesinde hâkim durumun kötüye kullanılması esasa ilişkin idari para cezası gerektiren bir diğer rekabet ihlali olarak düzenlenmiştir.²⁶¹ Burada dikkat edilmesi gereken husus kanun koyucu, hâkim durumda olma²⁶² halini değil hâkim durumun kötüye kullanılması faaliyetini yasaklamaktadır.²⁶³ Buna göre bir teşebbüsün veya teşebbüs birliğinin piyasadaki hâkim durumunu kötüye kullanarak menfaat elde etmesi, rekabet ortamını ihlal eden eylem olarak yasaktır.²⁶⁴ Hâkim durumun kötüye kullanılması halleri, 6.maddenin ikinci fıkrasında örnekleme yöntemiyle sayılmıştır. Buna göre; “üretimin, teknik gelişmenin veya pazarlamanın tüketici zararına kısıtlanması, eşit konumdaki alıcılara aynı yükümlülük ve edimler için farklı şartlar sunulması hâkim durumun kötüye kullanılması olarak kabul edilmektedir.” Uygulamada en yaygın karşılaşılan durumlar ise ticaret pazarına başka teşebbüslerin girmesinin dolaylı ve doğrudan engellenmesi ya da rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması olarak gözükmektedir. Bunların haricinde kanun metninde çeşitli

²⁶⁰4054 Sayılı Kanun’un 5. Maddesi uyarınca Rekabet Kurulu’nun, muafiyet kararı alabilmesi için dört şartın kümülatif olarak bulunmasına bağlıdır. 4054 Sayılı Kanuna göre bu şartlar “malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik ve teknik gelişmenin sağlanması” ,”bu durumdan yarar sağlanması”, “ faaliyetinde bulunan ürün veya hizmet piyasasında rekabetin ortadan kaldırılmamış olması ve dolayısıyla, rekabeti kısıtlayıcı uygulamalara rağmen rekabetin halen devam ediyor olması”, “ hem nitelik olarak yararlı olan, hem de tüketiciye yararlı olacak bir işbirliği uygulamasının, bu amaçları gerçekleştirebilmek için zorunlu olandan fazla rekabeti kısıtlayıcı kayıtlar içermemesi” olarak ifade edilmiştir. Belirtmek gerekir ki ifade edilen bu olumlu ve olumsuz şartların varlığının tespiti halinde, muafiyet kararı vermek Kurul’un takdirine bağlı değildir. Burada Kurul’un verdiği muafiyet hükmünün adli yargı nezdinde açılan tazminat davalarında mahkeme açısından bağlayıcı olduğu ifade edilmelidir. Nitekim anılan karar, yukarıda da değinildiği üzere Kurul’un karar verme yetkisine dayanan, niteliği itibarıyla kurucu ve yenilik doğurucu bir hukuki işlemdir. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Tuba Yeşil, “Rekabet İhlallerinin Özel Hukuk Sonuçları”, (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, 2020), 68.

²⁶¹ 4054 sayılı Kanun 6.maddesi uyarınca teşebbüs veya teşebbüslerin ülke genelinde ya da belirli bir bölümünde sahip oldukları hâkim durumu kötüye kullanma amacıyla anlaşma yapmaları yasaktır.

²⁶²4054 sayılı Kanun’un tanımlar başlığı altında çeşitli kavramların tanımı yer almaktadır. Buna göre hâkim durum teşebbüs veya teşebbüslerin müşteri ve rakip unsurlarından bağımsız hareket ederek başta fiyat olmak üzere o sektöre yönelik üretim, arz gibi ekonomik parametreleri etkileyebilme gücüdür.

²⁶³ Başsorgun, “Rekabet Hukukunun Anayasal Dayanakları ve Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yer Alan Cezai Hükümlerin Hukuki Niteliği”, 38.

²⁶⁴ Koç, “Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Öngörülen İdari Para Yaptırımları”,170.

örneklere yer verilmiştir. Bu örnekler değerlendirildiğinde 4.madde yasaklanan davranışların tespitinde olduğu gibi Kurul’un detaylı araştırma yapması gerektiği görülmektedir.

6.2. Rekabet Kurulu’nun İdari Para Cezası Kararlarının Nihai Karar Niteliği

Literatürde, yargılamaya son veren ve hâkimin işten el çekmesi sonucunu doğuran kararlar, nihai kararlar olarak nitelendirilmektedir.²⁶⁵ Bunun yanı sıra klasik yargılama sisteminde nihai karar kavramını, davaya son veren ve muhakemeyi nihayetlendiren kararlar olarak da açıklamak mümkündür.²⁶⁶ Nihai kararların kesin niteliği gereği hakkında doğrudan yargı yoluna başvurulabilmektedir.

4054 sayılı Kanun’un 51. maddesinde “*Toplantı ve Karar Yeter Sayısı*” başlığı altında “*nihai karar*” ve “*nihai karar dışında kalan kararlar*” olmak üzere ikili bir ayırım benimsediği görülmektedir. Buradaki nihai karar ifadesi, sadece inceleme araştırma sürecinin sonunda verilen karar bakımından kullanılmaktadır. Dolayısıyla kurul kararları klasik yargılama usulünde yer alan ayırımdan esinlenerek, Rekabet Kurulu’nun dosyadan el çekmesi sonucunu doğuran kararlarını “*nihai kararlar*”; diğer kararlarını ise “*ara kararlar*” olarak isimlendirmiştir.

Taraflar, Rekabet Kurulu’nun nihai kararlarına karşı doğrudan yargı yoluna başvurulabilirken ara kararlarına karşı, genel olarak ancak nihai karar ile birlikte bu yolu kullanabileceği ileri sürülmektedir. Esasen 4054 sayılı Kanun’un sistematığına bakıldığında nihai kararların, inceleme ve araştırma sürecinin tamamen işletilmesi neticesinde alınan icrai kararlar olduğu görülmektedir. O halde Rekabet Kurulu’nun inceleme ve araştırma süreci sonunda verdiği kararları, yargı denetimine tabii olmakla birlikte sürecin işletilmesi amacıyla alınan yerinde inceleme, bilgi isteme gibi ara kararları ancak nihai kararla birlikte yargı yoluna götürülebilmektedir.²⁶⁷ Bu yönüyle Rekabet Kurulu’nun nihai kararları dışında kalan ara kararları, klasik mahkeme yargısında yer alan ara kararlarla benzerlik göstermektedir.

Gerçekten de medeni hukuk yargısı mevzuatında ara kararlara ilişkin bir düzenleme olmamakla birlikte, literatürde bir davanın ilerlemesi ve sonuca bağlanması için verilen, ancak hâkimin dosyadan el çekmesi sonucunu doğurmayan kararlar “*ara karar*” olarak ifade

²⁶⁵ Süha Tanrıver, “*Medeni Usul Hukuku*”, (Ankara, Yetkin Yayınları, 2021),1117.

²⁶⁶ Altunser Karakurumer, “*Medeni Usul Hukukunda Hüküm*” (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2011) 20.

²⁶⁷ Oğuzkan Güzel, “*Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi*”, (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2007), 60.

edilmektedir.²⁶⁸ Bu kararlar, nihai karardan bağımsız olarak dava konusu edilememektedir. Dolayısıyla, kanun koyucu Rekabet Kurulu'nun karar alma sistematığını ve kararlarının niteliğini klasik mahkeme yargısına benzer olarak düzenlemiştir.

Kısaca Rekabet Kurulu görev ve yetkileri çerçevesinde yargılama benzeri çeşitli kararlar vermektedir. Çalışmamızın konusu olan idari para cezaları, nihai karar olarak tek başına uyuşmazlık konusu yapılabilmektedir. Bu açıdan alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak ele aldığımız uzlaşma müessesesinin idari para cezalarına uygulanabilmesi mümkündür. Diğer bir ifadeyle ara kararlar, uyuşmazlık doğurmaya elverişli olmadığından uzlaşmanın konusu da olmayacaktır. Bir sonraki bölümde ele alacağımız üzere idari para cezalarının bir idari işlem türü olduğunu da belirtmek gerekir. Nitekim Rekabet Kurulu'nun idari yaptırım kararlarının tasnifi başlığı altında açıklanan idari tedbirler, bu çerçevede ara karar niteliğine haiz olduklarından uyuşmazlık konusu olamaya elverişli olmadıkları kanaatindeyiz.

6.3. Rekabet Kurulu'nun İdari Para Cezası Kararlarının İdari İşlem Niteliği

İdari para cezaları, hukuki nitelikleri itibarıyla idari işlemlerdir. Nitekim idari para cezaları da idari işlemler gibi ilgisinin kabul beyanına gerek olmaksızın sadece idarenin kamu gücüne dayanan iradesi ile hukuki sonuç doğurmaktadır. Bu durum idari işlemlerin tek taraflı ve icrai işlemler olmasının sonucudur.²⁶⁹ Dolayısıyla Rekabet Kurulu'na verilen idari para cezalarının idari işlem unsurlarını açıklamamız, uzlaşma müessesesinin önüne geçtiği uyuşmazlıkları tespit edebilmemiz açısından önem arz etmektedir.

Kanun koyucu idari işlemin tanımını yapmamıştır. Bu durum literatürde ve yargı kararlarında farklı idari işlem tanımlarının doğmasına sebebiyet vermiştir. Nitekim yaygın olarak kabul gören bir ifadeye göre “İdarenin idari işleve yönelik, kamu gücü kullanmak suretiyle yaptığı tek yanlı irade açıklamaları” idari işlemler olarak kabul edilmektedir.²⁷⁰ Bir başka ifadeyle idari işlem; bir idari otoritenin kamu yararını gözeterek hukuk düzeninde değişiklik meydana getirecek nitelikte tek yanlı hukuki işlemler tesis etmesi şeklinde tarif edilmiştir.²⁷¹

²⁶⁸ Karakurumer, “Medeni Usul Hukukunda Hüküm”, 5-6.

²⁶⁹ Atanur Erol, “İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolu”, (Trakya: Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009) ,50

²⁷⁰ Muhammed Göçgün, “İdari İşlemin Konu Unsuru”, (İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2016) 7.

²⁷¹ Göçgün, “İdari İşlemin Konu Unsuru”, 8.

Yukarıda, Rekabet Kurumu’nun bağımsız idari otorite niteliğine haiz olduğuna değinmiştik. Nitekim 4054 sayılı Kanun’un 20. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihaî kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez*” hükmüne yer verilerek, kurumun bağımsızlığı özellikle vurgulanmıştır. Ancak bu bağımsızlık niteliği, Rekabet Kurulu’nun idare adına faaliyet gösteren bir icra organı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Dolayısıyla Kurum’a her ne kadar bağımsızlık güvencesi getirilmiş olsa da Rekabet Kurulu bir idari organdır ve kararları da idari kararlardır.²⁷²

Anayasa’nın 125. maddesinde yer alan “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmü ile idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altına alınması kabul edilmiştir. Her ne kadar bağımsız idari otoriteler, diğer idari birimlere göre karar alma yetkisi bakımından birtakım farklılıklar gösterebilirler de aldıkları kararların, yargısal denetiminde diğer idari kurumların kararlarının denetimine göre bir farklılık söz konusu değildir.²⁷³ Dolayısıyla Rekabet Kurulu kararları da diğer idari organların kararları gibi idari yargı denetimine tabiidir.

Bu nedenle idari para cezaları da diğer idari işlemlerin sahip oldukları unsurları taşımak zorundadırlar. Kanun koyucu, idari işlem kavramının unsurlarını İYUK’un “*İdari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı*” başlıklı 2. maddesinin birinci fıkrasında sayma yoluyla belirlemiştir. Buna göre: idari işlemler hakkında “*yetki, şekil, sebep, konu ve maksat*”²⁷⁴ yönlerinden birinin hukuka aykırı olması nedeniyle menfaati ihlal edilen ilgililerin iptal davası açabileceği öngörülmüştür.²⁷⁵ Bu çerçevede Rekabet Kurulu’nun söz konusu yaptırım kararları, idari işlemler için geçerli olan yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarına uygun olarak tesis

²⁷² Güzel, “*Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi*”, 80

²⁷³ Yollu, “*Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Rekabet Kurumu Örneği*” 21.

²⁷⁴ Yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları idari işlemin hukuku uygunluğunu tespit etmek için idari yargıçlar tarafından kullanılan analiz araçlarıdır. Bu açıdan bu unsurlar idari yargıcın idari işlemi her yönden denetlemesine kolaylık sağlamaktır. Aslında bu yöntemler, hukuk metodolojisinde başvurulan yöntemlerin bir hukuki sınıflandırmasıdır. Bkz. Güher Ulu, “İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Hukuk Sayısı*, 78.

²⁷⁵ İdari yargı hukukunda, hukuka uygun olma ve ahlaka aykırı olmama unsurları meşru menfaat kavramının iki temel unsuru kabul edilmektedir. Buna göre iptal davası açılırken bu iki husus göz önünde bulundurulmak zorundadır. Bu açıdan idari yargı denetimine tabi Kurul kararlarına karşı iptal davası açılabilmesi için de meşru bir menfaatin varlığı gerekmektedir. Söz konusu iki ölçüt göz önünde bulundurulduğunda Kurul kararlarına karşı iptal davası açabilecek menfaati etkilenen davacılar teşebbüs veya teşebbüs birlikleri olacaktır. Bkz. Mustafa Okan Yağcı, “*Rekabet Kurulunun İnceleme ve Araştırma Usulü ve Kurul Kararlarının Yargısal Denetimi*” (İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2017), 281.

edilmek zorundadır.²⁷⁶ Dolayısıyla bu unsurlardan birinin veya birkaçının hukuka aykırı olduğunu iddia eden teşebbüsler, bu kararın iptali için idari yargı yoluna başvurabilecektir.

Çalışmamızın konusu olan uzlaşma müessesesi de Rekabet Kurulu tarafından tesis edilen idari para cezalarına yönelik düzenlenmiş bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olduğundan, bu çözüm yöntemine başvurulabilmesi için hukuken çözülmesi gereken bir uyuşmazlığın mevcudiyeti gerekmektedir. Nitekim idare hukuku bakımından bir işlemin uyuşmazlık konusu olarak ileri sürülmesi için idari işlem unsurlarında sakatlık olması gerekmektedir.²⁷⁷

Rekabet Kurulu'nun idari para cezaları da ancak bu unsurlarda sakatlık olması durumunda idari uyuşmazlık konusu olabilecektir. Ancak mevcut düzenlemede Rekabet Kurulu tarafından, idari para cezalarına yönelik yürütülen inceleme ve araştırma usulünün bir aşaması olan soruşturma aşaması sonuçlanmadan, uzlaşma başvurusu yapılabileceği öngörülmüştür. Bu açıdan henüz idari para cezası doğmadan yani diğer bir deyişle idari işlem tamamlanmadan uzlaşma müessesesi işletilebilecektir. O halde rekabet hukuku alanında uzlaşma müessesesi, doğması muhtemel uyuşmazlıklar bakımından işletilebilecek bir yol olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu nedenle belirtmek gerekir ki, aşağıda inceleyeceğimiz unsurlarda sakatlık olması nedeniyle menfaati etkilenenler, idari yargıda iptal davası açılabilir. Uzlaşma müessesesi ise bu davaların, önüne geçerek yargının iş yükünü hafifletmeyi amaçlayan bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemidir. Bu sebeple bölümde daha çok uzlaşma müessesinin yargının iş yükünü hafifletme konusunda nasıl bir rol üstlendiğini açıklamaya çalışacağız.

6.3.1.Yetki Unsuru

İdari faaliyetlerin en önemli unsurlarından biri olan “yetki”, kısaca idari makamların ve idare adına işlem yapan kişilerin karar alabilme yeteneğidir.²⁷⁸ Kanun bu yetkiyi kişi, yer, zaman ve mekân alt unsurları bakımından önceden düzenlemiştir. Dolayısıyla düzenlemenin olmadığı durumlarda yetkinin varlığından söz edilemez.²⁷⁹ Ayrıca yetkinin kamu düzenine

²⁷⁶ Gündüz, “*Rekabet Hukuku Alanında Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*”, 70

²⁷⁷ İptal davalarının konusu idari işlemin iptalidir. Bu talebin olumlu karşılanabilmesi için esas inceleme aşamasında işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarında birinde sakatlık veya hukuka aykırılık tespit edilmelidir. Dava esas aşamasında bu beş unsur yönünden incelenir ve iptalini gerektiren bir aykırılık tespit edilirse işlemin iptaline karar verilir. Bkz. Gürsel Kaplan, “*İdari Yargılama Hukuku*”, (Bursa, Ekin Yayınları, 2020,) 8.B, 245.

²⁷⁸ Atay, “*İdare Hukuku*”, 465.

²⁷⁹ Fatma Betül Damar, “*Bir Hukuki İşlem Türü Olarak İdari İşlem*”, (Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2014) ,45

ilişkin olması nedeniyle uyuşmazlığın her aşamasında ileri sürülebilmesi mümkündür.²⁸⁰ Yetki unsuru kişi, konu, yer ve zaman unsurları bakımından ayrı ayrı incelenir. Bu açıdan Rekabet Kurulu'nun idari para cezalarına yönelik yetki unsuru detaylı olarak incelenmelidir.

“Kişi yönünden yetki”, idari işlemin kim tarafından tesis edileceğini yahut tesis edilen bir işlemin kim tarafından açıklanacağını belirtmektedir. 4054 sayılı Kanun kapsamında öngörölmüş idari para cezalarının uygulanması bakımından yetkili organ Rekabet Kurulu'dur.²⁸¹ Gerçekten de 4054 sayılı Kanun'un 27. maddesinde Rekabet Kurulu'nun hem usule hem esasa ilişkin idari para cezalarını vermeye yetkili olduğu belirtilmiştir.²⁸²

Bu nedenle idari para cezalarına yönelik kişi yönünden yetki unsurunun hukuka uygun kabul edilmesi ancak Rekabet Kurulu tarafından kanunda belirtilen usullere uygun olarak karar alınmasına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, yetkili organ Rekabet Kurulu olduğundan Kurul üyelerinin usule uygun bir şekilde karara katılması gerekmektedir.²⁸³

“Konu yönünden yetki”, yetkili kişilerin veya idari mercilerin karar alabileceği konuların sınırını ifade etmektedir.²⁸⁴ Bu bağlamda, rekabet hukukunda Rekabet Kurulu'nun, idari para cezalarına yönelik işlem tesis edebileceği konular 4054 sayılı Kanun'la belirlenmiştir. Bu nedenle Rekabet Kurulu'nun kanunda belirlenen durumlar dışında idari para cezası öngörmesi, konu bakımından yetki unsurunu sakatlayacaktır

İdari mercilerin yetkilerinin coğrafi olarak sınırlandırılması ilkesi, “yer yönünden yetki” olarak adlandırılır.²⁸⁵ Rekabet Kurulu'nun yer bakımından yetkisi ise, 4054 sayılı Kanun'un 2. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre yer yönünden yetki, “*Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti kısıtlayıcı işlemleri*” kapsamaktadır. Dolayısıyla Rekabet Kurulu'nun yetkisi Ülkemiz sınırlarında faaliyet gösteren teşebbüslerle sınırlı değildir. Nitekim ilgili hüküm gereğince, teşebbüsler başka bir ülkede yerleşik faaliyet gösterebilirler bile Rekabet Kurulu tarafından idari para cezası yaptırımını uygulanabilecektir.

²⁸⁰ Gündüz, “*Rekabet Hukuku Alanında Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*” 17.

²⁸¹ Gündüz, “*Rekabet Hukuku Alanında Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*” 18.

²⁸² 4054 sayılı Kanun 27. Maddesinin birinci fıkrası gereğince Rekabet Kurulu, kanun kapsamında yasaklanan davranışlarda bulunanlar hakkında başvuru üzerine yahut resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; gerektiğinde ihlallere son vermek adına gerekli tedbirleri almak ve idari para cezası yaptırımını uygulamak yetkilerine haizdir.

²⁸³ Koç, “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Öngörölen İdari Para Yaptırımları*”, 89.

²⁸⁴ Atay, “*İdare Hukuku*”, 468

²⁸⁵ Atay, “*İdare Hukuku*”, 470

“Zaman bakımından yetki”, idari mercilerin konu bakımından haiz oldukları yetkiyi ne zaman kullanabileceklerini ifade etmektedir.²⁸⁶ Örneğin, Rekabet Kurulu idari para cezası kararını süre yönünden yetkisi devam ederken alabilecektir. Bu durum Rekabet Kurulu üyelerinin tamamı için geçerlidir. Aksi durumda alınan idari para cezası kararı, zaman bakımından yetki unsuru yönüyle sakat olacaktır.

6.3.2.Şekil Unsuru

İdari işlemler, “şekil” unsuru bakımından özel hukuk işlemlerinden ayrılmaktadır. Gerçekten de özel hukuk işlemlerinde şekil birçok düzenlemede ispat şartı yer almışken İYUK’un 2. maddesinde idari işlemler için şekil unsuru öngörülmüştür. Şekil unsuru en genel ifadeyle, idari işlemin oluşum sürecine dair kuralların tamamını ifade etmektedir.²⁸⁷ Bu açıdan şekil unsuru, idari işlemin işleyişe dair kuralların yanı sıra usul ilkelerini de içermektedir. İdari işlemler için bu denli detaylı şekil unsurunun öngörülmesi, kamu gücüne dayanan idarenin keyfi davranışlarla bireylere zarar vermesinin önüne geçme amacına dayanmaktadır. Nitekim idari işlem kavramının tanımının geniş bir alanı kapsaması da bu ihtimali artırmaktadır.

Öyle ki keyfiliğin önüne geçebilmek ve bireyleri idareye karşı koruyabilmek amacıyla idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin ancak yazılı bildirim tarihinden itibaren başlayacağı, Anayasa’nın 125. maddesi ve İYUK’un 7. maddesinin ikinci fıkrası ile hüküm altına alınmıştır. Ancak Türk hukukunda yazılı bildirim hükmü dışında tüm idari merciler için bağlayıcı genel bir idarî usul düzenlemesi bulunmamaktadır. Bu boşluk, genel olarak Danıştay içtihatları ile giderilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle idari işlemler bakımından genel usul ilkeleri ve şekil kurallarından bahsetmek mümkün değildir.²⁸⁸ Bunun yanı sıra ilgili kanun çerçevesinde idarenin tabi olduğu şekil ve usul kuralları düzlenebilmektedir.

Nitekim çalışmamızın konusunu ilgilendiren Rekabet Kurulu’nun karar alma usulü, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.²⁸⁹ Ayrıca literatürde ve

²⁸⁶ Atay, “İdare Hukuku”,471

²⁸⁷İdare hukukunda genel olarak düzenlenmiş şekil kuralları, yazılılık, hazırlık işlemleri, ilgilinin savunmasının alınması, şekilde ve usulde paralellik ilkesi olarak ifade edilmektedir. Sancaktar vd. “İdare Hukuku”,321.

²⁸⁸Mustafa Okan Yağcı, “Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırma Usulünün Yargısal Denetim”, (İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2017), Yağcı, “Rekabet Kurulunun İnceleme ve Araştırma Usulü ve Kurul Kararlarının Yargısal Denetimi”,54.

²⁸⁹İlgili düzenlemeler 4054 sayılı Kanun’un 40-55 maddeleri arasında yapılmıştır. Ayrıca bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Aksoylu, “4054 Sayılı Kanun’un 4. ve 6. Maddeleri Uyarınca Rekabet Kurulu Tarafından İzlenen İdari Usuller”,60-80.

Rekabet Kurulu kararları çerçevesinde özel idari usul ilkeleri benimsenmiştir.²⁹⁰ Bu açıdan 4054 sayılı Kanun kapsamında Rekabet Kurulu tarafından uygulanacak usul ve ilkeler, idare hukuku bakımından önemli bir örnek teşkil etmektedir.

6.3.3. Sebep Unsuru

“Sebep” unsuru, idareyi işlem yapmaya sevk eden hukuki işlem veya olaylar bütünüdür. Sebep unsuru olmaksızın tesis edilen işlemlerin iptali söz konusu olacaktır.²⁹¹ Bu açıdan Rekabet Kurulu kararlarının da diğer idari işlemler gibi sebebe dayanması bir zorunluluktur.²⁹² Öyle ki Rekabet Kurulu kararlarının sebep unsuru gereğince iptali, idari para cezasına konu olan maddi vakıaların isabetli ve hukuka uygun olarak değerlendirilip değerlendirilmediği noktasında yapılmaktadır.²⁹³

6.3.4. Konu Unsuru

İdari işlemin “konu” unsuru, söz konusu işlemin doğurduğu hukuki sonuç ya da bir diğer deyişle meydana getirdiği hukuki değişikliktir.²⁹⁴ 4054 sayılı Kanun’daki idari para cezalarının uygulanmasına yönelik idari işlemin konu unsuru, Kanun’da öngörülen esasa ve usule ilişkin eylemlerin işlenmesi halinde verilecek olan idari para cezasıdır.²⁹⁵

Ayrıca uzlaşma müessesesinin niteliği itibarıyla bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olduğunu, idare tarafından tek taraflı bir karar olmaması sebebiyle idari işlem niteliğine haiz olmadığını belirtmiştik.²⁹⁶ Ancak uzlaşma müessesesinin olumlu sonuçlanması halinde tekrar indirimli bir idari para cezasına hükmedildiği görülmektedir. Bu nokta da esasen yeni bir idari para cezası gündeme gelmektedir. Uzlaşma nihai sonuç belgesinde her ne kadar idari para cezalarının ihlalin kabulü gerekçesine dayandırılarak verildiği görülse de uzlaşma kararları bu idari para cezalarının hukuki sebebi olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan idari para cezaları bakımından konu ve sebep unsurlarının iç içe geçtiğini ve bunun rekabet ortamına

²⁹⁰Bu ilkelerin; “Resen Harekete Geçme ve araştırma İlkesi, Ön Araştırma İlkesi, Savunma Hakları İlkesi, Kolektif Karar Alma İlkesi, Kararların Gerekçeli Olması İlkesi, Kararlara Karşı Yargı Yolunun Açık Olması İlkesi, Kararların Duyurulması İlkesi, Usul Ekonomisi İlkesi, Alenilik İlkesi, Ticarî Sırların Ifşa Edilmemesi İlkesi olduğu belirtilmektedir. Yağcı, “*Rekabet Kurulunun İnceleme ve Araştırma Usulü ve Kurul Kararlarının Yargısal Denetimi*”, 58.

²⁹¹Güher Ulu, “*İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi*”, (Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi),32.

²⁹²Ahmet Oğuzhan Tarhan, “*Rekabet Kurumu Tarafından Verilen İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi*”, (Antalya: Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2023), 30.

²⁹³ Tarhan, “*Rekabet Kurumu Tarafından Verilen İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi*”, 35.

²⁹⁴ Sancaktar vd. “*İdare Hukuku*”,324.

²⁹⁵ Bu konuyla ilgili ayrıntıya İdari Para Cezaları Başlığı altında yer verilmiştir.

²⁹⁶ Bu konu hakkında “*Uzlaşmanın Hukuki Niteliği*” başlığı altında açıklama yapılmıştır.

özgü olduğunu ifade edebiliriz. Nitekim idari işlemlerin genel amacı, kamu yararını sağlamak olduğundan idarenin kamu gücüne dayanması, bu şekilde meşrulaştırılmaktadır. Bunun yanı sıra bazı idari işlemlere, ilgili kanun kapsamında özel amaçların özgülmesi mümkündür. Rekabet ihlalleri bakımından, 4054 sayılı Kanun çerçevesinde idari yaptırım uygulanarak ulaşmak istenen temel amaç caydırıcılığı sağlamaktadır. Bununla beraber, diğer teşebbüslerin bu ihlallere yönelmesini engelleme amacı da göz ardı edilmemelidir.²⁹⁷

Gerçekten de 4054 sayılı Kanun’da düzenlenen idari para cezalarıyla kamu düzeninin görünümünden biri olan ekonomik kamu düzeninin koruması amaçlanmaktadır.²⁹⁸ Ayrıca Rekabet Kurulu tarafından uygulanan idari para cezalarının, Kurum resmi internet sayfasından duyurulması sayesinde diğer teşebbüslerin de bu davranışlarda bulunarak rekabet düzenini bozmalarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.²⁹⁹

Bu açıklamalar doğrultusunda ifade edilebilir ki Rekabet Kurulu tarafından uygulanacak idari para cezaları herhangi bir unsurda sakatlık bulunması durumunda idari yargıda uyuşmazlık konusu olabilecektir. Uzlaşma müessesesi, bir yönüyle de bu uyuşmazlıkların önüne geçilmesi amacıyla düzenlenmiştir. Bu açıdan Rekabet Kurulu’nun inceleme ve araştırma usulü incelenerek uzlaşma müessesesinin bu süreç içerisindeki yeri tespit edilecektir.

7. Rekabet Soruşturmasında Uygulanacak İdari Usul

İdari makamların, idari faaliyetlerinde uymakla yükümlü olduğu usul kurallarının tümü, idari usul olarak ifade edilmektedir. Bu açıdan kanunlar, idari yaptırım kararları için usul kuralları öngörülmektedir.³⁰⁰

Rekabet hukuku kapsamındaki ihlallerin tespit edilmesi ve öngörülen yaptırımların uygulanabilmesi için Rekabet Kurulu’nun öncelikle inceleme ve araştırma yapması gerekmektedir. Rekabet Kurulu’nun inceleme ve araştırmalar bakımından izleyeceği genel usul, 4054 sayılı Kanun’un dördüncü kısmında 40. ila 55. maddeleri arasında “*Kurulun İnceleme ve Araştırmalarında Usul*” ana başlığı altında düzenlenmiştir. Bu bakımdan detaylı bir karar alma

²⁹⁷Esin Aygün, “*Rekabet Hukukunda İdari Para Cezalar: Teori ve Uygulama*”, (Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, 2008),71.

²⁹⁸ Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Ahmet Fatih Özkan, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, *Ankara Barosu Dergisi*, 4, (Aralık, 2009), 79.

²⁹⁹ Gündüz, “*Rekabet Hukuku Alanında Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*” 44.

³⁰⁰Koç, “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Öngörülen İdari Para Yaptırımları*” 177.

usulünün düzenlendiğini ifade edebiliriz.³⁰¹ Söz konusu hükümler, esasen rekabet ihlallerinin ortaya çıkarılmasına ve ihlali gerçekleştiren teşebbüslere yaptırım uygulanmasına yönelik “*standart inceleme ve araştırma usulünü*” düzenlemektedir.

Rekabet ihlallerinin tespit edilmesi, ağırlığının ve süresinin belirlenmesi ve teşebbüslerin bu ihlale ilişkin sorumluluğunun açık bir şekilde ortaya konularak isabetli yaptırımlar tesis edilmesi, rekabet otoriteleri tarafından kolaylıkla sağlanamamakta, bu sebeple rekabet soruşturmalarının sonuçlanması genellikle uzun süreler almaktadır. Bu süre sonunda verilen kararların yargı yollarından da geçebileceği göz önünde bulundurulduğunda gerek teşebbüsler gerekse rekabet otoriteleri bakımından azımsanmayacak bir kaynak ve zaman israfının doğduğu ve etkinliğinin azaldığı görülmektedir. Bu sebeple birçok rekabet otoritesi “uzlaşma” müessesesini rekabet mevzuatına dâhil etmektedir. Bu kapsamda 4054 sayılı Kanun’un 43. maddesine 16.06.2020 tarih ve 7246 sayılı Kanun’un 9. maddesi ile değişiklik yapıp yeni fıkralar eklenerek uzlaşma usulü düzenlenmiştir.

Çalışmamızın konusu bakımından Rekabet Kurulu’nun idari para cezalarına ilişkin inceleme ve araştırma süreci, “ön araştırma”, “soruşma”, “savunma” ve “nihai karar” aşamaları olmak üzere dört aşamada incelenmektedir. Uzlaşma müessesesi soruşturma raporunun ilgili teşebbüse tebliğ edilmesine kadar işletilebilmektedir. Bu açıdan konumuz her ne kadar soruşturma aşaması ile ilişkili olsa da Rekabet Kurulu tarafından işletilen idari usulün tüm aşamalarının ele alınması, uzlaşma müessesesinin gerekliliğinin ortaya konulması açısından önem arz etmektedir.

Bu başlık altında, ön araştırma, soruşturma, savunma ve nihai karar aşamalarının değerlendirilmesi yapılacak ve bu süreçlerin etkili bir şekilde uygulanmasının önemi vurgulanacaktır. Aynı zamanda bu sürecin uzun ve maliyetli bir süreç olup olmadığı tespit edilecektir. Bu nedenle soruşturma sürecini kısaltarak olası maliyetlerin önüne geçilmesi amacıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olan uzlaşma müessesesinin gerekliliği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

7.1. Ön Araştırma Aşaması

Ön araştırma aşaması, bir rekabet ihlalinin olup olmadığını tespit etmek adına yeterli şüphenin elde edilmesi için başlatılan ve soruşturma öncesinde yapılan, mevcut durumu

³⁰¹Ecem Hamzaoğlu, “*Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırmalarında İzlediği Usul*” (Ankara: Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2013) 52.

değerlendirme aşamasıdır.³⁰² 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesi, Rekabet Kurulu'na resen veya şikâyet üzerine soruşturma başlatma yetkisi vererek, Kurul'a geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Kurul, soruşturmaya geçmeden önce ön araştırma yapma imkanına sahiptir.³⁰³

Dolayısıyla ön araştırmanın iki temel hedefi olduğunu ifade edebiliriz. Bunlardan ilki, Rekabet Kurulu'nun soruşturma açabilmek adına yeterli delil ve bilgiye ulaşabilmesini sağlamaktır. İkincisi ise özellikle Rekabet Kurulu'na intikal eden başvurulardan sonuçsuz kalma ihtimali yüksek olan soruşturmalara emek ve mesai harcanmasının önüne geçilmesini temin etmektir.³⁰⁴ Nitekim madde gerekçesinde bu durum şu şekilde ifade edilmiştir; *“her ihbar ve şikâyetin bu Kanunun izleyen maddelerindeki usule tabi olması halinde Kurulun altından kalkılmaz bir yükün altına sokulmasına ve kimi zaman boş yere zaman ve mesai harcanmasına neden olacaktır.”*

Gerekçede belirtilen bu olumsuz durumun yaratacağı sorunların minimuma indirilmesi amacıyla soruşturma öncesi aşama olarak ön araştırma safhası öngörülmüştür. Gerekçeye yansımamış olsa da böyle bir ön araştırma aşamasının, hakkında soruşturma açılma ihtimali düşük teşebbüsler bakımından itibari bir güvence oluşturma ve soruşturma nedeniyle piyasada ortaya çıkabilecek olumsuz algıların önüne geçme faydası gözden uzak tutulmamalıdır.

Başka bir açıdan uygulamada Rekabet Kurulu'nun iş yükünün her geçen gün arttığı görülmektedir.³⁰⁵ Usul ekonomisi gereğince soruşturma öncesinde böyle bir ön araştırma aşamasının öngörülmesi isabetli olmuştur. Ancak literatürde ön araştırma aşamasının zorunlu bir aşama olup olmadığına dair tartışmalar mevcuttur.³⁰⁶ Çalışmanın konusu bakımından detaya girmeden ifade etmek gerekirse, kanuni düzenlemenin içeriğine göre ön araştırmanın zorunlu olmadığı yönündeki düşüncelere katılıyoruz.

Şöyle ki 4054 sayılı Kanun'un lafzından anlaşıldığı üzere Rekabet Kurulu kendisine gelen başvuru üzerine yahut resen soruşturma açabilecektir. Bu durumun temel sebebi, soruşturulması istenilen somut olaya dair mevcut yeterli delilin zaten Rekabet Kurulu tarafında elde edilmiş olmasıdır. O halde ön araştırma aşamasının, Rekabet Kurulu tarafından işletilmesi

³⁰²Özdemir, “Rekabet Kurumunun Yerinde İnceleme Yetkisi”, 55.

³⁰³ 4054 Sayılı Kanun 40-41.maddeleri arasında düzenlemiştir.

³⁰⁴Yağcı, “Rekabet Kurulu'nun İnceleme ve Araştırma Usulünün Yargısal Denetim”, 107.

³⁰⁵Rekabet Kurumunun faaliyet raporlarından her geçen yıl iş yükünün arttığı anlaşılmaktadır. Bkz. Kurumun faaliyet raporları <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/faaliyet-raporlari> (Erişim Tarihi:08.08.2024)

³⁰⁶Öğretide, genel olarak, Yönetmelik hükmü ile Kanun hükmü arasında çelişki olduğu; Kanun'un açık ifadesi karşısında ön araştırma dahi yapmama kararı alınmasının mümkün olmadığı; ancak her başvuru bakımından en azından ön araştırma yapılması zorunluluğunun Kurum için altından kalkılamaz bir iş yükü oluşturacağı ifade edilmiştir. Bkz. Olgu Özdemir, “Rekabet Kurumunun Yerinden İnceleme Yetkisi” 41. Ayrıca bkz. Yağcı, “Rekabet Kurulu'nun İnceleme ve Araştırma Usulünün Yargısal Denetim”, 113-116.

gereken zorunlu bir aşama olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz. Ancak yeterli delil olmadığında uygulanması zorunlu bir aşama olarak kabul edilmesi gerekmektedir.³⁰⁷

Ön araştırma aşaması, 4054 sayılı Kanun uyarınca izlenen idarî usulde soruşturma öncesi hazırlık aşamasını ifade etmektedir. Bu aşama, Rekabet Kurulu tarafından soruşturma açılmaması kararı verilmesi yahut soruşturma açılması gerektiği kararı verilmesi ile son bulacaktır. Soruşturma açılmasına karar verilmesi durumunda bir sonraki usul aşaması olan soruşturma aşaması başlayacaktır.³⁰⁸

Bu açıdan hem ön araştırma aşamasının hem uzlaşma müessesesinin ortak amacının, Rekabet Kurulu'nun zaman, emek ve maliyet israfını önleme olduğu sonucuna varılabilir. Diğer bir ifadeyle ön araştırma aşaması neticesinde ihlal bulgularına ulaşamayan Rekabet Kurulu'nun, soruşturma açılmama ihtimali yüksek olan soruşturmalarda vakit ve emek kaybetmesinin önüne geçilmektedir.

7.2. Soruşturma Aşaması

Soruşturma aşaması, ön araştırma sürecinde elde edilen bulguların yeterli olduğu yahut Rekabet Kurulu tarafında ön araştırmaya gerek duyulmadığı durumlarda doğrudan başlatılan bir süreçtir. Bu aşamada Rekabet Kurulu tarafından soruşturmaya başlandığı, taraflara bildirilmekte ve süreç açık ve resmi bir şekilde yürütülmektedir. Böylece soruşturma sürecinin adil ve şeffaf bir şekilde yürütülmesi sağlanmış olmaktadır.³⁰⁹

Rekabet Kurulu, soruşturmanın kapsamını belirledikten sonra bu doğrultuda Kurum nezdindeki uzmanlarından soruşturma ekibini oluşturmaktadır. Bu süreçte, taraflardan soruşturmaya dair bilgi ve belgeler talep edilmektedir.³¹⁰ Bilgi toplama sürecinde gerekli durumlarda yetkili kişiler tarafından yerinde incelemeler yapılarak somut deliller elde edilmeye çalışılmaktadır.³¹¹ Bu açıdan yerinde incelemeler, soruşturma sürecinin kritik bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim rekabet ihlallerinin tespit edilmesi bakımından kritik öneme sahip olan soruşturma aşaması, içerdiği usuller nedeniyle ön araştırma aşamasına göre daha masraflı ve uğraştırıcı olabilmektedir.

³⁰⁷ Özdemir, “*Rekabet Kurumunun Yerinden İnceleme Yetkisi*”, 41

³⁰⁸ Hamzaoglu, “*Rekabet Kurulu'nun İnceleme ve Araştırmalarında İzlediği Usul*”, 61.

³⁰⁹ 4054 sayılı Kanun'un 43 maddesinin birinci fıkrasında soruşturmaya ilişkin hükümler yer almaktadır.

³¹⁰ Bu konuya ilişkin detaylı bilgilere usule ilişkin para cezaları kısmında yer verilmiştir.

³¹¹ 4054 sayılı Kanun'un 15. maddesinde teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin verilerinin ve belgelerinin yerinde incelemenin konusu olabileceği ifade edilmiştir.

7.3. Savunma Aşaması

Kanunda, Rekabet Kurulu'na regülasyon misyonu gereği idari soruşturma yapma yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede uygulanacak usul ve esaslar ise 4054 sayılı Kanunda kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeler uyarınca soruşturma taraflarına savunma hakkı tanınmıştır.³¹²

Esasen, idari soruşturmalar idare hukukunun genel hükümlere göre savunma ilkesine tabiidir. Bunun yanı sıra 4054 sayılı Kanun kapsamında savunma hakkının açıkça tanınması bu hakkın kullandırılması bakımından bir zorunluluk olarak öngörülmüştür. Diğer bir ifadeyle 4054 sayılı Kanun, niteliği itibariyle özel usul kanunu olarak savunma hakkı tanıdığı için ilgililere bu hakkın kullandırılması Rekabet Kurulu bakımından bir zorunluluktur. Aksi durumda idari işlem niteliğine haiz olan idari para cezaları, şekil unsuru bakımından sakat olacaktır.³¹³

Bu özel düzenlemenin gerekçesi, rekabet hukukunun ekonomi alanı ile yakından ilişkili bir hukuk dalı olması olarak değerlendirilebilir. Şöyle ki, rekabet hukuku bakımından idari para cezaları çok yüksek meblağlara ulaşabilmektedir. Bunun yanı sıra teşebbüsler özelinde bu idari para cezalarının itibarı zedeleyici niteliği de söz konusudur. Dolayısıyla idare hukuku alanında öngörülmüş diğer idari yaptırımlardan farklı olarak usul aşaması olarak özellikle savunma hakkının tanınması isabetli olmuştur. Fakat bu noktada “ilk yazılı savunma hakkı” ile ilgili olarak 23.05.2024 tarih ve 7511 sayılı Kanun ile yeni bir değişiklik yapıldığını ve ilk bakışta savunma hakkını kısıtlayıcı bir düzenleme olduğunu belirtmek gerekir. Kanun değişikliği ile ilgili yeri geldiğinde daha detaylı bilgi verileceğinden konuyu dağıtmamak amacıyla bu hatırlatmayı yeterli buluyoruz.

Savunma hakkının etkin bir şekilde kullandırılması teşebbüsler bakımından ciddi önem arz etmektedir. Nitekim etkili savunma yapılabilmesi ancak tarafların ne ile itham edildiklerini bilmelerine bağlıdır.³¹⁴ Bu açıdan Kurul'un taraflara ne ile itham edildiklerini açık ve net bir şekilde bildirmesi gerekmektedir. Gerçekten de Rekabet Kurulu ilgililere soruşturmanın başladığını bildirmek ve bu çerçevede elindeki bilgi ve belgeleri erişime sunmakla

³¹²4054 sayılı Kanun 45.maddesinin üçüncü fıkrasında Savunma Hakkı'na ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

³¹³Muhammed Emin Aydemir, “4054 Sayılı Kanun Kapsamında Savunma Hakkının Etkili Kullanımı Çerçevesinde Dosyaya Giriş Hakkı”, *Adalet Dergisi* 70, (Nisan, 2023), 505-541

³¹⁴Aydemir, “4054 Sayılı Kanun Kapsamında Savunma Hakkının Etkili Kullanımı Çerçevesinde Dosyaya Giriş Hakkı”, 505.

yükümlüdür.³¹⁵ Bu yükümlülük taraflara soruşturma raporunun tebliğ edilmesiyle yerine getirilmektedir.

Savunma aşaması, soruşturma sürecinde hakkında rekabet ihlali iddiaları bulunan tarafların kendilerini savunma fırsatı buldukları kritik bir süreçtir. Bu aşamada, adil yargılama ilkesinin gereği olarak taraflara iddialara karşı yanıt verme ve kendi delillerini sunma imkânı tanınmaktadır. Savunma aşamasının amacı, tarafların haklarını korumak ve soruşturmanın objektif bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır.³¹⁶

Soruşturma aşamasında bilgi isteme ve yerinde inceleme gibi usullerle elde edilen bulgular ve soruşturma heyetince hazırlanan rapor, hakkında iddia bulunan tarafa iletilmektedir. Bu rapor “soruşturma raporu” olarak ifade edilmektedir. Soruşturma raporu iddiaların detaylarını ve toplanan delilleri içermektedir. Taraf, bu rapora dayanarak savunmasını hazırlayarak belirli bir süre içinde yanıt vermelidir. Bu süre, genellikle 30 ila 60 gün arasında değişmektedir.

Savunma sürecinde, taraflara sözlü beyanlarda bulunma imkânı da tanınabilir. Bu toplantılar, Rekabet Kurulu tarafından düzenlenir ve taraflar burada iddialara karşı sözlü savunmalarını yapabilmektedirler. Sözlü savunmalar, tarafların yazılı belgelerle sundukları argümanları desteklemek ve Kurul üyeleriyle doğrudan iletişim kurarak savunmalarını daha etkili bir şekilde sunmalarını sağlamaktadır.³¹⁷ Ayrıca taraflar, kendi savunmalarını desteklemek için yeni deliller sunabileceği gibi, iddialara karşı delillerin doğruluğunu sorgulayabilirler. Bu süreçte, karşı delillerin toplanması ve sunulması, iddiaların çürütülmesinde önemli bir rol oynar. Taraflar, bu aşamada bağımsız uzman görüşlerinden ve akademik çalışmalardan da yararlanabilirler.³¹⁸

Savunma aşamasında adil yargılama ilkesine uyulması, soruşturmanın tarafsız ve objektif bir şekilde yürütülmesi için esastır. Rekabet Kurulu, tarafların haklarını korumak ve her iki tarafın da eşit şartlarda savunma yapmasını sağlamakla yükümlüdür. Bu bağlamda, tarafların tüm iddialara karşı yeterli yanıt verme süresi ve imkanına sahip olmaları sağlanmalıdır. Bu aşamanın tamamlanmasının ardından, Rekabet Kurulu, sunulan deliller ve savunmalar ışığında nihai kararını vermek üzere değerlendirmelerde bulunur.

³¹⁵4054 sayılı Kanun 44. maddesinde “Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamaz.” hükmü ile bu durum güvence altına alınmıştır.

³¹⁶Yağcı, “Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırma Usulünün Yargısal Denetim”, 235.

³¹⁷Hamzaoglu, “Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırmalarında İzlediği Usul”, 50.

³¹⁸Yağcı, “Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırma Usulünün Yargısal Denetim”, 237.

7.4. Nihai Karar Aşaması

Nihai karar aşaması, soruşturma sürecinin tamamlanmasından ve tarafların savunmalarının alınmasından sonra Rekabet Kurulu'nun konuyla ilgili nihai değerlendirmelerini yaparak karar verdiği aşamadır.³¹⁹

Nihai karar aşamasında, Rekabet Kurulu, soruşturma sürecinde toplanan tüm delilleri, tarafların savunmalarını ve raporları detaylı bir şekilde inceler. Kurul üyeleri, elde edilen bilgileri değerlendirir ve ihlalin olup olmadığına dair bir sonuca varır. Bu süreçte, delillerin objektif ve tarafsız bir şekilde analiz edilmesi esastır. Kurul, kararını verirken, rekabetin korunması ve piyasada adil bir rekabet ortamının sağlanması gibi temel prensipleri göz önünde bulundurur.³²⁰

Karar oturumları, Kurul üyelerinin bir araya gelerek deliller üzerinde tartışmalar yaptığı ve nihai kararı oyladığı toplantılardır. Bu oturumlarda, soruşturma ekibi tarafından hazırlanan raporlar ve tarafların sunduğu savunmalar detaylı bir şekilde ele alınır. Kurul üyeleri, her bir delili ve savunmayı değerlendirir ve nihai kararlarını verirler. Oylama sonucunda, çoğunluğun kararı nihai karar olarak açıklanır.³²¹

Nihai karar, ihlalin tespiti durumunda, ihlal edilen rekabet kurallarını, ihlalin niteliğini ve etkilerini ayrıntılı olarak açıklar. Ayrıca, ihlal eden taraflara uygulanacak cezai yaptırımlar ve düzeltici tedbirler de kararda belirtilir. Bu cezai yaptırımlar, para cezaları, belirli faaliyetlerin durdurulması veya değiştirilmesi gibi önlemleri içerebilir. Karar hem ihlalin tekrarlanmasını önlemek hem de piyasada rekabetin korunmasını sağlamak amacıyla caydırıcı nitelikte olmalıdır. Rekabet Kurulu'nun aldığı nihai karar, ilgili taraflara yazılı olarak bildirilir. Taraflar, bu karara karşı yargı yoluna başvurma hakkına sahiptir. Kararın bildirilmesi, tarafların hukuki haklarını kullanabilmeleri için önemli bir adımdır ve adil yargılama ilkesinin bir gereğidir.³²² Bu nedenle, karar sürecinin titizlikle yürütülmesi ve adil bir şekilde sonuçlandırılması gereklidir.

Ön araştırma, soruşturma, savunma ve nihai karar aşamaları, rekabet hukukunun ve idari süreçlerin etkin bir şekilde işlemesi için birbirini tamamlayan kritik aşamalardır. Bu süreçlerin doğru ve titizlikle yürütülmesi, haksız rekabetin önlenmesi ve piyasa düzeninin korunması için

³¹⁹ Yağcı, “Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırma Usulünün Yargısal Denetim”, 270.

³²⁰ Yağcı, “Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırma Usulünün Yargısal Denetim”, 273.

³²¹ Yağcı, “Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırma Usulünün Yargısal Denetim”, 273.

³²² Bkz.Bl.1, “Adil Yargılama Hakkının Koruma Amacıyla”, 20.

gereklidir. Rekabet Kurulu’nun şeffaf ve tarafsız çalışmaları, adil kararların alınmasını ve tarafların haklarının korunmasını sağlamaktadır.

Süreçlerin her aşamasında yapılan detaylı analizler ve değerlendirmeler, hukukun etkinliğini artırmakta ve piyasa aktörlerinin güvenini pekiştirmektedir. Ancak bu detaylı analizler ve değerlendirilmeler ciddi boyutta emek ve maliyet gerektirmektedir. Ayrıca sürecin uzunluğu teşebbüsler bakımından birtakım belirsizlikleri de beraberinde getirmektedir. Bu açıdan rekabet soruşturmalarına dair süreci hızlandırmak amacıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin geliştirilmesi zaruridir. Nitekim aşağıda Rekabet Kurulu’nun son yıllarda aldığı kararların sayısal istatistikleri incelenmiştir.

Tablo 1: Kurul Kararlarının Kapsamına Göre Dağılımı ³²³

Kurul Kararlarının Kapsam Sonuçlarına Göre Dağılımı, Nitelik ve			
	2021	2022	2023
Rekabet İhlalleri	74	78	145
Birleşme-Devralmalar	302	238	214
Özelleştirmeler	7	7	3
Menfi Tespit-Muafiyet	22	19	8
Diğer	46	40	75
Yargı Kararları Üzerine Alınan Kararlar	9	4	2
TOPLAM	460	386	447

Buna göre kurul kararlarının önemli bir kısmı rekabet ihlallerine yöneliktir. Dolayısıyla her bir karar türü için yürütülecek olan soruşturma usulünde bu aşamaların tekrarlanacağı göz önüne alındığında Rekabet Kurulu’nun iş yükünün de her geçen yıl artacağı sonucuna varmak mümkündür.

Aslında ADR’lerin doğuş sebebinin, bu yöntemler sayesinde mahkemelerin iş yükünü azaltmak ve tarafların adalete erişimini hızlandırmak olduğu kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında Rekabet Kurulu’nun araştırma ve inceleme usulünün, mahkeme yargısına benzetilmesi sebebiyle usulî fayda gereği uzlaşma müessesesi gibi alternatif bir yöntemin

³²³ <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/karar-istatistikleri> (Erişim Tarihi:08.08.2024)

öngörülmesi idare hukuku bakımından önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle genel olarak mahkemelerin iş yükünü azaltmak amacıyla düzenlenen ADR'lerin idari mercilerce, başkaca uyuşmazlıklara uygulanıp uygulanamayacağı tartışılmalıdır.

Kanaatimizce düzenleyici ve denetleyici kurumlar nitelikleri itibariyle diğer idari mercilere göre daha sık idari yaptırımlara başvurmaktadır ve bu yaptırımlar da mahiyetleri gereği detaylı ve masraflı usul kurallarına tabii tutulmaktadırlar. Bu doğrultuda düzenleyici ve denetleyici kurumlar nezdinde ADR'lerin yaygınlaştırılması gerekmektedir.

8. Rekabet Hukukunda Uzlaşmanın Uygulanma Usulü

Yukarıda rekabet soruşturmalarında uygulanacak idari usulü dört aşamada incelemiştik. Burada ise uzlaşma müessesesinin uygulandığı durumlarda ortaya çıkan evreleri başlangıç evresi, görüşme evresi, ara karar evresi ve nihai karar evresi olarak dört alt başlıkta inceleyeceğiz. Bu evreler, rekabet soruşturma süreci içinde yer alan ve rekabet soruşturmasında bulunan aşamalarla birebir örtüşmemekte, yukarıda detaylandırılan aşamalar arasında geçişken özelliğe sahip ara evreler olarak karşımıza çıkmaktadır.

8.1. Başlangıç Evresi

Rekabet Kurulu, yeterli şüphenin bulunması halinde ilgili teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri hakkında soruşturma başlatabilmektedir. Soruşturma aşamasına geçilebilmesi için yeterli delil bulunmadığında ön araştırma aşamasının işletileceğine yukarıda değinmiştik. Bu süreç içinde uzlaşma müessesesinin uygulanabileceği evreler usul ekonomisi bakımından değerlendirilmelidir.

Ön araştırma aşamasında teşebbüsler, itham edildikleri iddialar hakkında bilgi sahibi olamamaktadırlar. Oysa soruşturma aşamasında teşebbüslere, haklarında soruşturma yürütüldüğüne dair bilgilendirme yapılmakta ve nihayetinde bu aşamada elde edilen bilgiler soruşturma raporu halinde taraflara tebliğ edilmektedir. Bu hususlar göz önüne alındığında asıl amacı usulî fayda olan uzlaşma müessesesinin soruşturma aşamasında işletilebilmesi, usul ekonomisi bakımından olumlu değerlendirilmektedir. Şöyle ki ön araştırma aşamasında taraflar soruşturma konusu hakkında bilgi sahibi olmadıklarından uzlaşma müessesesinin mahiyeti gereği işletilebilmesi mümkün gözükmemektedir. Oysa soruşturma aşaması, tarafların

soruşturma hakkında bilgilendirildiği aşama olarak uzlaşma müessesesinin işletilmesine elverişli olarak kabul edilmelidir.

Nitekim 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *"Kurul, başlattığı soruşturmaları, soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir."* düzenlemesiyle ön araştırma aşaması sonrası için Rekabet Kurulu'na bildirim yükümlülüğü getirilmiştir. Ayrıca bu bildirim metninde soruşturmanın içeriği ve niteliği hakkında yeterli bilgiye yer verilmesi gerektiği de öngörülmüştür. Maddenin gerekçesinde bu düzenleme ile tarafların itham edildikleri iddia hakkında bilgi sahibi olmaları ve sahip olduğu bu bilgiler doğrultusunda savunma hakkının doğmasının amaçlandığı ifade edilmiştir. Fıkranın devamında *"... 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,"* hükmüyle, bu husus açıkça düzenlenmiştir.

Fakat anılan düzenlemeyle teşebbüslere tanınan bu "ilk yazılı savunma hakkı", yukarıda da değinildiği üzere 23.5.2024 tarihli ve 7511 sayılı Kanun'la kaldırılmıştır. 7511 sayılı Kanun'un 4. maddesinin gerekçesinde, *"Maddede yapılan değişiklikle Kurulun haklarında soruşturma açılmasına karar verdiği teşebbüslere, bu durumu 15 gün içinde bildireceği fakat soruşturma konusu iddialara ilişkin henüz bir ihlal isnadının söz konusu olmadığı ve soruşturma raporunun tekemmül etmediği soruşturma bildiriminin tebliği aşamasında, teşebbüslerin yazılı savunma verme yükümlülüğü kaldırılmaktadır. Bu şekilde hem tarafların daha etkin savunma yapabilmesine olanak sağlanmakta hem de soruşturma süreçlerinin daha seri ilerlemesi amaçlanmaktadır."* denilmiş ise de teşebbüslerin var olan ilk yazılı savunma hakkının, "yükümlülük" olarak nitelendirilmek suretiyle kaldırılması kanaatimizce isabetli olmamıştır. Bu düzenleme, ilk yazılı savunma hakkını kaldırmış olsa da aslında Rekabet Kurulu'nun teşebbüslerden savunma bekleme yükümlülüğünü kaldırmakta, ilgili teşebbüslerin genel hükümler çerçevesinde her zaman Rekabet Kurulu'na savunma yapabileceklerini ya da talepte bulunabileceklerini düşünmekteyiz.

Dolayısıyla uzlaşma usulünün başlatılabilmesi için öncelikle usule uygun olarak soruşturmaya başlanması ve soruşturmaya başlandığının taraflara tebliğ edilmesi gerekmektedir. Buna göre bu evre, uzlaşma usulünün başlangıç aşaması olup bu evreden sonra

soruşturma raporu tebliğ edilene kadar, soruşturma taraflarının talebi üzerine veya Rekabet Kurulu tarafından resen uzlaşma usulü başlatılabilecektir.³²⁴

8.1.1. Resen

Rekabet Kurulu, uzlaşma müessesesinin uygulanabileceği soruşturmalarda teşebbüslerin başvurusu olmasa dahi usulî fayda gereği uzlaşma prosedürünü başlatabilmektedir.³²⁵ Buna göre Rekabet Kurulu'nun uzlaşmayı resen başlatması üzerine soruşturma tarafları uzlaşma görüşmelerine davet edilir. Taraflar davetin tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içerisinde uzlaşma görüşmelerine başlamak istediklerini Rekabet Kurumuna yazılı olarak bildirmek durumundadır. Bu noktada bildirimin yazılı yapılması gerektiği dikkate alınmalıdır. Süresi geçtikten sonra yahut sözlü olarak yapılan bildirimler Kurum tarafından dikkate alınmayacaktır.³²⁶

ADR'lerin genel özelliklerinden bahsederken yaygın olarak tarafların başvurusu üzerine işletilebilen yöntemler olduğunu ifade etmiştik. Uzlaşma müessesesi de esasen alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olduğundan genel olarak tarafların talebi üzerine uygulama alanı bulabilmektedir.

4054 sayılı Kanun kapsamında kanun koyucu farklı bir düzenleme öngörerek genel prensipten ayrılmış ve Rekabet Kurulu'na resen uzlaşma usulünü başlatabilme yetkisi vermiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, her ne kadar Rekabet Kurulu'na resen uzlaşma usulü başlatabilme yetkisi verilmiş olsa da uzlaşmanın müspet sonuçlanması bakımından ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin iradesi aranmaktadır. Hatta uzlaşma müessesesinin, tarafların talebi üzerine yahut Rekabet Kurulu tarafından başlatılması halinde işletilecek usul arasında herhangi bir fark söz konusu olmayacaktır.

Kanun koyucunun, Rekabet Kurulu'na süreci resen başlatmasına ilişkin bu düzenleme ile uzlaşma müessesesinin uygulanmasını teşvik ettiği söylenebilir. Ancak Rekabet Kurulu'nun internet sayfasında yayınladığı uzlaşma kararları incelediğinde, uzlaşma süreçlerinin genel olarak teşebbüslerin başvurusu üzerine başlatıldığı görülmektedir. Bu noktada Rekabet

³²⁴Metin Pektaş, “*Rekabet Hukukunda Alternatif Bir Yol: Uzlaşma*”, (Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezi,2004) 19.

³²⁵Deniz Tanlı, “Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Mecmuası*, 81/1, (Mayıs, 2023),49.

³²⁶Uzlaşma Yönetmeliği md.5/3

Kurulu'nun nadir olarak resen başlattığı uzlaşma usulüne örnek olarak “Arabam.com”³²⁷ ve “Letgo”³²⁸ kararları gösterilebilir. Bu açıdan aşağıda açıklanacak kararların işlem tarihlerine dikkat edilmesinde fayda vardır.

Rekabet Kurulu, “Arabam.com” soruşturmasına yönelik hazırlanan ön araştırma raporunu 21.07.2022 tarihli toplantısında gündeme almıştır. Ön araştırma raporundan elde edilen bilgiler doğrultusunda “Arabam.com” adlı teşebbüsün, internet arama motoru Google ile metin reklamlarına dönük negatifleme anlaşması³²⁹ yaptığı, böylece çevrimiçi otomobil alım/satım pazarında rekabeti kısıtlamak suretiyle 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettiği iddiasına yönelik 4054 sayılı Kanun’un 41. maddesi gereğince soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Yayınlanan uzlaşma kararının gerekçesi şu şekildedir:

“Soruşturma kapsamında 02.08.2022 ve 03.08.2022 tarihlerinde yerinde incelemeler gerçekleştirilmiş ve “Soruşturma Bildirimi, Savunma Talep Yazısı ve Bilgi Talebi” elden tebliğ edilmiş olup taraf teşebbüsün birinci yazılı savunması 01.09.2022 tarihinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Takiben 26.12.2022 tarihli bilgi notu ile soruşturmanın süresinin altı ay uzatılması talebi Kurula sunulmuştur. Kurulun 29.12.2022 tarihli kararı ile soruşturma süresinin bitiminden itibaren 6 ay uzatılmasına karar verilmiştir. Kurul, 22.06.2023 tarihli toplantısında soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usulî faydaları göz önüne alarak Uzlaşma Yönetmeliği 5. maddesi doğrultusunda taraf teşebbüs Arabam.Com’u uzlaşmaya davet etme kararı almış; bu doğrultuda ilgili uzlaşma daveti 23.06.2023 tarihinde teşebbüse bildirilmiştir. Kurum kayıtlarına intikal eden yazıdan taraf teşebbüsünde 4054 sayılı Kanun’un 43. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca uzlaşma görüşmelerine katılma ve süreci devam ettirme arzusunda olduğu görülmüş ve süreç 13.07.2023 tarihinde uzlaşma ile sonuçlandırılmıştır.” Dikkat edilirse, soruşturma ek süresinin dahi kullanıldığı “Arabam.com” kararında sürenin bitmesine yakın bir aşamada Rekabet Kurulu tarafından resen uzlaşma süreci başlatılmıştır.

Rekabet Kurulu’nun resen uzlaşma sürecini başlatma talebinde bulunduğu bir diğer soruşturma olan “Letgo” soruşturmasında da diğer soruşturmada olduğu gibi soruşturma sürecinin bitmesine az bir zaman kala Rekabet Kurulu tarafından teşebbüse uzlaşma teklifinin yapıldığı görülmektedir.

³²⁷Rekabet Kurulu’nun “Arabam.Com” Kararı Sayısı: 23-32/630-212 Karar Tarihi: 20.07.2023

³²⁸Rekabet Kurulu’nun “Letgo” Kararı Sayısı: 23-32/629-211 Karar Tarihi: 20.07.2023

³²⁹Negatif eşleme kavramı, reklam verenin, belirli kelime veya kelime öbeklerini reklam kampanyalarından hariç tutmasıdır. Başka bir deyişle negatif eşleme, reklam verenlere, kendi reklamlarının, seçecekleri belirli anahtar kelimeleri içeren sorgular sonucunda görüntülenmemesini sağlamaktadır. İlgili Rekabet Kurulu Kararı 23-32/630-212 Karar Tarihi: 20.07.2023

İki kararda da yer alan bu durum, soruşturma yapılacak olsaydı geçecek süre ile uzlaşma sürecinin aynı süreye tekabül etmesi, usulî fayda çerçevesinde açıklanamamaktadır. Nitekim söz konusu kararlarda soruşturma ek süresinin dahi kullanıldığı, dolayısıyla bu süreç içinde gerek Rekabet Kurulu gerek teşebbüsler bakımından uzlaşma ile beklenen usulî faydanın elde edilemediği açıktır.

Halbuki benzer soruşturmada uzlaşma ile sonuçlanan diğer bir karar olan “*Araba Sepeti*”³³⁰ kararında soruşturma süreci devam ederken teşebbüs tarafından 05.10.2022 tarihinde uzlaşma talebinde bulunulmuştur. Rekabet Kurulu tarafından kabul edilen başvuru üzerine başlatılan uzlaşma görüşmeleri neticesinde 13.07.2023 tarihinde süreç uzlaşma ile sonuçlandırılmıştır.

Bu noktada benzer soruşturmalarda bazı teşebbüslere Rekabet Kurulu tarafından uzlaşma teklif edilirken bazı teşebbüslere teklif edilmemesinin uygulama bakımından idari istikrar ilkesini zedeleyebileceğini ifade edebiliriz. Nitekim kurul kararlarının yayınlanması sonucu ortaya çıkan bu tablo, teşebbüslerin uzlaşma müessesesine önyargılı olmasına sebep olabilecektir. Bu açıdan Rekabet Kurulu tarafından uzlaşma sürecinin başlatılmasına dair düzenlemenin belirli kriterler üzerine oturtulması, uzlaşma ile beklenen faydanın sağlanması açısından yararlı olacaktır.

8.1.2. Talep Üzerine

Teşebbüsler, haklarında 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi ve 6. maddesi kapsamında yürütülen soruşturmalarda, soruşturma raporu kendilerine tebliğ edilene kadar uzlaşma başvurusunda bulunabilmektedirler. Taraflar her ne kadar uzlaşma başvurusunda bulunma hakkına sahip olsalar da sürecin başlamasına dair takdir yetkisi Rekabet Kurulu’na aittir.

Kurum’un yayınlamış olduğu uzlaşma kararları içerisinde bu takdir yetkisini genel olarak olumlu yönde kullandığı görülmektedir. Bu durum aslında Rekabet Kurulu’nun uzlaşma müessesesinin aktif olarak kullanma yaklaşımını ortaya koymaktadır.

Ancak teşebbüsler bakımından başvurunun Rekabet Kurulu’nca reddedilme ihtimali her zaman söz konusudur. Örneğin, “*Medicana Samsun*”³³¹ kararında teşebbüs tarafından yapılan uzlaşma başvurusu, Rekabet Kurulu tarafından reddedilmiştir. Rekabet Kurulu bu kararında,

³³⁰ Rekabet Kurulu’nun “Araba Sepeti” Kararı: Karar Sayısı: 23-31/589-199 Karar Tarihi:13.07.2023

³³¹ Rekabet Kurulu’nun “Medicana Kararı” Karar Sayısı: 22-10/152-62 Karar Tarihi: 24.02.2022

uzlaşma müessesesinin usulî fayda amacına gönderme yaparak “Kurul kararı ile süresi üç ay uzatılan soruşturmanın sekiz aylık süresinin tamamlandığını ve soruşturma raporunun teslim edilmesi için tanınan yasal sürenin dolmasına bir aydan az süre kaldığını dolayısıyla da uzlaşma müessesesinde öngörülen usulî faydanın sağlamayacağı” belirtmiştir.

Oysa yukarda açıklanan “Arabam.com” ve “Letgo” soruşturmalarının soruşturma ek süresinin sonuna yaklaşıldığında Rekabet Kurulu tarafından resen uzlaşma usulünün başlatıldığı ve süreç sonunda da uzlaşma kararının alındığını belirtmiştik. Bu açıdan yayınlanan kurul kararlarda bu gibi durumların gerekçelendirilmesi önem arz etmektedir. Nitekim idari işlemlerin gerekçeli olması anayasal bir zorunluluktur.

Bunun yanı sıra Rekabet Kurumu gibi belli bir alana yönelik regülasyon faaliyeti yürüten kurumların, gerekçeli kararları sektör bakımından kılavuz niteliğindedir.³³² Gerçekten de Rekabet Kurumu’nun kurul kararlarını duyurması, rekabet düzeninin korunmasındaki araçlarından biri olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan Rekabet Kurulu’nun benzer durumlarda farklı kararlar vermesi, Rekabet Kurulu’nun takdir yetkisini objektif kullanmadığına dair eleştiriler yapılmasına sebebiyet verecektir.

8.1.3. Sürecin Başlatılmasına Yönelik Azami Süre

4054 sayılı Kanun’da ve Uzlaşma Yönetmeliği’nde uzlaşma başvurusunun yapılabileceği azami süre düzenlenmiştir. Buna göre soruşturmaya başlandığının bildirilmesinden itibaren soruşturma raporu teşebbüslere tebliğ edilene kadar uzlaşma başvurusu yapılabilmektedir. Soruşturma raporu, 4054 sayılı Kanun’un 43. maddesinin birinci fıkrasına göre en geç altı ay içinde tamamlanmaktadır. Rekabet Kurulu gerekli görüldüğü hâllerde bu süreye ek olarak altı aylık süre verebilmektedir. Bu açıdan uygulamada genellikle soruşturma süresi bir yıl olarak kullanılmaktadır. Bunun haricinde soruşturma ek süresinin kullanılmadığı durumlarda, soruşturma raporunun tebliğ edilmesini takiben 6 aylık süre içinde uzlaşma başvurusunun yapılması gerekmektedir.

Her ne kadar kanun hükmü gereği bir yıllık süre içinde uzlaşma başvurusunun yapılabileceği sonucuna varılsa da “Medicana Samsun” kararında belirttiğimiz üzere, kurul kararlarında usulî fayda ile kastedilen temel hususun, soruşturma sürecini kısaltmak olduğu vurgulanmaktadır.³³³ Bu gerekçeyle azami süresi içinde başvuru yapılsa bile sürenin bitmesine

³³² <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/sektor-raporlari> (Erişim Tarihi:24.08.2024)

³³³ Rekabet Kurulu’nun “Medicana” Kararı, Karar Sayısı: 22-10/152-62 Karar Tarihi: 24.02.2022

yakın yapılan başvuruların Rekabet Kurulu tarafından reddedildiği, uzlaşma kararı görülmektedir.

Nitekim ADR'lerin temel amaçları gözetildiğinde Uzlaşma Yönetmeliği'nde azami sürenin kısa tutulması isabetli olmuştur. Uzlaşmadan beklenen usulî faydanın maksimum boyutta sağlanabilmesi de bu azami süre içinde soruşturma süreci ilerlemeden uzlaşma başvurularının yapılmasına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle "*Medicana Samsun*" kararında olduğu gibi teşebbüslerin soruşturma ek süresinde ya da olağan soruşturma süresi olan altı aylık sürecin sonunda uzlaşma başvurusunda bulunmaları, usulî fayda bakımından olumlu değerlendirmeyecektir.

Bir diğer husus, azami sürenin sadece uzlaşma başvurusu için düzenlenmiş olmasıdır. Uzlaşma başvurusunun yapılması için azami süre öngörülürken uzlaşma sürecinin ne kadar sürebileceğine dair azami bir süre mevzuatta öngörülmemiştir. Nitekim kurul kararlarında sürecin her ne kadar hızlı işletildiği görülse de yasal zeminin oluşturulması, diğer bir ifadeyle uzlaşma sürecinin tamamlanması için gereken azami sürenin de düzenlenmesi, müessesesinin işlerliğini olumlu etkileyecektir.

8.1.4. Rekabet Kurulu'nun Dikkate Alacağı Hususlar

Uzlaşma sürecinin başlatılmasına dair takdir yetkisinin Rekabet Kurulu'na ait olduğunu yukarıda vurgulamıştık. Dolayısıyla Rekabet Kurulu uzlaşma şartlarını taşıyan her başvuruyu kabul etmek zorunda değildir. Bu açıdan Rekabet Kurulu'na yargılama benzeri bir takdir yetkisinin tanındığının kabulü gerekmektedir. Rekabet Kurulu'nun takdir yetkisini kullanırken göz önüne bulunduracağı hususlar ise Uzlaşma Yönetmeliği'nin 4. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre Rekabet Kurulu, uzlaşma usulünün başlatılmasında, soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usulî faydaları ve ihlalin varlığına veya kapsamına ilişkin görüş farklılıklarını dikkate alacaktır.³³⁴

Söz konusu maddenin lafzından anlaşıldığı üzere yönetmelik metninde sayılan hususlar, sınırlı sayıda değildir ve örnekleme yoluyla belirtilmiştir. Buna göre bu hususların yönetmelikte örnekleme yoluyla sayılması uzlaşma müessesesinden faydalanmak isteyen teşebbüsler açısından yol gösterici olacaktır.³³⁵ Nitekim bu nitelikleri taşıyan başvuruların kabul edilme

³³⁴ Uzlaşma Yönetmeliği md.4

³³⁵ Tanlı, "Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu", 34.

ihhtimali diğler başvurulara göre daha yüksek olacaktır.³³⁶ Bu çerçevede göz önünde bulundurabilecek hususlar aşağıda ele alınmıştır.

8.1.4.1. Soruşturma Taraflarının Sayısı

Kurul tarafından rekabet ihlallerine yönelik yürütülen soruşturmalarda birden fazla teşebbüs, soruşturmanın muhatabı olabilmektedir. Hatta belirtmek gerekir ki soruşturmaların bir oğ  genel olarak aynı sektörden birçok teşebbüse yönelik yürütülmektedir.³³⁷  rneğın “Maden Suyu Soruşturması”³³⁸ kapsamında, “Beypazarı İçecek Pazarlama Dağıtım Ambalaj Turizm Petrol İnşaat Sanayi ve Ticaret A.ř. ve Kınık Maden Suları A.ř.” nin doğal mineralli su pazarında 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal edip etmedikleri, tek bir soruşturma olarak incelenmiştir. Söz konusu soruşturmaya taraf olan teşebbüslerin aynı sektör içerisinde faaliyet g sterdiğı ger ekli kurul kararında vurgulanmıştır. Aynı soruşturma süreci devam ederken taraflarca uzlaşma talebinde bulunulmuştur. Uzlaşma taleplerinin Kurulca kabulü üzerine yürütülen uzlaşma süreci sonucunda; soruşturma, her iki teşebbüs bakımından da uzlaşma ile sonlandırılmıştır.

Uzlaşma müessesesinin temel amacının usul ekonomisi olduğı göz önüne alındığında aynı sektör içerisinde yer alan teşebbüslerin uzlaşma sürecine yönelik aynı prosedürün işletilmesi usul ekonomisi bakımından olumludur. Esasen rekabet soruşturmaları, teknik anlamda farklı disiplinlerin uzmanlığını gerektiren soruşturmalardır. Dolayısıyla zaman, emek ve masraf yönünden çok tarafları soruşturmaların uzlaşma ile sonuçlandırılması kamu maliyetleri yönünden de önem arz etmektedir.

8.1.4.2. Soruşturma Taraflarının  nemli Bir Kısımının Uzlaşmaya Başvurup Başvurmadığı

Uzlaşma Yönetmeliğı’nin 4. maddesinin ikinci fıkrasında, Rekabet Kurulu’nun uzlaşma kararı verirken soruşturma taraflarının önemli bir kısmının uzlaşmaya başvurup başvurmadığını dikkate alacağı belirtilmiştir. Gerçekten de mevcut kurul kararları incelendiğinde Rekabet Kurulu’nun yayınlanmış tek ret kararı olan “Medicana Samsun” kararında, “Samsun ili özelinde

³³⁶ Tanlı, “Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu”, 34.

³³⁷ Hasan Hüseyin  nl , “Rekabet Soruşturmalarında Taraf Kavramı ve Tarafların Hakları”, (Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi,2003) ,20

³³⁸Rekabet Kurulu’nun “Maden Suyu Kararı”, 14.04.2022 tarihli ve 22-17/283-128 sayılı ve 18.05.2022 tarihli ve 22-23/379-158 sayılı Kurul kararları

sekiz teşebbüs hakkında soruşturma yürütülmekteyken, soruşturma tarafı diğer teşebbüslerin uzlaşmaya yönelik taleplerinin bulunmaması karşısında uzlaşma sürecinden beklenen faydanın sağlanamayacağı” gerekçesiyle uzlaşma görüşmelerine başlanmasına ilişkin başvurunun reddine karar verilmiştir.

4054 sayılı Kanun’un rekabetin korunmasını ve geliştirmesini sağlama amacı dikkate alınarak Rekabet Kurulu’na, yaptırım uygulama yetkisinin dışında bağımsız bir idari otorite olarak piyasayı regüle etme yetkisi de verilmiştir. Bu açıdan Rekabet Kurulu’nun aynı sektör içerisinde yer alan teşebbüslere yönelik aynı soruşturma kapsamında uygulanacak uzlaşma müessesesinin tarafların çoğundan talep gelmemesi üzerine reddetmesi, sektör bazlı regüle görevini icra etmeye çalıştığını göstermektedir. Diğer bir ifadeye Rekabet Kurulu, aynı soruşturmanın taraflarının birçoğuyla uzlaşma görüşmeleri yaparak esasen sektörel regülasyon görevini de icra etmektedir. Bu duruma örnek diğer bir karar “*Emo Alanya*”³³⁹ kararıdır.

Kurum sitesinde yayınlanan bu kararda: “*haklarında soruşturma yürütülen ve tamamı uzlaşma başvurusunda bulunmuş olan taraflar Antalya ilinin Alanya ilçesinde elektrik mühendisliği hizmeti alanında faaliyet gösteren teşebbüslerdir.*” ifadesine yer verilerek “*soruşturma taraflarının tamamının uzlaşmaya başvurduğu*” ve sürecin uzlaşma ile sonuçlandığı belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere Rekabet Kurulu soruşturma taraflarının birçoğunun uzlaşmaya başvurmamasını usulî fayda amacına aykırı görerek uzlaşma başvurularını reddetmekte iken tarafların tamamının uzlaşmaya başvurması olumlu değerlendirilmiştir. Böylece Rekabet Kurulu soruşturma sürecini kısaltmanın yanı sıra ülkenin belli bir bölgesinde regülasyon faaliyetinde bulunmuştur.

8.1.4.3. İhlalin Kapsamı ile Delillerin Niteliği

Uzlaşma başvurularının kabulü noktasında esasen en belirleyici kriter delillerin niteliği olarak değerlendirilmektedir. Delillerin niteliğini etkileyen en önemli ölçü ise delillerin elde edilme yöntemidir. Özellikle toplanan delil sonrasında ceza söz konusu olacak ise delil toplama usulü de o nispette önem kazanmaktadır. Rekabet Kurulu’nun delil toplarken başvurduğu yöntemler; bilgi isteme, yerinde inceleme, teşebbüslerin savunma metinleri şeklinde sayılabilir. Rekabet Kurulu’nun kararına esas aldığı delilin hukuka aykırı şekilde elde edilmiş olması, farklı tartışma alanlarını gündeme getirecektir. Çalışma konumuzun kapsamı itibarıyla, bu alandaki tartışmalara girmeden bu başlıkla ilgili kavramlara değinmekle yetineceğiz.

³³⁹ Rekabet Kurulu’nun “EMO Alanya” Kararı 05.01.2023 Tarihli ve 23-01/25-11 sayılı ve 20.10.2022 tarihli ve 22-48/699 sayılı Kurul Kararları

a. Yerinde İnceleme

Rekabet soruşturmalarında en çok başvuru ve en çok tartışılan deliller ise yerinde inceleme sonucu elde edilen somut delillerdir. Öğretide bu delillere yönelik çeşitli tartışmalar söz konusu olsa da Rekabet Kurumu tarafından delil elde etme aracı olarak yerinde inceleme yöntemine dair ciddi yatırımlar yapılmakta, yerinde inceleme deliline başvurunun engellenmesi usule ilişkin idari para cezası ile de güvence altına alınmaktadır. Bu yöntem sayesinde elde edilen deliller somut delil olarak kabul edilmekte ve teşebbüslere büyük oranda idari para cezası verilmektedir. Bu noktada ağır ve açık ihlal kavramlarına da değinmek gerekmektedir.

b. Ağır ve Açık İhlal

Ağır ve açık ihlal, rekabeti doğrudan ve ciddi bir şekilde bozduğu kabul edilen eylem ve davranışları ifade etmektedir. Ağır ve açık ihlallerin tespit edildiği durumlarda diğer cezalara nazaran daha ciddi cezalar söz konusu olmaktadır. Bu durum kurul kararlarına şöyle yansımıştır: “*Arnica*”³⁴⁰ kararında “*Arnica tarafında uzlaşma ve taahhüt başvurusunda bulunulmuş ancak Kurul dosya kapsamında açık ve ağır ihlal tespit ederek taahhüt talebini reddetmesine rağmen uzlaşma talebini kabul ederek uzlaşma görüşmelerine başlamıştır.*”

Bu kararda uzlaşma başvurusunun kabul edilmesi, teşebbüs bakımından olumlu görünse de teşebbüse uzlaşma ve taahhüt indiriminden birlikte faydalanma imkânı verilmemiştir. Bu durumu değerlendirebilmek için öncelikle taahhüt usulü hakkında daha sonra detaylı bilgi verilecek olsa da kısaca yer vermek gerekmektedir.

Taahhüt kelime anlamı itibariyle “bir şey yapmayı üstüne alma, üstlenme” halini ifade etmektedir.³⁴¹ Taahhüt usulü, Rekabet hukukuna 4054 sayılı Kanun’un 43. maddesine 16.06.2020 tarih ve 7246 sayılı Kanun ile girmiştir. Buna göre, “*Yürütülmekte olan bir önaraştırma ya da soruşturma sürecinde 4’ üncü veya 6’ ncı madde kapsamında ortaya çıkan rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik ...*” teşebbüslerce taahhüt sunulabilir. Taahhüt yolu ile teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri hakkında soruşturma açılmamasına ya da açılmış olan soruşturmanın son bulmasına karar verme fırsatı verilmiştir.³⁴²

Ancak taahhüt usulünde, uzlaşma müessesesinden farklı olarak ağır ve açık ihlallerle ilgili olarak taahhüt kabul edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.³⁴³ Diğer bir ifadeyle taahhüt

³⁴⁰ Rekabet Kurulu’nun “Arnika” Kararı Sayısı: 21-46/671-335 Karar Tarihi: 30.09.2021

³⁴¹ <https://sozluk.gov.tr/taahhüt> (Erişim Tarihi 19.08.2024)

³⁴² Tarhan, “*Rekabet Kurumu Tarafından Verilen İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi*”,93.

³⁴³ 4054 Sayılı Kanun md.43

usulünün ağır ve açık ihlal durumlarında işletilemeyeceği kanunen yasaklanmışken uzlaşma müessesesi için her somut olay kendi içinde değerlendirilmektedir.

c. Yeniden Satış Fiyatının Tespiti

Yeniden satış fiyatının tespiti 4054 sayılı Kanun 4. maddesi kapsamında rekabet ihlali olarak kabul edilmektedir. Buna göre aralarında dikey ilişki bulunan teşebbüslerin, bir diğer teşebbüse ürünü satarken, bu aldığı ürünü hangi fiyata satacağını da belirlemesi yeniden satış fiyatının tespiti olarak ifade edilmektedir. Bir başka ifadeyle yeniden satış fiyatı tespiti daha gelişmiş pazarda faaliyet gösteren üretici tarafından düşük pazardaki teşebbüsün aldığı ürünün üçüncü kişilere satış fiyatı belirlenmektedir. Örneğin perakende sektöründe üretici olan teşebbüsün sattığı ürünün hangi mağazalarda hangi fiyata satılacağına yönelik perakende mağazalarla anlaşma yapması yeniden satış fiyatı tespiti olarak kabul edilmektedir.³⁴⁴

Uygulamada bu davranış nedeniyle Rekabet Kurulu tarafından soruşturulan teşebbüslerin uzlaşma yolunu tercih ettiği görülmektedir. Bu durumun temel sebebi olarak, Rekabet Kurulu'nun yerinde inceleme sayesinde somut deliller elde etmesi ve teşebbüslerin muhtemel idari para cezası yerine indirimleri para cezasını ödemeyi tercih etmeleridir.

Nitekim kurul kararlarında yeniden satış fiyatının tespitine yönelik birçok uzlaşma kararı bulunmaktadır. “*Schafer*”³⁴⁵ kararı içerdiği deliller ve yeniden fiyat satışının söz konusu olması nedeniyle konumuz bakımından önemli bir örnek teşkil etmektedir. Kararda özetle yerinde inceleme sonucu elde edilen deliller değerlendirilmiş, ağır ve açık ihlal olmadığı dolayısıyla da diğer ihlaller kategorisinde yer aldığı gerekçesiyle uzlaşma görüşmelerine başlandığı ifade edilmiştir.

8.1.4.4. Soruşturma Taraflarıyla İhlalin Varlığına ve Kapsamına İlişkin Ortak Bir Kanaate Ulaşmanın Mümkün Olup Olmadığı

Uzlaşma müessesesinin genel amaçları arasında yer alan taraflar arasında iletişimin sağlanması amacını rekabet hukukundaki görünümü, Kurum ile teşebbüsler arasında iletişimin sağlanması olarak ifade edilebilir. Nitekim uzlaşma sürecinde Kurum ile teşebbüsler arasında, yasaklı davranışları tespit etmeye ve değerlendirmeye yönelik müzakere imkânı doğmaktadır. Bu süreci uzlaşma sürecinin başlatılması bakımından bir kriter olarak değerlendirilmenin yanı

³⁴⁴Kubilay Kahraman, “*Rekabet Hukukunda Fiyat Tespiti Anlaşmaları*”, (İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2022),38.

³⁴⁵ Rekabet Kurulu’nun “*Schafer*” Kararı, Karar Sayısı: 22-54/834-344 Karar Tarihi: 08.12.2022

sıra uzlaşma müessesesinin kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi bakımından da önemli olduğunu belirtmek gerekir.

Şöyle ki; Uzlaşma Yönetmeliği'nin ilgili maddesine göre “soruşturmanın taraflarıyla, ihlalin varlığına ve kapsamına ilişkin ortak bir kanaate ulaşmanın mümkün olup olmadığı” Rekabet Kurulu tarafından dikkate alınarak uzlaşma süreci başlatılacaktır. Bu hususta nasıl değerlendirme yapılacağına dair bir yöntem belirtilmemekle beraber takdir yetkisinin Rekabet Kurulu'na ait olduğu açıktır. Rekabet Kurulu bu takdir yetkisini kullanırken birtakım verileri değerlendirme yoluna gidebilir.

Bu kapsamda, bir teşebbüs uzlaşma süreci geçirmiş ve süreç sonunda uzlaşma kararı çıkmamış ise aynı teşebbüs bakımından aynı davranışa yönelik yürütülen soruşturmalar da Rekabet Kurulu uzlaşma talebini ortak bir kanaate ulaşmanın mümkün olmadığı gerekçesiyle reddedebilecektir. Zira asıl amacı uzlaşmak olmayan teşebbüsler, uzlaşma müessesesine başvurarak esas soruşturma sonucu bakımından zaman kazanmaya çalışabilecektir. Kanaatimizce, yönetmelikteki bu hükmün öngörülme gerekçesi, kötü niyetli uzlaşma başvurularının önüne geçilmesi düşüncesidir.

8.2. Görüşme Evresi

Müzakere, birbirinden talepleri olan tarafların karşı tarafı ikna ederek ve etkileme yolu ile kendisi gibi düşünmesini sağlamaya ve isteklerini karşı tarafa kabul ettirmeye odaklandıkları, bu konuda tüm yetenek ve bilgilerini kullandıkları iletişim ve karar sürecinin adıdır. Uzlaşma sürecinin başlatılması evresinde, Rekabet Kurulu ve soruşturma taraflarının uzlaşma usulünün başlatılması konusunda ortak anlayışa varmalarının ardından, bir nevi müzakere evresi olan görüşme evresine geçilmektedir. Rekabet Kurulu'nun gönderdiği görüşme daveti taraflarca süresi içinde kabul edildiği takdirde ilgili taraflarla uzlaşma görüşmeleri en kısa sürede Rekabet Kurulu tarafından başlatılmaktadır.

Uzlaşma müessesesi kural olarak, tarafların diyalog kurmaları amacıyla bir araya gelmeleri esasına dayandığından tarafların bir araya gelerek uzlaşma görüşmeleri yapmalarına “doğrudan uzlaşma” adı verilmektedir. Ancak uzlaşma görüşmelerine katılıp katılmamak tarafların iradesine bağlıdır. Diğer bir ifadeyle taraflar görüşmelere doğrudan katılmak istemeyebilir. Bu açıdan uzlaşmak isteyen fakat görüşmelere bizzat katılmak istemeyen taraflar kendilerini vekil aracılığıyla temsil ettirebilmektedir. Bu temsile dayalı olarak gerçekleştirilen

uzlaşma ise “dolaylı uzlaşma” olarak nitelendirilmektedir.³⁴⁶ Görüşme evresine hâkim olan ilke ve usullere aşağıda değinilecektir.

8.2.1. Gizlilik İlkesi ve Görüşmelerin Ayrı Yürütülmesi

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinde tarafların taleplerini daha açık ve samimi bir şekilde ifade edebilmeleri amacıyla genel olarak “gizlilik” ilkesi kabul edilmiştir. Bu ilkenin kabulü esasen uyuşmazlık çözüm sürecinin olumlu sonuçlanmasına hizmet etmenin yan sıra tarafların bu yöntemleri tercih etme oranının da artmasına katkı sağlamaktadır.³⁴⁷ Bu kapsamda rekabet hukukunda alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak uygulamaya konulan uzlaşma müessesesi bakımından, Uzlaşma Yönetmeliği’nin 12. maddesinde, uzlaşma süreciyle ilgili olarak uzlaşmanın taraflarına gizlilik yükümlülüğü getirilmiştir.

Uzlaşma müessesesi bakımında gizlilik yükümlülüğünün sadece uzlaşma süreci ile sınırlı olmadığını ifade etmek gerekir. Nitekim gizlilik ilkesi nihai karar evresinden sonra da taraflar bakımından yükümlülük olma özelliğini koruyacaktır. Bu kurala riayet etmemenin yaptırımını, uzlaşma kararının geri alınması ve yeni bir soruşturma aşamasının başlatılması olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda yeniden açılan soruşturmada gizlilik yükümlülüğünün ihlal edilmiş olması nedeniyle uygulanacak olan idari para cezasının belirlenmesinde bu husus ağırlaştırıcı neden olarak dikkate alınabilecektir.

Belirtmek gerekir ki, bu süreçte Rekabet Kurulunun üye, uzman ya da diğer elemanlarının gizliliği ihlal etmesi, devlet memurlarının genel sorumluluğu çerçevesinde değerlendirilecektir.³⁴⁸

Diğer taraftan tarafsız üçüncü kişilerin, uyuşmazlığın çözümü amacıyla sözlü ya da yazılı olarak hazırladıkları bilgi ya da belgeler de gizlilik ilkesinin konusunu oluşturacaktır.³⁴⁹ Ancak, uyuşmazlığın çözümü amacıyla taraflar arasındaki anlaşmalar ya da uyuşmazlığın çözümlenmesi sonucu ortaya çıkan anlaşma veya tahkim kararları, uyuşmazlığın çözümünde

³⁴⁶Soygüt vd. “*Türk Ceza ve Usul Hukukunda Uzlaşma Kurumu*”, (Galatasaray Üniversitesi Yayınları,2008), 33.

³⁴⁷ Arat, “*İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*”, 54.

³⁴⁸ 657 sayılı Kanun’un 31. Maddesinde devlet memurlarının görevlerinden ayrılmış olsalar bile yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklama yapmalarının yasak olduğu hüküm altına alınmıştır. TCK ‘nın 258. maddesinde ise “*Görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir.*” hükmüne yer verilmiştir.

³⁴⁹ Arat, “*İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*”, 54.

kullanılan bildirimler “gizlilik” ilkesi kapsamında değerlendirilmemektedir.³⁵⁰ Bu açıdan rekabet hukuku özelinde uzlaşma görüşmelerine katılanlarca görüşme sonunda mutabık kalınan hususların bir tutanak ile kayıt altına alınması ve kurum içi yazışma olarak saklanması öngörülmüştür. Öyle ki rekabet hukukunda yer alan “dosyaya giriş hakkı” kapsamında dahi bu tutanağa erişilemeyecektir.

Gizlilik ilkesini destekleyen bir husus olarak uzlaşma görüşmelerinin ayrı ayrı yürütülmesini de bu kapsamında değerlendirebiliriz. Rekabet Kurulu tarafından yürütülen soruşturmaların çok taraflı olabildiğini yukarıda ifade etmiştik. Yine soruşturma taraflarının birçoğunun uzlaşmaya başvurmasının usuli fayda gereği Rekabet Kurulu tarafından dikkat edilecek hususlar arasında sayıldığını da açıklamıştık. Bu çerçevede yayınlanan uzlaşma kararlarına bakıldığında, uzlaşma sürecinin genel olarak çok taraflı soruşturmalarda uygulandığı görülmektedir. Bu nedenle Uzlaşma Yönetmeliği’nde çok taraflı soruşturmalarda görüşmelerin ayrı ayrı yürütüleceği, gizlilik ilkesinin somut bir görünümü olarak hüküm altına alınmıştır.

Nitekim “*Philips*”³⁵¹ kararında, birçok teşebbüs soruşturmaya taraf olmasına rağmen her birinin vekili ve temsilcisiyle ayrı ayrı görüşüldüğü belirtilmiştir. Ancak bu düzenleme olmasaydı bile uzlaşma müessesesinin genel ilkesi gereği, görüşmelerin ayrı ayrı yürütülmesini rahatlıkla söyleyebiliriz.

8.2.2. Görüşme Evresinin Aleyhe Değerlendirilme Yasağı

Uzlaşma Yönetmeliği’nin 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Uzlaşma görüşmelerine başlanmış olması, uzlaşma taraflarının kendileri hakkında isnat edilen ihlali kabul ettikleri anlamına gelmez. Uzlaşma tarafları, uzlaşma metninin sunulmasına kadar uzlaşma sürecinden çekilebilir.*” düzenlemesiyle, görüşme evresinde tarafların aktif ya da pasif eylemleri veya tavırlarının, soruşturmanın değerlendirilmesinde dikkate alınması yasaklanmıştır.

Hatta teşebbüsler, görüşme evresinde herhangi bir beyanda bulunmadan salt uzlaşma görüşmesine katılması, soruşturma konusu ihlal iddiasını kabul anlamına gelmeyeceğini belirtmek gerekir. Nitekim Uzlaşma Yönetmeliği’nin 8.maddesinin ikinci fıkrasında, görüşme evresi sonunda hazırlanacak olan uzlaşma metninin geçerli olması için uzlaşma tarafının

³⁵⁰ Arat, “*İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*” ,55

³⁵¹ Rekabet Kurulu’nun “Philips” Kararı, Karar Sayısı: 21-40/589-286 Karar Tarihi: 26.08.2021

temsilcince imzalanmasının ya da teyit ettirilmesinin şart koşulmasına ilişkin düzenleme de aleyhe değerlendirme yasağını teyit etmektedir. Aslında bu düzenlemelerin bir yandan güvenilir bir ortam oluşturarak teşebbüslerin uzlaşmaya katılımını kolaylaştırmak amacına hizmet ettiği, diğer yandan, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine hâkim olan gizlilik ilkesinin de güçlendirdiği olarak değerlendirilebilir.

8.2.3. Uzlaşma Görüşmelerinin Kapsamı

Uzlaşma görüşmelerinde Rekabet Kurulu, soruşturmayı tehlikeye düşürmeyecek şekilde tarafları birtakım konularda bilgilendirmektedir. Bu hususlar yönetmelik kapsamında sınırlı olarak sayılmıştır. Öncelikli olarak uzlaşmanın tarafları, başlangıçta soruşturma içeriğini sadece soruşturma raporunda yer aldığı kadarıyla bilmektedir. Bu açıdan uzlaşma görüşmelerinde tarafların iddiaların içeriği hakkında bilgilendirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca mevcut deliller, gerektiği ölçüde (soruşturmanın güvenliğinin tehlikeye düşmemesi koşuluyla) paylaşılacaktır. Bu husus, tarafların soruşturma neticesinde ceza alma ihtimallerini öngörmeleri bakımından tanınmış bir imkân gibi görünmektedir.

Gerçekten de teşebbüsler, mevcut deliller sayesinde uzlaşma sürecine karşı olumlu ya da olumsuz yaklaşarak menfaatleri doğrultusunda hareket edebileceklerdir. Nitekim uygulanacak olan idari para cezası aralığını önceden öğrenen teşebbüsler, buna göre değerlendirme yaparak görüşlerini bildirebilecektir.

Daha önce de belirtildiği üzere, uzlaşma süreci ancak soruşturma raporu taraflara tebliğ edilene kadar işletilebilmektedir. Zira teşebbüsler kendilerine isnat edilen ihlalin kapsamını ancak soruşturma raporunun tebliği ile öğrenebilmektedir. Bu nedenle, uzlaşma görüşmeleri aşaması bu hususların detaylandırılması, uzlaşma taraflarına verilecek idari para cezası aralığının ve uygulanabilecek indirim oranının paylaşılması, teşebbüslerin bilgi edinmeleri açısından olumludur.³⁵²

8.2.4. Tarafların Görüş Bildirmesi

Uzlaşma müessesesi, temelinde yer alan uyuşmazlığın diyalog yoluyla giderilmesi amacı çerçevesinde Rekabet Kurulu tarafından işletilen klasik soruşturma sürecinden farklılaşmaktadır. Nitekim soruşturma usulü incelenirken teşebbüslerin savunma hakkı

³⁵² Tanlı, “Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu”, 44.

olduğundan bahsetmiştik. Bu aşamada savunma hakkının yerine tarafların görüş bildirmesi usulü öngörülmüştür. Gerçekten de uzlaşma müessesesi henüz soruşturma raporu tebliğ edilmeden işletilmeye başlanan bir yöntem olduğundan savunma hakkına benzer olarak görüş bildirme usulünün öngörülmesi isabetli olmuştur. Bu aşamada uzlaşma tarafları, Rekabet Kurulu ara kararını verme aşamasına geçmeden önce görüşlerini bildirerek karar makamını etkileme fırsatı elde etmiş olacaktırlar.

8.3. Ara Karar Evresi

Ara kararlar, klasik mahkeme yargılamasında uyuşmazlığın çözülmesi için gerekli olan ve süreci tamamlamaya yarayan kararlar olarak nitelendirilmektedir.³⁵³ Uzlaşma müessesesi açısından da klasik mahkeme yargılamasına benzer bir evre öngörülmüştür. Buna göre Uzlaşma Yönetmeliği'nin 3.maddesinin birinci fıkrasının(ğ) bendinde yer alan *“Uzlaşma görüşmeleri sonunda Kurul tarafından alınacak olan ve uzlaşma metninde yer alması beklenen hususları içeren karar”* ara karar olarak ifade edilmektedir.

Uzlaşma ara kararı, uzlaşma görüşmeleri sonucunda alınan kararların tamamını içermektedir. Uzlaşma Yönetmeliği'nin 7. maddesinde ara kararlarda nelere yer verilmesi gerektiği açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Bu yönüyle ara karar evresi, teşebbüslerin uzlaşmanın sonucuna dair fikir edinebileceği son aşamadır. Gerçekten de uzlaşma müessesesine yönelik en kapsamlı düzenleme ara karar evresinde yapılmıştır. Diğer bir ifadeyle ara karar evresi ile teşebbüslerin, uzlaşma sonunda uygulanabilecek indirim oranı ve muhtemel idari para cezası miktarı bakımından bilgilendirilmesi ve bu bilgilere göre pozisyon alarak sürecin şekillenmesine katkı sunması amaçlanmıştır.

8.3.1. İdari Para Cezasının Azami Miktarının Belirlenmesi ve İndirim Oranı

Uzlaşma müessesesini diğer alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden ayıran en önemli özellik süreç içerisinde indirim öngörülmesidir. Rekabet hukuku alanında uygulanacak uzlaşma müessesesi açısından da daha önce açıklanan uzlaşma düzenlemelerine benzer bir şekilde indirim oranı uygulanabileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre Rekabet Kurulu

³⁵³Ömer Faruk Kafalı, *“Tahkim Yargılamasında Ara ve Nihai Hakem Kararları”*, (İstanbul: İstanbul Şehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi,2019) 19.

tarafından uygulanacak esasa ilişkin idari para cezalarına tarafların ihlali kabul etmeleri şartıyla %10 ile %25 arasında indirim uygulanabilecektir. Ancak uygulama bakımından en çok eleştirilen husus, indirim oranının takdir edilmesine yönelik kriter belirsizliğidir.

Şöyle ki gerek kanun gerekse yönetmelik çerçevesinde uzlaşma müessesesine yönelik indirim oranının nasıl tespit edileceği belirli kriterler üzerine oturtulmamıştır. Mevcut kurul kararları incelendiğinde Rekabet Kurulu tarafından genel olarak en üst sınırdan %25 ‘lik indirim yapıldığı görülmektedir. Ancak üst sınırdan faydalanamayan uzlaşma kararları da mevcuttur. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere “Numil Gıda”³⁵⁴, “Neolife”³⁵⁵ ve “Dydo Drinco”³⁵⁶ kararlarında kurul %15 ile %20 indirim oranları uygulamıştır:

Tablo 2:Kurul’un Farklı İndirim Oranları Uyguladığı Kararlar³⁵⁷

Kurul Kararı	Uzlaşma İndirim Oranı
Numil Gıda	%15
DyDo Drinco	%20
Neolife	%20

Bu kararların incelenmesi, indirim oranının belirlenmesinde hangi unsurların göz önüne alındığının tespit edilmesinde önem arz etmektedir. Kurum tarafından ise sadece “Numil Gıda” kararının gerekçesi yayınlanmıştır.

“Numil Gıda” kararına bakıldığında, teşebbüsün, faaliyet gösterdiği bebek maması sektöründe, Kanun’un 4. ve 6. maddelerine göre yasaklanan eylem ve davranışlar bulunduğu ve rekabeti ihlal ettiği gerekçesiyle soruşturma açıldığı, Numil Gıda Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.’nin uzlaşma talep ettiği ve Rekabet Kurulu tarafından kabul edilen sürecin %15 indirim uygulanması ile sonuçlandığı belirtilmiştir. Ayrıca Rekabet Kurulu’nun bu kararında, yapılan incelemeler neticesinde Numil tarafından 02.02.2018 ila 25.04.2022 tarihleri arasında yeniden satış fiyatının belirlendiği, bununla birlikte belirlenen fiyatlara uyulmaması halinde desteklerin durdurulması gibi yaptırımlar uygulandığı tespit edilmiş olup 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesinin ihlal edildiği kanaatine ulaşılmıştır. Dikkat edildiği üzere teşebbüs tarafından

³⁵⁴ Rekabet Kurulu’nun “Numil” Kararı, Karar Sayısı:22-28/465-MUA Karar Tarihi: 23.06.2022

³⁵⁵ Rekabet Kurulu’nun “Neolife” Kararı, Karar Sayısı: 23-58/1133-MUA Karar Tarihi: 14.12.2023

³⁵⁶ Rekabet Kurulu’nun “Dydo Drinco”, Kararı Karar Sayısı: 22-32/508-205 Karar Tarihi: 07.07.2022

³⁵⁷ <https://www.rekabet.gov.tr/tr/SonkurulKararlari> (Erişim Tarihi:08.08.2024)

yasaklı davranışın dört yılı aşkın bir süre devam ettirdiği tespit edilmiştir. Buna göre Rekabet Kurulu tarafından bu husus göz önünde bulundurularak indirim oranının diğer kararlara nazaran daha düşük uygulandığı çıkarımı yapılabilir.

İlgili kararların gerekçelerinde indirim oranının neden üst sınırdan verilmediğine dair herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Bu açıdan bu kriterlerin belirlenmesi yahut kurul kararlarında detaylı açıklamalar yapılarak teşebbüslerin indirim konusunda öngörü sahibi olmalarının sağlanması, hukuki belirlilik ilkesi gereği bir zorunluluk olarak kabul edilmelidir.

8.3.2. Ara Kararların Müzakere Edilememesi

Uzlaşma görüşmeleri neticesinde alınan ara kararlar taraflarca müzakere edilemez. Bu durumun gerekçesi olarak, uzlaşma müessesesinin teşebbüsler ile Rekabet Kurulu arasında başlangıçta diyalog kurulması suretiyle soruşturma sürecini kısaltmak olduğu söylenebilir. Diğer taraftan sürecin belli bir aşamasından sonra idarenin kamu gücünü kullanma özelliğinin tezahür etmesine de ihtiyaç bulunmaktadır. Nitekim uzlaşma sürecinin de mümkün olan en kısa sürede sonuçlandırılması, soruşturma sürecini olumlu etkileyecektir. Bu doğrultuda görüşme evresinde tarafların görüşlerini belirtmelerine imkân tanınırken, görüşme neticesinde alınan ara kararların müzakere edilmesi yasaklanmıştır.³⁵⁸

Dolayısıyla ara karar evresi, her ne kadar klasik mahkeme yargısında mevcut bulunan ara karar aşamasından esinlenerek düzenlemiş olsa da alınan kararların müzakere konusu yapılamaması bakımından özel bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uzlaşma müessesinden beklenen temel faydanın soruşturma sürecini kısaltmak olduğu göz önüne alındığında, düzenlemenin isabetli olduğu ifade edilebilir. Ancak uzlaşma sayesinde sürecin kısaltılabilmesi uzlaşmanın müspet sonuçlanmasına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle uzlaşma sürecinin olumsuz sonuçlanması halinde klasik soruşturma devam edeceğinden uzlaşma için harcanan zaman ve emek, fazladan maliyet olarak karşımıza çıkacaktır. Bu açıdan ara kararların müzakere edilememesi, uzlaşmaya meyilli görüşmelerin ara karardan memnun olmama durumlarında uzlaşmanın olumsuz sonuçlanmasına neden olabilecek bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

Diğer bir husus, bu düzenlemenin mevcut kararlara yansımalarıyla ilgilidir. Nitekim uzlaşma müessesesine ilişkin olarak Rekabet Kurulu ‘un geniş takdir yetkisine haiz olduğunu

³⁵⁸ Uzlaşma Yönetmeliği’nin 7. maddesinin dördüncü fıkrasında müzakere konusu yapılamayacağı düzenlemesine yer verilmiştir:

daha önce ifade etmiştik. Bu durumun en önemli örneklerinden birisi “Olka ve Marlin”³⁵⁹ kararıdır.

Rekabet Kurulu, kararında özetle, adı geçen teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik soruşturma açılmasına karar vermiştir. Soruşturma sürecinde taraf teşebbüsler, uzlaşma müessesesinden faydalanmak istemiş ve uzlaşma talebinin kabulü üzerine uzlaşma görüşmelerine başlanmıştır. Taraflar ile gerçekleştirilen uzlaşma görüşmeleri, elde edilen bilgi ve belgeler neticesinde Uzlaşma Yönetmeliği’nin 7. maddesi kapsamında uzlaşma ara kararları alınmıştır. Rekabet Kurulu’nun oybirliği ile aldığı uzlaşma ara kararları üzerine teşebbüsler, uzlaşma ara kararlarında bildirilen ihlalin varlığı ve kapsamını kabul ettiğine dair uzlaşma metnini Kurum’a sunmuştur. Anılan uzlaşma metninde uzlaşma ara kararında öngörülen azami idari para cezası oranı ve tutarının “Olka ve Marlin” tarafından kabul edildiği görülmüş, ancak devamında soyut gerekçelerle para cezasının alt sınırdan belirlenerek indirilmesi talep edilmiştir. Rekabet Kurulu tarafından kabul edilen talep üzerine de soruşturmanın uzlaşma usulü ile sonlandırılmasına oyçokluğu ile karar verilmiştir.

Bu karar dolayısıyla Rekabet Kurulu nezdinde “müzakere” kavramının sınırları tartışma konusu olmuştur. Nitekim ilgili karar, çoğu kararda olduğunun aksine oybirliğiyle değil oyçokluğuyla alınmıştır. Karşı görüş bildiren kurul üyeleri tarafından idari para cezasının yeniden takdir edilmesinin müzakere anlamına geldiği ve bu hususun Uzlaşma Yönetmeliği’nin 7. maddesine aykırı olduğu ifade edilmiştir.³⁶⁰ Bizim de katıldığımız bu görüşe göre yönetmelik

³⁵⁹Rekabet Kurulu’nun “Olka ve Marlin”, Kararı Karar Sayısı: 22-29/488-197 Karar Tarihi: 30.06.2022

³⁶⁰Rekabet Kurulu’nun bir üyesinin 30.06.2022 tarih, 22-29/488-197 sayılı Karara ilişkin karşı görüş şu şekildedir:

“Dosyada yer alan bilgiler, soruşturma heyeti ile tarafların yaptığı uzlaşma görüşmeleri neticesinde, 16.06.2022 tarihli uzlaşma ara kararında, ilgili teşebbüslerin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı ve dosyadaki delil durumu bir bütün olarak değerlendirilerek ve tartışılarak Kurul, %0,5- %3 aralığındaki temel para cezasına esas başlangıç ceza oranını, iki teşebbüs bakımından da %(.....) olarak uygulanmasına oybirliği ile karar vermiştir. 16.06.2022 tarihli kurulda alınan kararlar, ceza oranları, indirim tutarları vs. adı geçen teşebbüslerce tamamen kabul edilmiş olup, cezanın ihlale nazaran yüksek olduğu gibi soyut ve genel bir açıklama/talep dışında (ki benzer talepler her uzlaşma sürecinde hemen hemen tüm teşebbüslerce dile getirilmektedir), somut her hangi bir gerekçe öne sürülmeden cezanın (.....) düşürülmesi talep edilmiştir. Uzlaşma Yönetmeliği’nin 7. maddesinin dördüncü fıkrasında “Uzlaşma ara kararında yer verilen hususlar uzlaşma taraflarında müzakere konusu yapılamaz” hükmü yer almaktadır. Yönetmelikte ilgili maddenin açık ve net olmasına rağmen ilgili teşebbüslerce yapılan talep üzerine (...)oranında cezada yapılan indirim yapılması mevcut Yönetmeliğin ilgili hükümlerine ve uzlaşma sürecinin ruhuna aykırıdır.” Benzer şekilde 30.06.2022 tarih 22-29/488-197 Sayılı Karara ilişkin karşı görüş gerekçesinde : “ uzlaşma ara kararıyla tespit edilen hususların müzakere edilmemesi gerekirken, OLKA ve MARLİN’in uzlaşma metninde yer verdiği talebi üzerine Kurul tarafından idari para cezasının yeniden takdir edilerek indirim yapılması “müzakere” manasına geleceğinden hareketle Kurul’un çoğunluk görüşüne katılmam mümkün olmamıştır.” ifadesine yer verilmiştir.

hükümünde açıkça belirtilen müzakere yasağı ihlal edilmiştir. Bu açıdan hukuk sistemine yeni kazandırılan uzlaşma müessesesine ilişkin kurul kararlarının içtihat haline gelmesi ve teşebbüslere yol göstermesi ihtiyacı dikkate alınarak Rekabet Kurulu'nun daha istikrarlı kararlar vermesi beklenmektedir.

8.3.3. Uzlaşma Metninin Düzenlenmesi

Uzlaşma ara kararında yer alan hususları kabul eden uzlaşma tarafı teşebbüsler veya teşebbüs birlikleri, Uzlaşma Yönetmeliği'nde belirtilen unsurları içeren bir uzlaşma metnini yetkili temsilciler aracılığıyla imzalayarak Kurum'a sunar. Bu süre içinde taraflara on beş günü aşmayacak kesin süre verilir. Bu süre içerisinde uzlaşma metninin Kurum kayıtlarına girmesi gerekmektedir.³⁶¹

Uzlaşma Yönetmeliğinde metninin yazılı olarak sunulması esastır. Aslında bu uzlaşma metni, uzlaşma ara kararında yer alan hususların teyit edilmesinden ibarettir.³⁶² Ancak yine de nihai karar sonrası tarafların sorumluluğunun güvence altına alınması bakımından bu metnin hazırlanması öngörülmüştür.

Böylece uzlaşma metninde belirtilen tüm unsurların, en son aşama da gözden geçirilme ve taraflara uzlaşma metnindeki eksiklikleri giderme imkânı da tanınmıştır. Sunulan uzlaşma metninde eksikliklerin tespit edilmesi hâlinde Rekabet Kurulu, *“bir defaya mahsus olmak üzere, yedi gün içinde bu eksikliklerin giderilmesini, aksi takdirde sürecin uzlaşma ile sonuçlanmadığı kabul edilerek olağan soruşturma usulünün takip edileceğini”* ilgili tarafa bildirmekle yükümlüdür.³⁶³ (Uzlaşma Yönetmeliği 8.maddenin üçüncü fıkrası)

Bu evreden sonra taraflar, uzlaşmadan çekilme kararı alamaz. Diğer bir ifadeyle usulüne uygun bir şekilde Kurum'a sunulmuş uzlaşma metni taraflarca geri alınamaz. Bu durum Uzlaşma Yönetmeliği'nin 8. maddesinin dördüncü fıkrasında, *“Usulüne uygun şekilde sunulan uzlaşma metni geri çekilemez.”* şeklinde hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeden yapılacak tersine çıkarımından, uzlaşma taraflarının, uzlaşma metninin sunulmasına kadar uzlaşmadan çekilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu metinlerin, Kurum içi yazışma kabul edilerek gizlilik ilkesi gereği saklandığını da vurgulamak gerekir.³⁶⁴

³⁶¹ Uzlaşma Yönetmeliği md.8/1

³⁶² Tanlı, “Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu”, 39.

³⁶³ Uzlaşma Yönetmeliği md.8/3

³⁶⁴ Tanlı, “Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu”,40.

Rekabet Kurulu tarafından açıklanan ara kararda, uzlaşma metninin Kurum’a süresi içinde gönderilmemesi hâlinde, Rekabet Kurulu’nun ara kararda yer verilen hususlarla bağlı olmayacağı belirtilmektedir. Yani ilgili teşebbüsün, uzlaşma metnini süresi içerisinde göndermemesi durumunda Rekabet Kurulu, ara kararda belirttiğinden farklı oranlarda ve farklı miktarlarda idari para cezası belirleyebilecektir.

8.4. Nihai Karar Evresi

Uzlaşma nihai karar aşaması, Rekabet Kurulu’nun uzlaşma sürecini sona erdirdiği aşamadır. Uzlaşma Yönetmeliği’nin 9. maddesinde “*Uzlaşma metninin Kurum kayıtlarına girmesinden itibaren on beş gün içinde, Kurul tarafından ihlal tespiti ve idari para cezasının yer aldığı bir nihai kararla ilgili taraf bakımından soruşturma sonlandırılır.*” hükmüne yer verilmiştir. Maddeden de anlaşıldığı üzere Rekabet Kurulu tarafından verilen idari para cezasının net miktarı, ancak nihai kararla belli olmaktadır. Uzlaşma müessesesi, nihayetinde yargısal bir yol olmayıp alternatif bir uyuşmazlık çözüm yöntemi olduğundan uzlaşmanın resmiyet kazanabilmesi, diğer bir ifadeyle hukuki olarak sonuç doğurabilmesi için bu sürecin nihai olarak karara bağlanması gerekmektedir.

Rekabet hukuku özelinde bu işlem, aslında diğer düzenlemelere benzer bir şekilde nihai karar aşamasıyla gerçekleştirilmektedir. Bu noktada soruşturma sürecinin son aşaması olan “nihai karar aşaması” ile uzlaşma sürecinin son evresi olan “nihai karar evresi” birbiri ile örtüşmekte ve idari işlemi bitirmektedir. İlgili düzenlemeden anlaşıldığı üzere uzlaşma prosedürünün tamamlanması aşamasında öne çıkan unsur, teşebbüslerin ihlali açık bir şekilde kabul etmesidir.³⁶⁵ Gerçekten de kurul kararlarında teşebbüslerin ihlalin varlığını ve uzlaşma kararında azami olarak belirtilen indirimli para cezasını açık bir beyanla kabul ettiği görülmektedir. Örneğin “*Orfilame*”³⁶⁶ kararında “*uzlaşma metninde ihlalin varlığı ve kapsamı ile uzlaşma ara kararında öngörülen azami idari para cezası oranı ve tutarı teşebbüs tarafından açıkça kabul edildiği*” belirtilmiştir.

Bu durumun özel hukuk bakımından birtakım sonuçlar doğmasına neden olacağı muhtemeldir. Nitekim indirimli idari para cezası alan teşebbüslerin aynı zamanda bu davranışları kabul etmeleri nedeniyle zarara uğrayan kişiler tarafından açılacak tazminat davalarıyla karşı karşıya kalmalarına neden olabilecektir. Dolayısıyla ihlalin açık bir şekilde

³⁶⁵ Varlı, “*Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Prosedürü*”, 25.

³⁶⁶ Rekabet Kurulu’nun ‘Orfilame Kararı’ Karar Sayısı: 24-13/246-103 Karar Tarihi: 14.03.2024

kabul edilmesi yerine “taahhüt” benzeri bir düzenleme ile ihlale sebebiyet veren davranışların tekrarlanmamasına yönelik beyan alınması, teşebbüslerin müesseseye teşviki bakımından olumlu olacaktır. Fakat böyle bir düzenlemenin ihlal nedeniyle uğranılan zararın boyutu ve niteliğiyle çelişmemesi ve menfaatler dengesinin iyi ayarlanması gerektiğini belirtmek önem arz etmektedir. Ayrıca teşebbüslerin henüz belli olmayan idari parasını kabul etmeleri, hukuki belirlilik ilkesi ile çeliştiği söylenebilir. Çalışmada bu konuya ayrı bir başlık altında detaylı olarak yer verilecektir.

Diğer bir husus çok taraflı soruşturmalarda tek bir teşebbüsün ihlali kabul ederek uzlaşması durumunda, bu kabulün diğer teşebbüsler bakımından nasıl sonuç doğuracağıdır. Nitekim kurul kararlarından görüldüğü kadarıyla teşebbüsler, aynı davranışlarla hatta çoğu zamanda karşılıklı anlaşmalarla rekabet ihlalleri gerçekleştirmektedir. Bu durumda aynı davranışlar nedeniyle soruşturma geçiren teşebbüslerden birinin uzlaşma başvurusu yapması ve ihlalin varlığını kabul ederek uzlaşması neticesinde bu kabulün diğer soruşturma tarafları açısından sonuç doğurup doğurmayacağının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Örneğin “ *Gübre sektöründe faaliyet gösteren Bandırma Gübre Fabrikaları A.Ş., Ege Gübre Sanayi A.Ş., Eti Bakır A.Ş., Gemlik Gübre Sanayi A.Ş., Gübre Fabrikaları T.A.Ş., İstanbul Gübre Sanayii A.Ş., Toros Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş. unvanlı teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal edip etmediğinin tespiti amacıyla yürütülmekte olan soruşturma kapsamında İstanbul Gübre Sanayii A.Ş. tarafından sunulan uzlaşma metni neticesinde soruşturmanın İstanbul Gübre Sanayii A.Ş. bakımından sonlandırılmasına*” karar verilmiştir.³⁶⁷ Ancak aynı soruşturmada uzlaşma başvurusunda bulunmayan diğer teşebbüsler hakkında rekabet ihlali olmadığı gerekçesiyle idari para cezası verilmediği görülmektedir.

Daha önce de ifade edildiği üzere uzlaşma müessesesi, teşebbüsler bakımından daha az ceza alabilmek amacıyla tercih edilmektedir. Bu nedenle alternatif bir uyuşmazlık çözüm yöntemi olan uzlaşmanın muhtevası gereği daha az ceza almak amacıyla başvuran teşebbüsü başvurmayan teşebbüslere göre daha ağır sonuçlarla karşı karşıya getirmesi, uzlaşma müessesesinin amacına aykırıdır.³⁶⁸ Ayrıca bu durum, uzlaşma müessesesine olan güveni ya da Rekabet Kurulu’nun rekabet ortamındaki etkililiğini olumsuz etkileyebileceğinden bu yöndeki kurul kararlarının daha özenli ve güçlü gerekçeler barındırması gerektiğini düşünmekteyiz.

³⁶⁷ Rekabet Kurulu’nun ‘Gübre Kararı’, Karar Sayısı: 21-63/883-432 Karar Tarihi: 23.12.2021

³⁶⁸ Uzlaşma müessesesinin amacına dair açıklamalara “Hukuk Sisteminde Uzlaşma Müessesesinin Görünümü” başlığı altında yer verilmiştir.Bkz.20-22.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

REKABET KURULU UZLAŞMA KARARLARI ÇERÇEVESİNDE UZLAŞMA MÜESSESESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde Rekabet Kurumu tarafından yayınlanan uzlaşma kararları ele alınarak uzlaşma müessesesinin işleyiş ve işlerliğine yönelik hukuki sorunlar tespit edilecek ve çözüm önerileri geliştirilecektir. Öncelikli olarak ifade etmek gerekir ki uzlaşma kararlarının sonuç ve etkileri, uzlaşma müessesesinden elde edilen sonuca göre ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Nitekim bu bölümde de uzlaşmanın olumlu sonuçlanması hali ve sonuçlanmaması hali ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

1. Uzlaşmanın Sonuç ve Etkileri

Uzlaşma süreci, yukarıda detaylandırılan evrelerin her birinde sona erebilirse de sürecin sonuçlanmasının Rekabet Kurulu tarafından alınan nihai kararla olduğunu belirtmiştik. Teşebbüsler bakımında uzlaşma süreci, uzlaşma metnini kabul ettikleri esnada aslında fiili olarak sona ermektedir. Nitekim nihai karar metnine teşebbüslerin müdahale edebilmesi mümkün değildir. Buna göre hangi nedenle olursa olsun nihai karar evresine ulaşamayan uzlaşma süreçlerinin olumsuz sonuçlandığını, nihai karar evresine gelen uzlaşma sürecinin ise Rekabet Kurulu'nun takdir yetkisi saklı kalmak şartıyla olumlu sonuçlandığını söyleyebiliriz. Dolayısıyla uzlaşma müessesesinin sonuç ve etkileri, uzlaşmanın olumlu sonuçlanması veya uzlaşma ile sonuçlanmamasına göre ayrı ayrı değerlendirilmelidir.

1.1. Uzlaşmanın Olumlu Sonuçlanması

Uzlaşmanın olumlu sonuçlanması, teşebbüsler tarafından uzlaşma metninin kabul edilmesi şartına bağlanmıştır. Uzlaşma metninde yer alması gereken hususlar dikkate alındığında, teşebbüslerin rekabet ihlalinde bulunduklarını açık bir şekilde kabul etmeleri gerektiği ve bunun uzlaşmanın olumlu sonuçlanması bakımından önemli bir şart olarak

düzenlendiği görülmektedir. Buradaki olumlu sonuç, uzlaşma müessesesinin olmadığı bir soruşturma sürecinde rekabet ihlali tespit edilme durumu ile karşılaştırıldığında ortaya çıkmaktadır. Aksi halde, rekabet ihlali tespitiyle sonuçlanan uzlaşmasız bir soruşturma süreci ile uzlaşma ile sonuçlanan bir soruşturma süreci arasında; “ihlal tespiti”, “idari para cezası uygulanması” gibi tarafları etkileyen ya da karar metninde yer alacak diğer unsurlar gibi şekli hususlar bakımından bir farklılık bulunmadığı görülmektedir. Buradaki olumlu sonuç, uzlaşma müessesesinin soruşturmanın sonuçlanmasında etkili olması, teşebbüslere daha düşük oranda idari para cezası uygulanması ve eğer süreç iyi işletilebilmiş ise zaman ve emek kaybının önlenmesi noktalarında toplanmaktadır. Uzlaşmanın olumlu sonuçlanması durumunda, bir takım hukuki sonuçlar doğmaktadır. Bunlardan ilki uzlaşmanın tarafı olan teşebbüs bakımından idari para cezası yaptırımının uygulanmasıdır. Bu açıdan öncelikle uzlaşma sonucunda teşebbüslere uygulanan idari para cezası, idari işlem unsurlarından sebep unsuru ve idari yaptırım ilkeleri bakımından değerlendirilecektir.

1.1.1. İdari Para Cezasının Sebep Unsuru Olarak Uzlaşma Nihai Kararı

Uzlaşma sürecinin olumlu sonuçlanması halinde nihai karar metninde indirimli bir idari para cezası tesis edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, uzlaşma müessesesi her ne kadar alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak düzenlenmiş olsa da uzlaşma sonunda Rekabet Kurulu tarafından teşebbüslere bir idari para cezası uygulanmaktadır. İdari para cezalarının, idari işlem niteliğine haiz bir idari yaptırım çeşidi olarak idare hukukunun konusunu oluşturduğunu daha önce belirtmiştik. İdari işlem teorisine göre idari işlemin unsurları ele alındığında bu idari para cezasının sebep unsuru olarak karşımıza uzlaşma nihai kararının kabul edilmesi çıkmaktadır. Nitekim uzlaşma sürecinin olumlu sonuçlanması her ne kadar teşebbüsler tarafından ihlalde bulunduklarının açık bir şekilde kabul edilmesi şartına bağlanmış olsa da bu belge, idare hukuku bakımından sebep unsurunu oluşturmaktadır.

Nitekim idare hukukunda sebep unsuru, kamu gücüne haiz olan idarenin işlemlerinin yasal dayanağını oluşturmaktadır.³⁶⁹ Bu açıdan bakıldığında uzlaşma sonunda teşebbüslere uygulanan idari para cezasının yasal dayanağı uzlaşma nihai kararı olarak kabul edilmelidir. Dolayısıyla Rekabet Kurulu tarafından alınan nihai karar sayesinde idari para cezası hukuka uygun hale gelmektedir.

³⁶⁹ Burak Öztürk, “İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi,” Prof. Dr. Metin Günday Armağanı- 2. Cilt, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020, .1033-1050.

İdari işlemin diğer unsurları bakımından ikinci bölümde verilen genel açıklamaların yeterli olması ve burada incelenen noktayla doğrudan ilgili olmaması nedeniyle sadece “sebebe” unsuru bakımından değerlendirme yapmakla yetinilmiştir. Diğer taraftan tesis edilen idari para cezasının idari yaptırım ilkeleri bakımından da değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.1.2. Caydırıcılık İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi

Cezalandırmanın en temel ilkelerinden olan “caydırıcılık” ilkesi, buradaki idari para cezası yaptırımlarında da aynen geçerlidir.³⁷⁰ Buna göre uygulanan idari para cezasının teşebbüsleri caydıracak nitelikte bir meblağ olması gerekmektedir. Rekabet hukuku, doğrudan ekonomi ile ilişkili olduğundan bu alanda uygulanan idari para cezaları, yüksek meblağları bulabilmektedir.

Uzlaşma müessesesinin idari para cezalarına indirim öngörmesi sebebiyle caydırıcılık ilkesine ters bir düzenleme olduğu tartışılabilir. Ancak uzlaşma müessesesinin temel işleyişi, ilgili teşebbüslere verilebilecek idari para cezalarına indirim uygulanması üzerine oturtulmuştur. Dolayısıyla burada, indirim oranının caydırıcılığa etkisini tartışmak daha uygun olacaktır.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki uzlaşma müessesesinin geçerli olduğu durumlarda Rekabet Kurulu tarafından en az %10 en fazla %25 indirim oranı uygulanabilmektedir. Ancak kurul kararlarında tavan sınır olan %25 indirim oranının sıklıkla tercih edildiği görülmektedir.³⁷¹ Bunun yanı sıra Uzlaşma Yönetmeliği’nin 7. maddesinin üçüncü fıkrasında, “Uzlaşma süreci ile pişmanlık başvurusunun da bulunması halinde, Aktif İşbirliği Yönetmeliği kapsamında belirlenen indirim oranı ile uzlaşma için belirlenen indirim oranı toplanarak birlikte uygulanır” hükmüne yer verilerek yeni imkânlar ortaya çıkarılmıştır. Bu açıdan bakıldığında teşebbüslerin idari para cezalarına yönelik ciddi indirimler elde etme imkânı olduğu açıktır. Ancak rekabet hukukunun amacı, rekabet düzeninin korunması olduğundan bu ölçü de yüksek indirimlerin, rekabetin korunmasında bir amaç olarak kullanılan idari para cezalarının caydırıcılığını azaltıcı etkisinin olacağı gözden uzak tutulmamalıdır.

³⁷⁰ Taha Erdoğan, “Kişisel Verileri İhlal Eden İdareye Karşı İdari Para Cezası Uygulanması Sorunu” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 10/1 (Haziran,2023) 137-168.

³⁷¹ Rekabet Kurulu’nun yayınlamış olduğu sadece 3 karardan tavan olmayan indirim oranı uyguladığı görülmektedir. Bkz.2.bölüm, 88

Bir başka açıdan bakıldığında ise uzlaşma usulüyle taraflar, rekabet ihlalinin kabul ederek indirimli para cezasını ödemeyi kabul etmektedirler. Bu noktada uzlaşma müessesesinin uygulama geçmişini izlemek önem arz edecektir.

“*Singer*” kararında³⁷², soruşturma konusu iddialardan yetkili satıcıların yeniden satış fiyatının tespitine ilişkin olarak, uzlaşma başvurusu kabul edilmiş ve idari para cezası %25 indirilmiştir. Öte yandan aynı soruşturma kapsamındaki bayilik sözleşmelerindeki rekabet etmeme yükümlülüğüne ilişkin kısım ise, ilgili hükmün sözleşmeden çıkarılacağına taahhüt edilmesi üzerine, bu ihlal iddiasına ilişkin olarak herhangi bir idari para cezası uygulanmaksızın Taahhüt Tebliği kapsamında sonlandırılmıştır.

“*Kınık-Bey pazarı*” kararında hem Pişmanlık hem de Uzlaşma Yönetmeliği kapsamındaki indirimler toplanarak birlikte uygulanmıştır. Bu sayede, ilk sırada başvuran Kınık’a pişmanlık başvurusu nedeniyle %35, uzlaşma başvurusu nedeniyle %25 oranında olmak üzere toplam %60 oranında indirim yapılarak 2,3 milyon TL yerine 928 bin TL idari para cezası uygulanmıştır. Benzer şekilde, ikinci sırada başvuran Bey pazarı’na verilecek cezada, pişmanlık için %30, uzlaşma için %25 olmak üzere, toplam %55 indirim yapılarak, 21,8 milyon TL yerine 9,8 milyon TL ceza uygulanmıştır.

Henüz hukuk sistemine yeni kazandırılan uzlaşma usulünün rekabet ihlalleri yönünden klasik soruşturma ve idari para cezalarına göre caydırıcılık etkisi Rekabet Kurulu’nun klasik soruşturmalarda takdir yetkisini ne yönde kullandığı ile ilişkili olarak ortaya çıkacaktır.³⁷³ Bir başka deyişle, rekabet otoritesi uyguladığı idari para cezalarıyla caydırıcılık etkisini göstererek teşebbüslerin bu ağır cezalardan kaçınmak amacıyla uzlaşmaya başvurmasını sağlayarak yeni bir caydırıcılık sistemi oluşturabilir.³⁷⁴

Dolaylı etki de olsa bir başka boyutuyla uzlaşma sayesinde Rekabet Kurulu nezdinde tasarruf edilen zaman ve kaynaklarla daha çok sayıda rekabet ihlalinin ortaya çıkarılabilmesi, genel anlamda rekabet ihlallerine yönelik caydırıcılığa olumlu etki gösterecektir.³⁷⁵

³⁷² Rekabet Kurulu’nun Singer Kararı: Karar Tarihi: 09.09.2021 ve Karar Numarası: 21-42/614-301

³⁷³ Pektaş, “*Rekabet Hukukunda Alternatif Bir Yol Uzlaşma*” 30.

³⁷⁴ Varlı, “*Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Prosedürü*” 40.

³⁷⁵ Pektaş, “*Rekabet Hukukunda Alternatif Bir Yol Uzlaşma*” 17.

1.1.3. Suç ve Cezada Kanunilik İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi

Kanunun suç saydığı bir fiil veya davranıştan dolayı ancak kanunda karşılık olarak gösterilen cezanın uygulanabilmesi ve bu suç ve cezaların usulüne uygun olarak önceden ilan edilmiş olması suretiyle herkes tarafından bilinmesinin sağlanmasını ifade eden ilkeye kanunilik ilkesi denmektedir. Ayrıca kanunilik ilkesiyle idarenin keyfi, takdiri ve sınırsız ölçülere göre hareket etmemesi amaçlanmaktadır.³⁷⁶

Anayasa'nın 38. maddesinde kanunilik ilkesi anayasal güvence altına alınmıştır. Bu düzenleme hem suçta hem cezada kanunilik ilkesini kapsamaktadır. Ayrıca kanunilik ilkesinin asgari şartının, kanunun anlaşılır, açık ve net olma zorunluluğunu karşılama olduğunu, bu asgari şartın ise bir sonraki başlık altında inceleyeceğimiz “belirlilik ve öngörülebilirlik” ilkesiyle doğrudan ilişkili olduğunu da belirtmek gerekir.

Anayasanın bu hükmünde sadece “ceza” kavramı tercih edilerek adli suç ve idari suç ayırımına gidilmemiştir. Bu nedenle cezalandırma amacı güden idari yaptırımların da adli suçlar gibi “suçların ve cezaların kanuniliği” ilkesine tabii olduğu söylenebilmektedir. Gerçekten de kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar açısından da geçerli olduğu Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan. “... Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.” hükmünde vurgulanmıştır.

Bu maddeden, kabahatlerin kapsam ve şartlarının mutlaka kanuna dayanması gerekmekte birlikte içeriğinin idarenin düzenleyici işlemleri ile düzenlenmesi mümkün olduğu; ancak kabahatlere uygulanacak yaptırımların mutlaka kanunla düzenlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu durum devletin “iç egemenlik” gücünü elinde bulundurmasının sonucudur.³⁷⁷

4054 sayılı Kanun'da uzlaşma müessesesine yer verilmesi, sınırlı da olsa idare hukuku alanında irade serbestliğine ve kamu gücünün kullanılmasını gerektiren bir ortamda idareyle teşebbüsler arasında sözleşme ilişkisi kurulmasına imkân tanımaktadır. Bu yönüyle, devletin egemenlik gücünün pazarlık konusu yapılmasının kanunilik ilkesine aykırı olduğu ifade

³⁷⁶ Mustafa Çağatay, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Suç ve Cezada Kanunilik İlkesi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12/1, 2022, 77-103

³⁷⁷ İç egemenlik kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır: “Bir Devletin kudretinin ve siyasî iktidarının, ülke sınırları içinde, bütün bireylerin, toplumsal ve siyasî grupların, diğer iktidar sahibi gerçek ve tüzel kişilerin üzerinde olması, emretme ve yön verme yetkisine sahip olması, bağlayıcı kararlar alabilmesi” Adnan Küçük, “Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Tartışmaları Ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 6 (Ocak, 2016), 311-361.

edilmektedir.³⁷⁸ Gerçekten de uzlaşmanın olumlu sonuçlanması sonrasında tahsil edilen idari para cezası, karşılıklı pazarlık sonucu elde edilen uzlaşma nihai kararına dayanmaktadır. Dolayısıyla uzlaşma müessesesi sonucu idari para cezası yaptırımını uygulanmasının, cezada kanunilik ilkesini ihlal ettiği ileri sürülmüştür.³⁷⁹

Fakat devletin egemenlik gücünü elinde bulundurması ayrıcalığının, yasama, yürütme ve yargı işlevleri farklı organlar tarafından yürütülen bir devlette, biraz esnek yorumlanması gerektiğini düşünmekteyiz. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararlarında, yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerektiği kabul edilmiştir.³⁸⁰

Kanaatimizce, kanunilik ilkesi bağlamında en hassas nokta, yönetmelik seviyesinde %10 ila %25 arasında sınırlandırılan indirim oranı skalasında, idarenin ikincil mevzuat seviyesindeki değişiklik yapma kolaylığına sahip olması ve Rekabet Kurulu'nun bu oranlar arasında takdir yetkisi kullanırken herhangi bir kritere bağlı olmamasıdır. Dolayısıyla, idari para cezasında uygulanabilecek indirim oranlarının ve bu oranlar arasında takdir yetkisi kullanılırken dikkate alınması gereken ölçütlerin, yasal düzenleme ile güvence altına alınması, “kanunilik” ilkesi bağlamındaki tartışmaları sona erdirecektir.

1.1.4. Hukuki Belirlilik ve Öngörülebilirlik İlkeleri Bakımından Değerlendirilmesi

Belirlilik, hükmün anlamının kişiler tarafından farklı şekilde anlaşılmaması, tereddütlere mahal vermeksizin herkesin aynı kanı etrafında toplanabilmesini ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarında belirlilik ilkesi, “... yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına imkân tanımaması gerekir.” şeklinde ifade edilmiştir.³⁸¹

İdari yaptırımlarda belirlilik, hukuk devleti olmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Buna göre bireylerin karşılaştıkları yaptırım, bir diğer söylemle norma aykırılığa karşı kamu

³⁷⁸Burcu Demirbaş Aksüt, “*Vergi Anlaşmazlıklarının Çözüm Yolu Olarak Uzlaşma*”, (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tezi, 2019), 86.

³⁷⁹Aksakal, “*Gümrük Uyuşmazlıklarında Alternatif Çözüm Mekanizması*.” 109.

³⁸⁰AYM, 08.12.2015 tarih, E.2014/87 ve K.2015/112, prg.198

³⁸¹ AYM, 14 Mart, 2024, E.2023/140 ve K.2024/81, prg.8.

düzeninin vereceği tepkiyi bilebilir ve önceden hesaplayabilir olmaları gerekmektedir. Fakat idare hukukundaki “belirlilik” ölçülerinin diğer hukuk alanlarına göre farklılık gösterdiği kabul edilmektedir. Çünkü Anayasa’nın “Suç ve cezalara ilişkin esaslar” kenar başlıklı 38. maddesinde yer alan ilkelerin, aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara ya da yaptırımlara uygulanması, işin mahiyetine ve idarenin işleyişine uygun düşmemektedir. İdare, değişen sosyal, siyasal ekonomik ve teknolojik koşulların ortaya çıkardığı toplumsal ihtiyaçları, yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için farklı çözümler arasından uygun ve yerinde olanı seçme serbestisine sahip olmalıdır. Nitekim bu ayrıcalık, Anayasa Mahkemesi kararlarında “Yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir.” şeklinde içtihadı dönüştürmüştür.³⁸²

Bu bakımdan, 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan idari para cezasına, Uzlaşma Yönetmeliği’nin 4. maddesinin dördüncü fıkrasına göre uygulanacak %10 ila %25 arasındaki indirim oranının tatbik edilmesinin ve bu belirleme işleminin uzlaşma görüşmelerinden sonraki bir evreye bırakılmış olmasının, “hukuki belirlilik” bakımından sorun oluşturmayacağı değerlendirilebilir.

Hukuki belirlilik ilkesi bağlamında en hassas nokta ise yönetmelik seviyesinde %10 ila %25 arasında sınırlandırılan indirim oranı skalasının, idarenin ikincil mevzuat seviyesindeki değişiklik yapma kolaylığı ve Rekabet Kurulu’nun bu oranlar arasında takdir yetkisi kullanırken herhangi bir kritere bağlı olmamasıdır. Fakat yine de, kurul kararlarındaki benzer olaylara ilişkin değerlendirmelerin ve uygulanan yaptırım oranlarının uyumluluğu ile Rekabet Kurulu’nun bu husustaki istikrarlı kararları, teşebbüsler bakımından “öngörülebilir” seviyede kabul edilebilir.

1.2. Uzlaşma Nihai Kararına Karşı Yargı Yolunun Kapalı Olması

7246 sayılı Kanun’un 9. maddesi ile değişik 4054 sayılı Kanun’un 43. maddesinin sekizinci fıkrasında yer alan “sürecin uzlaşma ile neticelenmesi halinde, idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususlar uzlaşma tarafınca dava konusu yapılamaz.” hükmü uyarınca idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususlar, taraflarından dava konusu yapılamayacaktır.

³⁸² AYM, 8 Aralık,2015, E.2014/87 ve K.2015/112, prg.195.

Aynı düzenlemenin Uzlaşma Yönetmeliği'nin 4. maddesinin beşinci fıkrasında da yer aldığı görülmektedir.

Belirtmek gerekir ki hukuk devleti, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka bağlı olduğu bir devlettir. İdarenin hukuka bağlı olmasının denetlenmesi ise yargı yoluyla mümkündür. Yargı yolu, kişiler için esaslı bir güvence olup bu güvence, hak arama özgürlüğünün önemli bir parçasıdır.³⁸³ Yargı yolunun kişiler için bir hak olarak benimsenmesi, başta Anayasa'nın 36.maddesi ve AİHS 6. maddesi olmak üzere yargı içtihatları ile mümkün olmuştur.³⁸⁴

Bu itibarla yargı yolunu engelleyen bu düzenleme, Anayasanın 125. maddesine açıkça aykırı gibi durmaktadır. Nitekim uzlaşma müessesesinin hukuki niteliğini tespit ederken tek taraflı olmaması nedeniyle idari işlem kategorisinde değerlendirilemeyeceğini ifade etmiştik. Ancak uzlaşma nihai kararında kararlaştırılan idari para cezasının uygulanması, uzlaşma kararından bağımsız bir şekilde idari işlem niteliğine haizdir. Bu doğrultuda Rekabet Kurulu tarafından işletilen uzlaşma müessesesi, her ne kadar rekabet hukuku çerçevesinde düzenlenmiş kendine özgü bir alternatif uyuşmazlık çözümü olarak kabul edilse de uzlaşma metninde yer alan hususlar ve idari para cezası kararları ayrı olarak değerlendirilmelidir.

Şöyle ki uzlaşma nihai kararında yer alan idari para cezası dışındaki hususlar, icrai ve tek taraflı işlemler olmadıklarından idari işlem niteliğine haiz değildir. Dolayısıyla bu husus rekabet hukukuna özgü işlemler olarak kabul edilmelidir. Ancak idari para cezalarına yönelik durum daha önce de belirtildiği üzere genel nitelikli Kabahatler Kanuna tabidir. Bu açıdan idari para cezasına karşı yargı denetiminin kapatılmış olması, Anayasa'nın 125. maddesini ihlali olarak tartışılabilir.

Fakat bu noktada uzlaşma metninin, uzlaşma sürecinin “ara karar evresi” sonunda hazırlanan iki taraflı bir belge olduğu ve tek başına idari işlem sayılamayacağı gözden uzak tutulmamalıdır. Bunun yanında Uzlaşma Yönetmeliği'nin 8. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, uzlaşma metnine yazılacak “idari para cezası ve indirim oranı” miktarının, ihlal konusu olaya uygulanabilecek “azami” miktar olacağı yönündeki düzenleme de dikkate alınarak değerlendirme yapılmalıdır. Buna göre uzlaşmaya katılan teşebbüsler, uzlaşma sonunda Rekabet Kurulu'na belirlenecek idari para cezasını ve bu cezaya uygulanacak asgari indirim oranını bilerek metni imzalamakta, böylece metinde yer alan azami idari para cezası tutarlarını kabul etmektedir. Taraf kabulüne bağlı olan tutarlar dahilinde kalacak idari para

³⁸³ Hayrettin Kurt, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 23, (2014), 1,131-177.

³⁸⁴ Kurt, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”,135

cezasına karşı yargı yolunun kapalı tutulmasında “idarenin yargısal denetimi” ilkesini ihlal eden bir boyut bulunmamakla birlikte, Rekabet Kurulu’nun uzlaşma nihai kararına yansıyacak idari para cezasında uzlaşma metni ile örtüşmeyen durumların oluşma ihtimaline karşı, yargı yolunun açık olması gerektiğini düşünmekteyiz

Nitekim, 4054 sayılı Kanun’da ve Uzlaşma Yönetmeliği’nde uzlaşma sürecinin nihai karar evresi bakımından yargısal denetimi engelleyici bir düzenleme yer almaması nedeniyle, uzlaşma sonrası verilen nihai kararlara karşı uzlaşma metni ile sınırlı ölçülerde, genel hükümler kapsamında yargı denetimine engel bir durum olmadığı kanaatindeyiz. Yine aynı gerekçelerle uzlaşma sürecine ilişkin hukuka aykırılıkların söz konusu olması durumunda, “şekil” unsuru bakımından bu işlemin iptalinin de istenebileceğini düşünmekteyiz.

1.2.1. Taraf Kavramı Kapsamında Değerlendirme

Rekabet ortamının kendine özgü niteliği, çok yönlülüğü ve karmaşıklığı nedeniyle bu aşamada rekabet hukuku anlamında “taraf” kavramının açıklanması gerekmektedir. Bir işlemin tarafı olmak, o işlemle ilgili aktif ya da pasif bazı haklara sahip olmayı ya da yükümlülükleri üstlenmeyi gerektirdiğinden uzlaşma müessesesi bakımından “taraf” kavramının somutlaştırılması önem arz etmektedir.

4054 sayılı Kanun kapsamında rekabet ihlallerine yönelik düzenlemelerde genel olarak taraflar ve ilgili taraflar kavramları tercih edilmiştir. Bu açıdan Kanun’da geçen “ilgili taraflar” ve “taraflar” ifadeleriyle kimlerin kastedildiği ancak kanunun tamamı incelenerek ortaya konulabilecektir.³⁸⁵ Bu doğrultuda şikâyetçinin, “taraf” olmadığı ve ceza hukukundaki “ihbar eden” ile benzer konumda olduğu, açık bir şekilde anlaşılmaktadır.³⁸⁶ Nitekim Rekabet Kurulu’nun resen harekete geçmesi genel kural olarak kabul edildiğinden soruşturmanın bir tarafı her durumda Rekabet Kurulu olacaktır. Öyle ki 4054 sayılı Kanun’da yer alan şikâyetçi başvuruları, bu ilkeyi ortadan kaldırmamaktadır. O halde diyebiliriz ki rekabet hukuku sisteminde, rekabet hukukunu ihlâl ettiği öne sürülen bir taraf ile onun hakkında soruşturma açan ve bağımsız bir otorite olan Rekabet Kurulu vardır.

³⁸⁵Ünlü, “*Rekabet Soruşturmalarında Taraf Kavramı ve Tarafların Hakları*”,70.

³⁸⁶Ünlü, “*Rekabet Soruşturmalarında Taraf Kavramı ve Tarafların Hakları*”, 80.

Diğer bir açıdan bakıldığında 4054 sayılı Kanun kapsamında “taraf” kavramından savunma hakkını kullanan kişilerin kastedildiği ifade edilebilir. Savunma hakkı ise hakkında soruşturma yürütülen teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine tanınmıştır.

Aynı değerlendirmeyi uzlaşma müessesesinin tarafları bakımından yapacak olursak, uzlaşma müessesesinin işletilebileceği soruşturmalarda taraf olan teşebbüs veya teşebbüs birlikleri, aynı zamanda uzlaşmanın tarafı olabilirler. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi aynı soruşturma da yer alan teşebbüslerin bazıları uzlaşmaya başvurma yolunu tercih ederken bazıları tercih etmeyebilmektedir. Dolayısıyla uzlaşma müessesesinde taraf kavramı ile kastedilen, uzlaşmaya başvuran ve Rekabet Kurulu tarafından bu talebi kabul edilen teşebbüslerdir. Ayrıca Rekabet Kurulu resen uzlaşma sürecini başlattığında soruşturmanın tarafları, başvuruları olmasa dahi uzlaşma müessesesinin belirli bir evresine kadar uzlaşmanın tarafı olmaktadır. Bu bilgiler doğrultusunda, uzlaşmanın bir tarafının her zaman Rekabet Kurulu olduğu, diğer tarafın ise şikâyetçi olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Uzlaşma müessesesinin diğer tarafı ise rekabet ihlali şüphesiyle hakkında soruşturma başlatılan ve rekabet ortamında yer alan bir teşebbüs veya teşebbüs birliği olmaktadır.

Bu konumdaki teşebbüsler ya da teşebbüs birlikleri, “taraf” sıfatıyla sahip oldukları haklar ve üstlendikleri yükümlülükler doğrultusunda; rekabet ihlalinde bulunduklarını ikrar edebilmekte, uzlaşma ara kararında gösterilen idari para cezasını ve indirim oranını kabul edebilmekte, pişmanlık başvurusunda bulunabilmekte, uzlaşma görüşmelerinden çekilebilmekte ve süreç sonunda bir önceki başlık altında açıklanan çerçevede yargı yoluna başvurabilmektedir. Bu açıdan asıl irdelenmesi gereken mesele, uzlaşmanın taraflarına uzlaşma metninin kanun yoluna götürülemeyeceği düzenlemesinin, soruşturmaya taraf olan ancak uzlaşmaya taraf olmayan teşebbüsler bakımından doğuracağı sonuçlardır. Diğer bir ifadeyle uzlaşma nihai metnine taraf olarak imza atan teşebbüs veya teşebbüs birliğinin, bu metni kanun yoluna götüremeyeceğine dair şüphe yoktur. Gerçekten de uzlaşma nihai kararı yukarıda açıkladığımız üzere birçok aşamadan geçerek karşılıklı anlaşma üzerine ortaya konulmaktadır.

1.2.2. İdari Başvuru Çerçevesinde Değerlendirme

Uzlaşma müessesesinin, rekabet hukukuna özgü bir idari işlem yahut idari sözleşme olduğunu ileri süren görüşler çerçevesinde, bu neviden bir işlem veya sözleşme hakkında dava yoluna başvurulmasının önlenmesinin, idarenin yargısal denetimini engellemesi sebebiyle Anayasa’ya aykırı olduğu söylenebilir. Ancak uzlaşma müessesesi, idari prosedürleri içermekle

birlikte idare ve tarafların eşit konumda olduğu karşılıklı pazarlık usulüyle işleyen bir alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemi olduğundan uzlaşma sonucunda alınan kararlar, rekabet hukukuna özgü idari kararlar olarak nitelendirilebilir.

Dolayısıyla yukarıdaki başlık altında açıklanan çerçevede bu kararlara karşı kanun yolunun kapatılmış olması, İYUK'un 11. maddesi gereğince idari başvuru yoluna gidilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Örneğin, Rekabet Kurulu'nun "*Gübretaş*" kararında soruşturmaya taraf teşebbüslerden sadece "İgşaş"ın uzlaşmaya başvurarak indirimli idari para cezası aldığı, diğer teşebbüslerin ise soruşturma sonunda hiç ceza almadıklarını daha önce ifade etmiştik. Bu açıdan bu kararın incelenmesi konumuz bakımından önem arz etmektedir.

Bu karar, uzlaşmaya başvuran teşebbüsün, başvurmayan teşebbüslere göre daha ağır yaptırımlara tabi tutulması nedeniyle uzlaşma müessesesinden beklenen amacın aksine bir sonuç doğurmuştur. Nitekim teşebbüslerin uzlaşma müessesesine başvurularındaki temel amaç, muhatap olacakları idari para cezasından indirim elde etmektir. Örnek olayda ise uzlaşmaya başvurmayan tarafların hiç ceza almaması, uzlaşma müessesesine olan bakışı ya da yaklaşımı olumsuz etkileyecektir. Ayrıca idari başvuru yolu bakımından bu kararın geri alınması, değiştirilmesi ya da yeni bir işlem yapılması talebiyle Rekabet Kurulu'na başvurulmasına yasal bir engel bulunmamaktadır. Dolayısıyla ilgili teşebbüsler, uzlaşma nihai kararında yer alan hususları, belli ölçülerde dava konusu yapamayacak olsa da idari başvuru yoluyla hem idari denetim mekanizmasını işletme hem de Rekabet Kurulu'na uzlaşma müessesesi açısından olumsuz yansımaları olacak kararını yeniden gözden geçirme fırsatı verilmesinin daha doğru olacağı değerlendirilmektedir.

1.3. Uzlaşma ile Sonuçlanmaması

Uzlaşma sürecinin ister teşebbüslerin uzlaşma başvurusu olsun ister Rekabet Kurulu'nun daveti olsun her halükârda Rekabet Kurulu'nun takdiri ile başlayan bir süreç olduğunu daha önce ifade etmiştik. Uzlaşma sürecinin olumlu sonuçlanma ihtimali, öncelikli olarak ilgili teşebbüsün anlaşma ve kabul iradesine bağlı iken, uzlaşma sürecinin olumsuz sonuçlanma ihtimali tarafların aktif ya da pasif eylemlerine göre farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Uzlaşmanın olumsuz sonuçlanma halleri, Uzlaşma Yönetmeliği'nin 11. maddesinin birinci fıkrasında belirlenmiştir. Fıkra incelendiğinde, bu hallerin bir kısmının teşebbüslerin iradesine bir kısmının ise Rekabet Kurulu'nun takdirine bağlı olduğu anlaşılmaktadır.

Şöyle ki; uzlaşmanın tarafı olan teşebbüslerin, uzlaşma metnini süresi içinde Rekabet Kurulu'na göndermemesi, uzlaşma metninde bulunan eksiklikleri süresi içinde gidermemesi veya uzlaşma metninin sunulmasına kadar uzlaşma sürecinden çekilmesi halleri, ilgili teşebbüsün iradesine bağlı olarak uzlaşmanın olumsuz sonuçlandığı hallerden sayılabilir. Bu durumda Rekabet Kurulu “sürecin uzlaşma ile sonuçlanmadığı” yönünde bir tespit yaparak olağan soruşturma usulüne devam etmektedir.

Diğer taraftan Rekabet Kurulu, “uzlaşma talebinin reddi” veya “uzlaşma sürecini sona erdirmeye” şeklinde vereceği iki farklı kararla teşebbüslerin iradelerinden bağımsız bir şekilde uzlaşmanın olumsuz sonuçlanmasını sağlayabilme yetkisine sahiptir. Uzlaşma talebinin reddi kararı, Uzlaşma Yönetmeliği'nin 4. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen ve yukarıda detaylı şekilde ele alınan Rekabet Kurulu'nun uzlaşma usulünün başlatılmasındaki takdir yetkisi kapsamında verdiği bir karardır.

Uzlaşma sürecini sona erdirmeye kararı ise Uzlaşma Yönetmeliği'nin 4. maddesinin altıncı fıkrasında düzenlendiği üzere, gizlilik yükümlülüğünün yerine getirilmemesi, delillerin karartılması tehlikesinin bulunması, uzlaşma sürecinden beklenen usuli faydanın sağlanamayacağının anlaşılması veya ihlalin varlığı ya da kapsamıyla ilgili ortak kanaate varılmasının mümkün olmaması nedenlerine dayalı olarak, Rekabet Kurulu'nun uzlaşma usulünü devam ettirmedeki takdir yetkisi kapsamında verdiği bir karardır.

1.3.1. Uzlaşma Metninin Kabul Edilmemesi

Rekabet Kurulu, sunulan uzlaşma metninde eksikliklerin bulunması halinde teşebbüslere, bu eksikliklerin giderilmesini için bir defaya mahsus yedi günlük süre verebilir. Bu içerisinde eksiklerin giderilmemesi halinde 11. inci maddenin birinci fıkrası uygulanır. Bu durum uzlaşma metninin Kurulca veya teşebbüslerce uzlaşma kabul edilmemesi nedeniyle uzlaşma sürecinin sona ermesinin en basit halidir. Bunun dışında müzakere aşamalarında çekilmek suretiyle de uzlaşma sona erdirilebilir.

1.3.2. Uzlaşma Müzakerelerinden Çekilme

Uzlaşma Yönetmeliğinin 11.maddesinin birinci fıkrasına göre uzlaşma müzakerelerinden çekilme, teknik olarak sadece teşebbüsler bakımından söz konusu olmaktadır. Kamu gücünü kullanan Rekabet Kurulu bakımından uzlaşma müzakerelerinin tamamlanmadan sonlandırılması çekilmeye olmayacağı açıktır. Uzlaşma Yönetmeliğinin 11.maddesinin ikinci fıkrasında uzlaşma sürecini sona erdirmeye veya uzlaşma talebini reddetme

şeklinde Rekabet Kurulu bakımında düzenleme yapılmıştır. Teşebbüslerin uzlaşma müzakeresinden çekilmesine örnek olarak Rekabet Kurulu'nun "*Bey pazarı*"³⁸⁷ kararında uzlaşma görüşmelerinin tamamlanmasını takiben sürece ilişkin ara karar bildiriminin akabinde taraf teşebbüs "*Bey pazarı Karakoca*" 'nın uzlaşma görüşmelerinden çekilmesini gösterebiliriz. Bununla birlikte söz konusu uzlaşma süreci devam ederken yapılan incelemede "*ilgili teşebbüsün ticari faaliyetlerinin çok sınırlı olduğu, soruşturma kapsamının konusu olan Bey pazarı markalı maden suyu ürünlerine ilişkin satış, dağıtım ve pazarlama gibi ticari faaliyetlerin Bey pazarı İçecek Pazarlama Dağ. Amb. Tur. Pet. İnş. San. ve Tic. A.Ş. unvanlı teşebbüs bünyesinde yürütüldüğü anlaşılmıştır.*"

Bu açıdan ifade edilebilir ki uzlaşma görüşmelerine başlanmış olması gerek Kurul gerekse teşebbüsler bakımından herhangi bir yükümlülük doğurmamaktadır. Diğer bir ifadeyle somut kararda ilgili teşebbüs uzlaşmadan çekilme kararı almamış olsaydı bile uzlaşmanın diğer tarafı olan Rekabet Kurulu'nun da uzlaşma görüşmelerinden çekilmesinde hukuken bir engel bulunmamaktadır.

Dolayısıyla uzlaşma süreci hangi sebeple olumsuz sonuçlanmış olursa olsun ilgili taraf bakımından klasik soruşturma usulü takip edilecektir. Bu durumda, uzlaşma görüşmeleri kapsamında uzlaşma tarafınca sunulan beyanlar dosyadan çıkarılacak ve soruşturma sonucunda alınacak nihai karara dayanak yapılmayacaktır. Uzlaşma Yönetmeliği'nin 11. maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde yer alan bu düzenleme alternatif uyuşmazlık yöntemlerinin bağlayıcı olmama özelliği ve gizlilik ilkesi ile uyumlu bir düzenleme olmuştur. Ancak uygulamada bu hükmün nasıl tatbik edileceği, somut örnekler karşımıza çıktıkça ve müstakar uygulamalarla belli olacaktır.

2. Uzlaşma Kararlarının Usulî Fayda Bakımından Değerlendirilmesi

Alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden beklenen faydanın elde edilip edilemediğinin tespiti açısından istatistiksel veriler büyük önem taşır. Nitekim temel amacı yargı yükünü hafifletmek, devletin organlarına emek ve mesai tasarrufu sağlamak olan bu yöntemlerin işlerliği bu yolla ortaya konulabilecektir.

Bu açıdan hukuk sisteminde yeni yer etmiş rekabet hukuku uzlaşma müessesesine dair sayısal veriler ele alınacaktır. Uzlaşma Yönetmeliği, 15.07.2021 tarihi itibarıyla uygulamaya konulmuştur. Uygulamanın ilk senesinde ve yaklaşık 5 aylık bir sürede Rekabet Kurulu

³⁸⁷Rekabet Kurulu'nun "*Bey pazarı Kararı*", Karar Sayısı: 21-31/400-202 Karar Tarihi: 17.06.2021

tarafından yürütülen 4 soruşturmanın uzlaşma ile sonuçlandırıldığı görülmektedir. 2022 yılında ise 34 uzlaşma kararı ile ciddi bir talep artışı olduğu görülmektedir. Son olarak 2023 senesinde 68 uzlaşma kararı ile uzlaşma müessesesine olan talebin yoğunlaştığı görülmektedir. Bu verilere göre gelecek yıllarda bu tablonun uzlaşma müessesesi lehine değişmeye devam edeceğini rahatlıkla söyleyebiliriz.

Tablo 3: Son üç yılda uzlaşma ile sonuçlanan soruşturma sayısı ³⁸⁸

Rekabet İhlali Kararları – Sonuçlarına Göre			
	2021	2022	2023
Ret Kararı Verilen	44	28	37
Taahhüt Üzerine Sonlandırılan	5	7	28
Ceza Verilen	25	9	12
Uzlaşma ile Sonlandırılan	4	34	68
TOPLAM	74	78	145

Bu durumun bir sebebi olarak Rekabet Kurulu tarafından yürütülen soruşturma sayısının artması da iddia edilebilir. Gerçekten de Rekabet Kurulu son yıllarda rekabet piyasasını düzenlemeye yönelik soruşturmalara ağırlık vermiştir. Ancak bunun yanı sıra teşebbüsler tarafından bazı belirsizliklerin bulunduğu bu yönüyle bu kadar talepte bulunmaları, Kurum ile diyalog halinde kalmak istemelerinden kaynaklanabilir. Kanaatimizce, teşebbüsler bu yöntem sayesinde muhatap olacakları idari para cezasından indirim elde ederken, Kurum ile iletişim kurarak gelecekte doğması muhtemel sorunların çözümüne zemin hazırlıyor olabilirler.

İstatistiksel veriler, Rekabet Kurulu’nun faaliyetlerinin etkinliğini ve rekabet hukukunun uygulanmasındaki başarıyı değerlendirmek için kritik bir rol oynamaktadır. Bir taraftan, hangi sektörlerde daha fazla rekabet ihlali yaşandığını ve hangi tür ihlallerin daha yaygın olduğunu ortaya koyarken, bir yandan da soruşturma ve karar süreçlerinin hızını ve etkinliğini ölçmeye yardımcı olmaktadır. İstatistiksel analizler, rekabet politikalarının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için değerli bilgiler sağlamaktadır.

Rekabet hukuku alanındaki istatistiksel verilerin detaylı incelenmesi, gelecekteki düzenlemeler ve politikaların şekillendirilmesi açısından da önemlidir. Bu veriler, rekabetin

³⁸⁸ <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/karar-istatistikleri>

korunması ve adil bir piyasa ortamının sağlanması için alınacak tedbirlerin belirlenmesinde yol gösterici olabilir. Rekabet Kurulu'nun somut veriye dayalı ve şeffaf çalışmalarının, piyasa aktörlerinin güvenini artırdığını ve ekonomik düzenin korunmasına katkıda bulunduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz.

3. Uzlaşma Müessesesinin Kapsamına Yönelik Değerlendirme

İkinci bölümde detaylandırıldığı üzere uzlaşma müessesesi, esasa ilişkin idari para cezası gerektiren eylemlerin soruşturma süreçlerinde uygulanabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında Rekabet Kurulu kararlarında “ara karar” ve “nihai karar” ayrımı yapılarak ara kararların uyuşmazlık konusu olmaya elverişli olmaması sebebiyle bu kapsama alınmamasının usul ekonomisi bakımından uygun olduğu ifade edilebilir. Nitekim ara karar olarak belirtilen menfi tespit belgesi ve muafiyet belgesi verme gibi kararlar, mahiyetleri itibariyle pazarlık konusu olabilecek kararlardan değildir.

Dolayısıyla Rekabet Kurulu'nun kararları içerisinde alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine konu olmaya en elverişli kararlar idari para cezası kararları olarak gözükmektedir. Bunun birinci temel nedeni olarak, esasa ilişkin idari para cezasını gerektiren yasaklı davranışların tespitinin rekabet alanının kendine özgü mahiyetinden kaynaklanan zorluğu ve Rekabet Kurulu'na bu tespit için geniş takdir yetkisi verilmiş olması söylenebilir. Böylece ilgili taraflar uzlaşarak ihlal tespitini daha kolay somutlaştırmakta ve idarenin tek taraflı değerlendirmesiyle ortaya konabilse de yargı denetiminden başarıyla geçemeyebilecek soruşturmalardan daha etkin sonuç alınabilmektedir. Bu durumun ikinci temel sebebi ise idari para cezalarının miktarının belirlenmesinde idari makamların takdir yetkisinin bulunmasıdır.

Rekabet hukukunda idari para cezaları çok ciddi boyutlara ulaşabilmektedir. Nitekim rekabet hukukunun en önemli aktörlerinden olan teşebbüsler, genel itibariyle piyasayı etkileyebilecek seviyede yüksek gelirler elde etmekte, buna bağlı olarak hesaplanan ceza oranları da çok yüksek meblağları bulabilmektedir. Bu durumu somutlaştırabilmek adına aşağıda 2021³⁸⁹, 2022³⁹⁰ ve 2023³⁹¹ yıllarında Rekabet Kurulu tarafından uygulanan idari para cezalarına yer verilmiştir.

³⁸⁹ Rekabet Kurumu Faaliyet Raporu 2021 (Erişim Tarihi 24.06.2024)

³⁹⁰ Rekabet Kurumu Faaliyet Raporu 2022 (Erişim Tarihi 24.06.2024)

³⁹¹ Rekabet Kurumu Faaliyet Raporu 2023 (Erişim Tarihi 24.06.2024)

Tablo 4: İdari Para Cezalarının Miktarı³⁹²

İdari Para Cezaları (TL)			
	2021	2022	2023
Esastan Verilen (16/3 uyarınca)	₺4.229.946.505,27	₺1.731.940.315,44	₺1.900.675.662,96
Yargı Kararı Sonrası (16/3 uyarınca) Esastan Verilen	₺46.489,52	₺6.699.852,01	--
Usulden Verilen (16/1-a uyarınca)	--	--	--
Usulden Verilen (16/1-b uyarınca)	₺1.242.897,12	--	₺476.803,81
Usulden Verilen (16/1-c uyarınca)	--	₺3.518.407,23	₺3.445.013,15
Usulden Verilen (16/1-d uyarınca)	₺121.038.512,29	₺115.268.235,48	₺267.887.916,22
Sürelili Para Cezası (17 uyarınca)	₺3.392.291,66	--	₺492.203.348,71
TOPLAM	₺4.355.666.695,86	₺1.857.426.810,16	₺2.664.688.744,85

Görüldüğü üzere Rekabet Kurulu tarafından uygulanan idari para cezalarının büyük bir bölümünü esasa ilişkin idari para cezaları oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu denli yüksek miktarda para cezalarının tahsili çoğu zaman kolay olmamaktadır. Kaldı ki teşebbüsler bakımından bu idari para cezalarını doğrudan ödemek, ticari faaliyetlerini olumsuz etkileyeceğinden zaman kazanmak veya diğer sebeplerle genellikle uyuşmazlık konusu yapılarak dava yoluna götürülmektedir.

Rekabet ihlallerinin tespiti, disiplinler arası çalışmalar neticesinde Rekabet Kurulu tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla bu uyuşmazlıkların dava yoluyla çözümü çoğu zaman kolay olmamaktadır. Diğer bir ifadeyle idari yargı mercilerinde rekabet uyuşmazlıklarının çözülmesi çoğu zaman uzun süreçler alabilmektedir. Bu açıdan Rekabet Kurulu'nun esasa ilişkin idari para cezalarına yönelik uzlaşma müessesesi düzenlenerek uyuşmazlığın mahkeme yargısı dışında giderilmesi amaçlanmıştır.

Uzlaşma müessesesinin rekabet hukukundaki uygulanma süreci ve elde edilen sonuçlar itibarıyla, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesindeki yasaklanmış davranışlara ilişkin soruşturmaların, uzlaşma kapsamına alınmasının tartışılması gerekmektedir. Maddedeki önemli kriter olan "etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşme veya devralma" davranışlarının niteliği ve uygulanabilecek idari para cezasının esasa

³⁹² <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/karar-istatistikleri> (Erişim Tarihi:24.06.2024)

ilişkin idari para cezası olması dikkate alındığında, bu alandaki soruşturmalarda uzlaşma müessesesinin uygulanması Rekabet Kurulu’nun işini kolaylaştırabilecektir. Böylece hem rekabet hukuku uyuşmazlıklarında etkili olduğu sonucuna varılan uzlaşma müessesesinin kapsamı genişletilmiş olacak hem de Rekabet Kurulu’nun zaman ve emek tasarrufuna katkı sağlanmış olacaktır. Fakat Uzlaşma Yönetmeliği’nde bu yönde yapılacak düzenlemelerde, mevcut düzenlemelerden farklı bazı noktalara özellikle 4054 sayılı Kanun’un 11. maddesindeki hükümlere özen gösterilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Nitekim 4054 sayılı Kanun’un 16. ve 17. maddelerinde “birleşme ve devralmalar” bakımından hem usule hem esasa ilişkin idari para cezası gerektiren eylemler öngörülmektedir. Hangi birleşme ve devralma fiillerinin izne tabi olduğu Rekabet Kurulu’nca çıkarılacak tebliğlerle belirlenirken, izin alınması gereken durumlarda izin alınmadan gerçekleştirilen birleşme ve devralmalar 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinin birinci fıkrası ve 17. maddesi uyarınca usule ilişkin idari para cezası olarak yaptırıma bağlanmıştır. Fakat ister izne tabi olsun ister olmasın “etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşme veya devralma” fiilleri rekabet ortamını bozucu ihlal davranışı olduğundan 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesinin birinci fıkrası delaletiyle 16. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca esasa ilişkin idari para cezası öngörülen bir hal olarak düzenlenmiştir. Tam bu noktada Kurumdan izin alındıktan sonra gerçekleşecek birleşme ve devralma fiillerinin “etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşme veya devralma” olarak kabul edilmesi durumu, öncesinde verilen “izni” sorgulanır hale getirebileceğinden Rekabet Kurulu’nun bu husustaki tasarruf alanının geniş olmadığı sonucuna varılabilir. Bu nedenle Rekabet Kurulu’nun başlangıçta izin verdiği birleşme ve devralmalar bakımından 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesinin ihlaline yönelik başlatacağı soruşturmalar için getirilecek uzlaşma müessesesinde ayrıksı düzenlemelere ihtiyaç olabilecektir.

4. Rekabet Hukukunda Uzlaşma Benzeri Düzenlemeler

Rekabet hukukun kendine özgü sistematığı bir takım farklı uygulamaların düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bunlardan ilk çalışmamızda detaylı olarak ele aldığımız uzlaşma müessesesidir. Uzlaşma dışında rekabet hukukunda pişmanlık programları ve taahhüt uygulaması düzenlemelerine yer verilmiştir. Bu uygulamaların uzlaşma müessesesinden farklarının ortaya koyulması uzlaşmanın rekabet hukukunda özelliğini ortaya koymamız açısından önem arz etmektedir.

4.1. Pişmanlık Programları

4054 sayılı Kanun'un 16.maddesinin altıncı fıkrasında pişmanlık programları düzenlemesine yer verilmiştir. Bu doğrultuda çalışmamızın konusu olan uzlaşma müessesesine benzer nitelikte 16 Aralık 2023 tarihli ve 32401 Sayılı “Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik” yürürlüğe konulmuştur. Düzenleme iki ayrı gruba yönelik iki ayrı bölüm halinde yapılmıştır. Buna göre ilk grup “Teşebbüsler ve Teşebbüs Birlikleri”dir. Diğer grup ise “Yöneticilere ve Çalışanlar”dır.³⁹³

Bu yönetmeliğin temel amacı, teşebbüslerin işbirliği sayesinde kartellerin ortaya çıkarılmasıdır. Bu amaç doğrultusunda Kurum’la işbirliği yapan teşebbüslere idari para cezalarında indirim elde imkânı tanınmasının yanı sıra Uzlaşma Yönetmeliği’nden farklı teşebbüslerin hiç ceza almama imkânı da bulunmaktadır.

Para cezası verilmemesine yönelik düzenleme şu şekildedir:

“Kurul’un ön araştırma yapmaya karar vermesinden önce, diğer kartel taraflarından ve kartel kolaylaştırıcılarından bağımsız bir şekilde 6. maddede belirlenen bilgi ve belgeleri sunan ve koşulları yerine getiren ilk başvuru sahibine para cezası verilmez. Bu fıkranın uygulanabilmesi, 7. maddenin birinci fıkrası çerçevesinde bir başvurunun bulunmamasına bağlıdır.”

Anılan düzenlemeden anlaşıldığı üzere Uzlaşma Yönetmeliği’nden farklı olarak programa ilk başvuran teşebbüsün belirli şartları taşıması halinde hiç ceza almaması söz konusudur. Bu konu da temel ölçüt programa başvuru sırası olarak belirlenmiştir.

Sürece ilişkin usuli düzenlemelerde uzlaşma müessesesi ile kıyaslanarak ele alınacak olursa pişmanlık programı olarak ifade edilen bu uygulamaya ön araştırma yapmaya karar verilmesinden soruşturma raporu tebliğ edilene kadar başvurulabilecektir. Bu durum iki yönetmeliğin farklı amaçlara hizmet etmesiyle açıklanabilir. Nitekim uzlaşma müessesesinde temel amaç usuli faydayı sağlamak olarak belirlenmişken pişmanlık programında, henüz ortaya çıkmamış kartellerin ortaya çıkarılarak, karteller hakkında soruşturma hazırlanmasına zemin sağlanması veya yürütülen bir soruşturmanın derinlik kazanabilmesi için yeni bilgi ve belge ve beyanların yani yeni delillerin elde edilmesi amaçlanmaktadır.³⁹⁴ Dolayısıyla teşebbüsler ön araştırma aşamasında dahi pişmanlık başvurusunda bulunabilecektir.³⁹⁵

Başvuru sonrası Rekabet Kurulu gerekli şartları değerlendirerek idari para cezası verilmesine gerek olmadığına karar verebileceği yönetmelik hükümlerine göre yüzde elliye

³⁹³Sevda Yaşar Coşkun, “Türk Rekabet Kurulu Kararları Işığında Pişmanlık Programının Uygulanması: Belirsizlikler ve Tutarsızlıklar”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23/ 3–4, (2014), 78-107.

³⁹⁴ Varlı, Türk “*Rekabet Hukukunda Uzlaşma Prosedürü*”, 43.

³⁹⁵ Coşkun, “Türk Rekabet Kurulu Kararları Işığında Pişmanlık Programının Uygulanması: Belirsizlikler ve Tutarsızlıklar” 78-107.

varan indirimler uygulayabilecektir. Bu boyutuyla pişmanlık programları her soruşturma ve başvuruya göre farklı sonuçlar doğuracak bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.³⁹⁶

4.2. Taahhüt Usulü

Taahhüt sistemi genel bir ifadeyle, rekabet soruşturmalarına taraflar teşebbüslerin, yasaklanan davranışlara yönelik birtakım taahhütler vermeleri suretiyle soruşturmanın sonlandırılmasıdır.³⁹⁷ Bu taahhütlere uyulmaması hali ise ayrıca idari yaptırımlar uygulanması gereken haller arasında düzenlenmiştir. Uygulama yönelik usul ve esaslar da uzlaşma müessesesinde olduğu gibi ikincil mevzuat düzenlemesi ile Kurul tarafından belirlenmiştir.³⁹⁸

Uzlaşma müessesesinden farklı olarak ağır ve açık ihlalin söz konusu olduğu durumlarda taahhüt uygulamasına başvurulamayacaktır. Ağır ve açık ihlaller daha önce de değindiğimiz üzere rakip teşebbüsler arasında fiyat tespitinde bulunulması, bölgelerin paylaşılması, hallerde anlaşmalı hareket edilmesi, duyarlı bilgilerin paylaşılması ve yeniden satış fiyatının belirlenmesi gibi davranışlar olarak kabul edilmektedir.³⁹⁹

Taahhüt usulünü uzlaşma müessesesinden farklılaştıran diğer bir düzenleme taahhüt usulüne başvuru yapılmasında dair sürecin ön araştırma aşaması ile sınır olmasıdır.

Öyleyse ilk olarak ifade edebiliriz ki uzlaşma bakımından böyle bir sınırlama olmadığından taahhüt usulüne göre uzlaşma müessesesinin işlerliği daha yüksektir. Gerçekten de kurul tarafından yayınlanan faaliyet raporların incelendiğinde uzlaşma müessesesine taahhüt usulüne nazaran daha yüksek bir talep olduğu görülmektedir.⁴⁰⁰ Ayrıca uzlaşma ve taahhüt uygulaması beraber uygulanabildiğinde teşebbüsler ciddi indirimler elde edebilmektedir.

³⁹⁶ Coşkun, “Türk Rekabet Kurulu Kararları Işığında Pişmanlık Programının Uygulanması: Belirsizlikler ve Tutarsızlıklar” 90.

³⁹⁷ Varlı, Türk “*Rekabet Hukukunda Uzlaşma Prosedürü*” 40.

³⁹⁸ “Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Ön araştırmalarda Ve Soruşturmalarda Sunulacak Taahhütlere İlişkin Tebliğ” 16.03. 2021 Resmî Gazete Sayı: 31425

³⁹⁹ Bu konu hakkında bkz. “Ağır ve Açık İhlal” başlığı 81.

⁴⁰⁰ Kurum tarafından yayımlanan faaliyet raporları incelendiğinde 2024 yılının ilk atlı ayında 11 soruşturma taahhüt ile sonuçlandırılmışken 66 soruşturma uzlaşma ile sonuçlandırılmıştır. Bkz. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/2024-yili-ilk-6-ay-20240719101130102.pdf>

(Erişim Tarihi:16.10.2024)

SONUÇ

Bu tezde, rekabet soruşturmalarından doğan uyuşmazlıklarda alternatif bir uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak uzlaşma müessesesinin potansiyeli ele alınmıştır. Konunun önemini ortaya koyabilmek amacıyla idare hukukunda uzlaşma müessesesinin hukuki çerçevesi ve uygulamaları detaylı bir şekilde incelenmiştir. İdare hukukunda uzlaşmanın genel olarak idari yaptırımlardan doğan uyuşmazlıkların yargıya taşınmadan çözümlenmesini sağlamak amacıyla uygulandığı tespit edilmiştir. Bu yöntemle, idari süreçlerin hızlanmasına ve yargı mercilerinin iş yükünün azaltılmasına katkı sağlamak, ayrıca barışçıl bir yöntem olarak idarenin güvenilirliğini artırmak amaçlanmıştır.

Tüm bunların haricinde son yıllarda önemi artan düzenleyici ve denetleyici kurumlara soruşturma süreçlerini kısaltmak amacıyla uzlaşma yetkisi verildiği görülmektedir. Bu sayede ekonomik ve sosyal yönüyle hassas alanlarda düzenleme ve denetleme yapmakla görevli olan otoritelerin emek ve maliyet kayıplarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bu açıdan müessesesinin işlerliğini değerlendirebilmek amacıyla Rekabet Kurul'u uygulaması ele alınmıştır.

Rekabet Kurulu başta idari yaptırım kararları olmak üzere çeşitli kararlar alarak rekabet piyasasını regüle etmektedir. Bu doğrultuda Rekabet Kurulu'nun en çok başvurduğu yöntemlerden biri idari para cezası yaptırımını olarak değerlendirilmektedir.

Rekabet Kurulu'nun idari para cezası kararlarını verirken uygulaması gereken özel usul kuralları mevzuat çerçevesinde değerlendirilmiştir. Maliyetli ve uzun süren bu süreç sebebiyle gerek Kurum'un bazı zorluklarla karşılaştığı gerek teşebbüslerin çeşitli mağduriyetler yaşadığı tespit edilmiştir. Bu olumsuz durumların önüne geçmek amacıyla Rekabet Kurumu çeşitli politikalar ortaya koyarak soruşturma sürecinin sebep olduğu sorunların önüne geçmeye çalışmaktadır. Bu anlamda Kurum tarafından atılan son adım, uzlaşma müessesesinin uygulamaya konulması olmuştur. Uzlaşma müessesesinin usul ve esasları yine Rekabet Kurulu tarafından çıkarılan Uzlaşma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Buna göre Rekabet Kurulu, 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerini ihlal eden teşebbüslere yönelik olarak resen veya tarafların talebi üzerine uzlaşma usulünü başlatabilecektir. Bu açıdan geline aşama itibarıyla Rekabet Kurulu tarafından esasa ilişkin yürütülen soruşturmalarda uzlaşma usulünün kapsamının, etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekildeki birleşme ve devralmalar bakımından

genişletilebileceği ve 4054 sayılı Kanun'daki esasa ilişkin idari para cezası gerektiren tüm eylemlere ilişkin soruştırmaların uzlaşma kapsamına alınabileceği kanaatindeyiz.

Diğer taraftan idare hukukundaki uzlaşma müessesesi, bir nevi cezada indirim müessesesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de genel olarak idari para cezaları için öngörülen müessese netice itibariyle tarafların indirim karşılığı anlaşmalarından ibarettir. Bu konuya ilişkin örneklere ilgili kısımda yer verilmiştir.

Rekabet hukuku alanında bu indirim oranı yüzde on ile yüzde yirmi beş arasında öngörölmüştür. İndirim oranının yüksek ya da düşük olduğuna yönelik eleştiriler yapılmaktadır. Ancak kanaatimizce, taahhüt ve pişmanlık programları gibi rekabet hukukuna özel usullerle beraber bir de uzlaşma indiriminin uygulanması sayesinde teşebbüsler ciddi oranda indirimden faydalanabilecektir. Bu durum teşebbüslerin uzlaşma usulüne talebini artıracaktır. Gerçekten de Kurum'un faaliyet raporları incelendiğinde, 2021 yılında sadece 4 uzlaşma kararı yayınlanmışken 2023 yılı sonunda 68 uzlaşma kararının yayınlandığı görölmüştür.

Uygulamaya yönelik tespit edilen sorunlardan *ilki* uzlaşma başvurusunun yapılması için azami süre öngörölürken uzlaşma sürecinin ne kadar sürebileceğine dair azami bir süre mevzuatta öngörölmemiş olmasıdır. Usulî fayda bakımından kurul kararlarında sürecin her ne kadar hızlı işletildiği görölse de yasal zeminin oluşturulması, diğer bir ifadeyle uzlaşma sürecinin tamamlanması için gereken azami sürenin de Uzlaşma Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenmesi, müessesesinin işlerliğini olumlu etkileyecektir.

İkinci ise yönetmelikle belirlenen oran aralığında indirim oranının somut olaya göre nasıl belirleneceğine dair kriterlerin belirlenmemiş olmasıdır. Yayınlanan kurul kararlarında, aynı soruştırmaya taraf teşebbüslere farklı indirimler uygulandığı görölmektedir. Dolayısıyla Rekabet Kurulu'nun cezada indirim uygularken tercih ettiği oranla ilgili takdir yetkisini kullanırken öncelik verdiği kriterleri şeffaf olarak paylaşması, bu husustaki endişeleri azaltacaktır.

Üçüncü husus, uzlaşma nihai kararında yer alan hususlara karşı yargı yoluna başvurulamayacak olmasıdır. Bu durum aslında sadece uzlaşmanın tarafları için öngörölmüştür. Bu nedenle İYUK kapsamında taraf kavramı üzerinde durularak uzlaşmaya taraf olmayan ancak menfaati etkilenen kişilerin yargı yoluna başvurup başvurmayacağı tartışılmış ve menfaati etkilenenlerin yargı yoluna başvurma imkânı olduğu sonucuna varılmıştır. Uzlaşmaya taraf olmadığı halde uzlaşma sonucundan etkilenen teşebbüsler bakımından sorun görönmese de uzlaşmanın tarafları için sınırlı ölçüde de olsa yargı denetimine başvuru imkânı olduğu

tespiti yapılmıştır. Nitekim uzlaşma metninde yer alan hususların ve idari para cezasının dava konusu edilmesi yasak olsa da uzlaşma kararı neticesinde tesis edilen idari para cezanın idari işlem niteliğine haiz olduğu ve nihai kararın uzlaşma metni ile uyumluluğu noktasında yargı denetimine açık olduğu kanaati belirtilmiştir.

Türk İdare Hukuku bakımından önemli bir örnek teşkil eden uzlaşma müessesesinin beklentileri karşılayabilmesi Rekabet Kurulu'nun süreçte nasıl bir tutum takınacağı ile yakından ilişkilidir. Bu açıdan Rekabet Kurulu'nun takdir yetkisini gerekçeli, şeffaf ve objektif bir şekilde kullanması, müesseseye yönelik birçok tartışmalı noktayı ya da eleştiriyi ortadan kaldıracaktır.

Bir başka açıdan uzlaşma müessesesinin özel hukuk bakımından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim uzlaşma görüşmelerinden elde edilen bilgilerin soruşturma kapsamında kullanılamayacağı belirtilse de uzlaşma nihai kararında yer alan tarafların ihlali kabul beyanının özel hukuk davalarında delil olarak kullanılması mümkündür. Dolayısıyla ihlalden zarar görenler uzlaşma nihai kararına dayanarak teşebbüslere karşı tazminat davası açabilecek ve uzlaşma nihai kararı bu davada delil teşkil edecektir. Rekabet hukukundaki ihlal tespitlerinin veya uzlaşma sonucundaki ihlal kabullerinin özel hukuk uyuşmazlıklarındaki sonuçlarına yönelik özel bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu tartışılabilir. Çünkü üçüncü kişilerin açabileceği tazminat davasıyla muhatap olmak istemeyen teşebbüslerin uzlaşma müessesesine karşı çekimser kalması sorununu çözmek, uzlaşma müessesesinin işlerliği bakımından önemli olacaktır.

Sonuç olarak bu çalışmada, uzlaşma müessesesinin teorik ve pratik boyutları ele alınmış, rekabet hukukunda ne gibi avantajlar sağladığı ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Uzlaşma müessesesi, hukukun etkinliğini artıran ve uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözülmesini sağlayan önemli bir mekanizma olarak değerlendirilmektedir. Rekabet hukukunda uzlaşmanın daha yaygın kullanılması, uyuşmazlıkların çözümünde etkili ve sürdürülebilir sonuçlar elde edilmesine katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

AKİNCE, Bora. “Uluslararası Hukukta Çözüm Mekanizmaları ve Uluslararası Hukukta Uygunluğun Sağlanması Mekanizmaları Karşılaştırmalı Bir Analiz”. Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 10(1),99-114.

AKİPEK, Jale – **AKINTÜRK**, Turgut – **ATEŞ**, Derya. *Türk Medeni Hukuku Başlangıç Hükümleri Kişiler Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019.

AKKOYUNLU, Sencer Abdullah. “Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar”. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28/48, 2023.

AKSAKAL, Emrah. *Gümrük Uyuşmazlıklarında Alternatif Çözüm Mekanizması: Uzlaşma*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2023.

AKSOYLU, Özge. *4054 Sayılı Kanun’un 4. Ve 6.maddeleri uyarınca Rekabet Kurulunun İzlediği İdari Usuller*. Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi, 2004.

AKTAŞ, Batuhan – **SEYHAN**, Serkan. “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanın Belirlenmesine İlişkin Bir İnceleme”. TBB Dergisi 2019 (144)

AKTAŞ, Gülsüm. “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında İdari Yargının Görev Alanı Ölçütleri (Belirlenebilir Mi?)”. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 5, 2015.

AKYILMAZ, Bahtiyar – **SEZGİNER**, Murat – **KAYA**, Cemil. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

ALBAYRAK, Hakan. “Eşitlik ve Tarafsızlık İlkelerinin Zorunlu Arabuluculuk Bağlamında Yeniden Değerlendirilmesi Zorunluluğu”. Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 17 Etik Özel Sayı, 25-12-2018.

ARAL, Vecdi. *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.

ARAT, Nilay. *İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*. Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, 2009.

ARSLAN, Soygüt. *Türk Ceza ve Usul Hukukunda Uzlaşma Kurumu*, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2008.

ARSLANER, Hakan. “*Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Etkinliği Sorunu*”. Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, 17/1, 2016.

ARSLANTÜRK, Yalçın. “*Vergi Uyuşmazlıklarında İdareyle Uzlaşma Yolunun Hukuki Eleştirisi*”. Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1/1, 2018.

ARTUK, Mehmet Emin – **GÖKCEN**, Ahmet. *Ceza Hukuku Genel Hükümler*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.

ATAY, Ender Ethem. “*Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması*”. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c. X, s.1, 2 y.2006, s.269

ATAY, Ender Ethem. *Hukuk Başlangıcı*. Ankara: Gazi Kitapevi, 2014.

ATAY, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları, 2016.

ATIŞ, İrfan. “*Arabuluculuk Uygulamasında Gizlilik İlkesinin Uygulanması ve Önemi*”. Sakarya İktisat Dergisi Cilt 8. Sayı 1 2019 s. 74-84.

AYATA, Zeynep. “*Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku*”. Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 4/1, 2014.

AYDEMİR, Muhammed Emin. “*4054 Sayılı Kanun Kapsamında Savunma Hakkının Etkili Kullanımı Çerçevesinde Dosyaya Giriş Hakkı*”. Adalet Dergisi c.70 Nisan, 2023, 505-541

AYGÜN, Emre. “*Gümrük Kanunu Uyarınca Tesis Edilen İdari Yaptırımların Yargısal Denetimi*”. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2021.

AYGÜN, Esin. “*Rekabet Hukukunda İdari Para Cezalar: Teori ve Uygulama*”. Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2008.

BAHADIR, Nariye Tuğçe. “*Hak Arama Hürriyeti Perspektifinden Arabuluculuk*”. Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.

BAŞARA, İlke. “*İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıklarda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemi Olarak Arabuluculuk: Karşılaştırmalı Bir İnceleme*”. Yüksek Lisans Tezi, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi, 2022.

BAŞSORGUN, Rıza Hakan. “*Rekabet Hukukunun Anayasal Dayanakları ve Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Yer Alan Cezai Hükümlerin Hukuki Niteliği*”. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

BAYRAK, İsmail Eşref. “*İdari Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları*”. Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.

BİLİCİ, Nurettin. *Kamu Maliyesi İktisadi Boyutu*. Ankara: Savaş Yayınları, 2019.

CANDAN, Turgut. “*Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*”. Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, 2006.

CEYLAN, Mahmut. “*İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında ‘Yetki’*”. Doktora Tezi, Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2021.

CİDECİGİLLER, Aynur. “*İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Sulh Yoluyla Çözülmesi*”. Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

CİN KARAGÖZ, Emine. “*İdare Hukukunda Karine ve Varsayım*”. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.

COŞKUN, Sevda Yaşar. “*Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Müessesine Eleştirel Bir Bakış*”, Yorum-Yönetim-Yöntem Uluslararası Yönetim-Ekonomi ve Felsefe Dergisi Cilt 8 Sayı: 2: s.79-94

ÇAĞLAYAN, Ramazan. “*İdari Yargıda Kesin Hüküm*”, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: II Sayı: 1 s.123

ÇAĞLAYAN, Ramazan. “*İdari Yaptırımlar Hukuku*”. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2006.

ÇAL, Sedat. “*Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11/1, 2007.

ÇAPRAZ, Melike. “*Gümrük Mevduatında Vergi Uyuşmazlıkları ve İdari Çözüm Yolları*”. Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.

ÇİFTÇİ, Kübra. “*Türk Hukukunda İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumunun Yeri ve Önemi*”. Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.

ÇOLAK, Nusret İlker. “*İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları*”, Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, 2013, s. 86-87.

DAMAR, Fatma Betül. “*Bir Hukuki İşlem Türü Olarak İdari İşlem*”. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

DEMİR, Koray. “*Rekabet Hukukunun Hukuk Mahkemeleriyle Eliyle Uygulanması Önündeki Engeller*”, Türk Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019: 1(2): 91-124.

DEMİRBAŞ AKSÜT, Burcu. “*Gümrük Vergilerinden Kaynaklanan Anlaşmazlıkların Uzlaşma Yolu ile Çözümü*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 18/2, 2016.

DEMİRBAŞ AKSÜT, Burcu. “*Vergi Anlaşmazlıklarının Çözüm Yolu Olarak Uzlaşma*”. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

DEMİRCİ, Metin. “*Rekabet Hukukunun İhlalinden Doğan Tazminat Sorumluluğunun Hukuki Niteliği*”. Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

DOĞAN, İlyas. *Devlet ve Toplum Kuramlarına Yeni Yaklaşımlar*. Ankara: Astana Yayınları, 2014.

DOĞAN, İlyas. *İnsan Hakları Hukuku*. Ankara: Astana Yayınları, 2019.

EKER AYHAN, Zeynep Feyza. “*Rekabet Hukuku Uyuşmazlıklarının Uluslararası Tahkim Yoluyla Çözümü*”, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017.

EKİNCİ, Murat. “Ceza Hukuku İlkeleri Bakımından *İdari Yaptırımlar*”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2017/3: s.239.

ERCOŞKUN ŞENOL, Kübra. “*Sözleşmenin İçeriğini Belirleme Özgürlüğü ve Bunun Genel Sınırı TBK.m.27*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 2017.

ERDİNÇ, Burcu. “*İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*”, Ankara Barosu Dergisi, S: 2, 2012, s. 242.

ERDOĞMUŞ, Taha. “*Kişisel Verileri İhlal Eden İdareye Karşı İdari Para Cezası Uygulanması Sorunu*”, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 10/1, 2023.

ERMENEK, İbrahim – **ATALI**, Murat. *Medeni Usul Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.

EROL, Atanur. “*İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolu*”. Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

DOĞAR, Mehmet. “*Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Sözleşmesi*” Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin. *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2011.

GÖÇGÜN, Muhammed. “*İdari İşlemin Konu Unsuru*”. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.

GÖKALP, Özge Tuçe. “*Ceza Usul Uygulamasında Uzlaşma Örneği*”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi 6/1, 2014.

GÖZLER, Kemal. *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınları, 2019.

FİŞ ÜSTÜN, Gül. “*Arabuluculuk Faaliyetlerinde İdarenin Yeri ve Yetkisi*”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 26/1, 2020.

GÜLTEKİN, Mustafa. “*Vergi Uyuşmazlıklarının Çözüm Yollarında Uzlaşma*”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 7 Haziran 2016, s. 578.

GÜNDÜZ, Harun. “*Rekabet Hukuku Alanında Uygulanan İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*”. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

GÜNER, Cemil. “*Rekabet Hukukunda Yasak İlkesinden Muafiyet*”, TBB Dergisi, Sayı 71, s.148

GÜVEN, Pelin. *Rekabet Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2005.

GÜVENEK, Burcu. “*Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları*”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 9/18 (2009), 60.

GÜZEL, Oğuzkan. “*Bağımsız İdari Otoritelerde İdari Usul ve Yargısal Denetimi*”. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

GÜNDÜZ, Harun. “*Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları*”. Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2013.

GÜRKAYNAK, Gönenç. “*Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin Hukuk ve İktisat Perspektifinden ‘Amaç’ Tartışması*”, Rekabet Kurumu.

HAMZAOĞLU, Ecem. “*Rekabet Kurulu’nun İnceleme ve Araştırmalarında İzlediği Usul*”. Yüksek Lisans Tezi, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

HASOĞLU, Aynur. “*İdare Hukukunda Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65 (4) 2016: 1981-1996 s.1983.

HASOĞLU, Aynur. *Türk İdari Yargılama Hukukunda Usul Ekonomisi İlkesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.

HERDEM, Kazım. “*Türkiye’de Rekabet Kurulunun Statü ve İşlevi*”. Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.

HOCADOĞLU, Celal. “*Vergi Hukukunda Uzlaşma*”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 5 Mayıs 2015, s.496.

İLİMAN, Tarık- **TEKELİ**, Recep. “*Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi*”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3/1.

KAFALI, Ömer Faruk. “*Tahkim Yargılamasında Ara ve Nihai Hakem Kararları*”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

KANCA, Osman Cenk. “*Ekonomik Tasnif Esasında Türkiye’de Kamu Harcamaları*”, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3/1, 2015.

KAPLAN, Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2020.

KARAASLAN, Mehmet. “*İdarenin Taraf Olduğu Uyuşmazlıkların Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleriyle Giderilmesi*”, TBB Dergisi, 2019.

KARAHANOGULLARI, Onur. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*. Ankara: Turhan Kitapevi, 2015.

KARAKURUMER, Altunser. “*Medeni Usul Hukukunda Hüküm*”. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

KARAKUŞ, Mehmet. “*Türk Vergi Hukukunda Uzlaşma Kurumu*”. Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.

KARYAĞDI, Müjgan. “*Amerika Birleşik Devletleri’nde Uygulanmakta Olan Arabuluculuğun Yasal Düzenlemesi ve Türk Hukuku ile Mukayesesi*”. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2010.

KAVAK, İsenbike. “*Rekabet Hukuku Açısından Teşebbüs Birliği Kararları*”. Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

KAYA, Vefa. “*Rekabet Kurumun Yapısı ve Yetkilerinin ABD Rekabet Kurulu FTC ile Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*”. Doktora Tezi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.

KAYMAK, Murat. “*Makul Sürede Yargılanma Hakkı ve Bu Hakkın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Türk Hukukuna Yansıması*”. Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

KAYMAK, Şahap. “*İdari Yaptırımlarda Lehe Kanun İlkesi*”. Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.

KELLE, Hüseyin. “*İdari İşlem veya Eylem Yapılması İçin İdari Makamlara Başvuru Ve Sonuçları*”. Yüksek Lisans Tezi, Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.

KİREMİTÇİ, Orçun. “İdari Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi”, *Ombudsman Akademik* 18 (Temmuz 2023), 213-250. S.

KONURALP, Cengiz Serhat. “*Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları: Tahkim*”. Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

KOÇ, Emin. “*Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Öngörülen İdari Para Yaptırımları*”. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

KÖSE, Burcu. “*Tüketici Hukukunda İdari Yaptırımlar*”. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

KULA, Ayşegül. “*Rekabet Kurumunun Birleşme Ve Devralmalar Üzerindeki Kolluk Yetkisi*”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

KURT, Hayrettin. “*İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVIII, 2014.

KURU, Baki – **ASLAN**, Ramazan – **YILMAZ**, Ejder. *Medeni Usul Hukuku*. İstanbul: Yetkin Yayınevi, 2008.

KÜÇÜK, Fusun Ceren. “*İdari Yargılama Usulü Kanunun 11.maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları*”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

ÖZTÜRK, K.B. “İdari İşlemin Sebep unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi,” Prof. Dr. *Metin Günday Armağanı- 2. Cilt*, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020

MERRILLS, J. G. *International Dispute Settlement*. Cambridge University Press, 2005.

MOLAN-HALEY, M. Jacqueline. *Alternative Dispute Resolution in a Nut Shell*. West Publishing Company Minnesota, 1991.

MURATOPLU, Tahir. “*İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11.maddesi kapsamındaki Başvurularda Başvuru Gününün Dava Açma Süresinin Hesabında Dikkate Alınıp Alınmayacağı Sorunu*”. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 21/34, 2016.

OCAK, Muharrem. “*Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargıya Etkisi*”. Yüksek Lisans Tezi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.

ODYAKMAZ, Zehra vd. *İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği*. Ankara: Orion Yayınları, 2013.

ÖĞURLU, Yücel. “*AIHM Kararları Ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak Ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak “Ölçülülük İlkesi”*”. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Turhan Tufan Yüce’ye Armağanı, 2001.

ÖZ, Ersan – **BOZDOĞAN**, Kübra. “*Ülke Örneklerinden Karşılaştırmalarla Türk Uzlaşma Müessesesine Öneriler*”. *Maliye Dergisi*, Temmuz-Aralık 2019; 177:330-353.

ÖZBAY, İbrahim. “*Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri*”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2006.

ÖZBEK, Mustafa Serdar. “*Tahkim İlk İtirazı Üzerine Tahkim Sözleşmesi Üzerinde Yapılan Mahkeme Denetimi*” Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1, sy.2(Aralık 2019) :179-253

ÖZÇELİK, Volkan. “*Dava Şartı Olarak Arabulucuya Başvuru Zorunluluğu Usul Ekonomisi ve Hak Arama Hürriyeti Bakımından Değerlendirilmesi*”, Kesit Akademi Dergisi Yıl: 4, Sayı:14, Haziran 2018, s. 344-352.

ÖZDEMİR, Kemaleddin. “*Türkiye’de İdari Yargı Düzeni ve Kamu Denetçiliği*”. Yüksek Lisans Tezi, Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.

ÖZDEMİR, Mustafa. “*Türk Hukukunda Uzlaştırma Kurumu*”. Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

ÖZDEMİR, Olgu. “*Rekabet Kurumunun Yerinden İnceleme Yetkisi*”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2023.

ÖZDEMİR, Selman. “*İdari İstikrar Kavramının Kullanımı Üzerine Bir Değerlendirme*”, Türk İdare Dergisi, 91/488. 2019.

ÖZDER, Azime Deniz. “*659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında İdari Uyuşmazlıkların Sulh Yolu ile Çözümü*”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

ÖZER, Suna. “*Rekabet Hukuku Açısından Rekabet Yasakları*”. Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

ÖZKAN, Ahmet Fatih. “*Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti*”, Ankara Barosu Dergisi, S. 4, Y. 2009.

ÖZKAN, Ahmet Fatih. “*Rekabet Savunuculuğunda Yeni Bir Araç: Rekabet Kurumu’nun Basın Bültenleri*”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5/2. 2016.

ÖZTÜRK, Bilge Şen. “*Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözüm Yolları ve Uzlaşma Kurumunun Değerlendirilmesi*”. Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.

ÖZTÜRK, Sibel. “*Rekabet Kurulunun İdari Para Cezaları*”. Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2022.

PAZARCI, Hüseyin. *Uluslararası Hukuk*. Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları, 2017.

PEKSÖZ, Vildan. “*Hukuk Muhakemesi Kapsamında Karineler ve Faturanın Hukuki Niteliği*”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

PEKTAŞ, Metin. “*Rekabet Hukukunda Alternatif Bir Yol Uzlaşma*”. Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2008.

PERÇİN, Gizem Ersen. “*Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yöntemlerinden Arabuluculuğun Hukuksal Düzenlemelerdeki Yeri*”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni 31/2, 2012.

REHBINDER, Manfred. *Hukuk Sosyolojisi*. Ankara: Adalet Yayınları, 2015.

SANCAKDAR, Oğuz. *İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.

SANCAKDAR, Oğuz vd. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2020.

SANLI, Kerem Cem – **ALMA**, Dilan. “*Uygulamalı Rekabet Hukuku Seminerleri*”. 2020.

SALİH, Asya. “*Arabuluculuk Kurumunun Etkinliği ve İdari Uyuşmazlıklarda Uygulanabilirliği: Bursa Örneği*”. Yüksek Lisans Tezi, Bursa Uludağ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2022.

SERTER, Yusuf Sertaç. “*İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*”. Doktora Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

SEVER, Çiğdem. “*Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü*”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 64 (1) 2015: 195-236.

SOBACI, Zahid. “*Türk İdari Teşkilatındaki ‘ADALAR’: Bağımsız İdari Otoriteler*”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 206.

ŞAHİN CEYLAN, Şule. “*Geleneksel Toplumdan Modern Topluma Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*”. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

ŞENER, Nağme Buğse. “Devletin Değişen Rolü Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoritelerin Türkiye’deki Uygulamaları ve Kamu İhale Kurumu Örneği”. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.

ŞİN, Sevil. “Vergi Hukukunda Uzlaşma Kurumu ve Komisyonları”, Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9 /1, 2019.

TANIR, Zeliha Büşra. “Arabuluculuğa İlişkin Temel İlkeler”, (Euroasia Journal Of Social Sciences & Humanities” Volume (7),Issue (1),Year (2020)

TANLI, Deniz. “Hukuk Yargısı Bağlamında Adil Yargılanma Hakkı”, İstanbul Hukuk Mecmuası, 81/1, 2023.

TANRIVER, Süha. “Rekabet Hukukunda Uzlaşma Kurumu”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi,17/53.

TANRIVER, Süha. *Medeni Usul Hukuku Cilt 1*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.

TARHAN, Ahmet Oğuzhan. “Rekabet Kurumu Tarafından Verilen İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi”. Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2023.

TAŞ, Burak. “Hukukun Genel Bir İlkesi Olarak Tabii Hâkim İlkesi”, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 18/2, 2021.

TAŞÇI, Kenan. “Türkiye’de Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesesinin Değerlendirilmesi ve Öneriler”. Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

TOMUSCHAT, C- MAZZESCHI, R. P- THÜRER, D. Conciliation in International Law. Brill, 2016.

TOPAL, Bahar. “Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesesinin Etkinliği: Uşak İli Örneği”. Yüksek Lisans Tezi, Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

TÜLEYKAN, Hayrettin. “Türkiye’de Uzlaşma Müessesesi Uygulama Sonuçlarının İncelenmesi (2012-2018)”, İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 8/1, 2019.

UÇAR, İsmail. “İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcılığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcılığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2016.

ULU, Güher. “İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi”. Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.

URAN, Emrah. “*Türkiye’deki Düzenleyici Kurulların İdari Yaptırım Yetkisi*”. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

ÜNLÜ, Hasan Hüseyin. “*Rekabet Soruşturmalarında Taraf Kavramı ve Tarafların Hakları*”. Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2003.

ÜNYILMAZ, Habip. “*Uluslararası Toplumda Uyuşmazlıkların Diplomatik Yollarla Çözümü*”. Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.

VARLI, Elif Banu. “*Türk Rekabet Hukukunda Uzlaşma Prosedürü*”. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

YAĞCI, Mustafa Okan. “*Rekabet Kurulunun İnceleme ve Araştırma Usulü ve Kurul Kararlarının Yargısal Denetimi*”. Doktora Tezi, Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017.

YAŞAR, Hasan Nuri. “*Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Yetkileri Kapsamında Kamu Gücü İlişkisi*”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20/4, 2016.

YAŞAR, Sinan Barış. “*Rekabet Hukuku ve Haksız Rekabet Hukuku İlişkisi*”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.

YAYLA, Yıldızhan. *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2010.

YAZICI, Uğur. “*Arbuluculuk Kurumunda Gizlilik ve Hukuki Sonuçları*”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 49, Yıl: 2023, s. 621-667.

YEŞİL, Tuba. “*Rekabet İhlallerinin Özel Hukuk Sonuçları*”. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020.

YEŞİLDAL, Gül Sema. “*Kambiyo Senetlerine Özgü İcra Yoluyla Takipte Menfi Tespit Davaları*”. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

YEŞİLYURT, Nazile İrem. “*Türkiye’de İdari İşlem Kuramı: İdare Hukuku Üzerine Tarihsel Bir Deneme*”. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017.

YILMAZ, Dilşat. “*Usul Ekonomisi İlkesi Çerçevesinde Türk İdari Yargılama Usulünde Sözlülük İlkesine İlişkin Bazı Değerlendirmeler*”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XXIII, Y. 2019 sayı 2 s.271.

YILMAZ, Ejder. *Hukuk Sözlüğü (Öğrenciler için)*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.

YILMAZ, Ejder. “*Rekabet Kanunu Uygulamasında Usul ve İspat Sorunları*”, Rekabet Dergisi, 2009.

YILMAZ, Elif. “*Uzlaşma Müessesesinin Hukuki Niteliği ve Temel Vergilendirme İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi XIII/1-2 (2009), s.322.

YILMAZ, Harun. *Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019.

YILMAZSOY, Ebru. “*Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylem ile Doğurduğu Hüküm ve Sonuçlar*”. Doktora Tezi, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2022.

YOLLU, Ezgi Gizem. “*Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Rekabet Kurumu Örneği*”. Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017.

YÜCE, Mehmet. “*Uyuşmazlıkların Çözümünde Toplumun Rol Üstlenmesi: Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları*”, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü Dergisi, 2022 Cilt. 1 Sayı. 1.

ZENGİN, Mehmet Ali. “*Türk Hukukunda Bazı İdari Denetim Mekanizmalarının Hukuk Devleti İlkesi Bakımından Rolü ve Önemi*”, Adalet Dergisi 68, 2022.

İTERNET KAYNAKLARI

DP, Dergi Park. “DergiPark Akademik”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://dergipark.org.tr/tr/>

Jurix. “Jurix Hukuk Dergileri Veritabanı”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://www.jurix.com.tr/>

RK, Rekabet Kurumu. “Rekabet Kurulu Kararları”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/>

RK, Rekabet Kurumu. “Rekabet Terimleri Sözlüğü Terimler Listesi”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/rekabet-terimleri-sozlugu/terimler-listesi>

TCAM, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi. “T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>

TCDB, Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı. “Danıştay Karar Arama”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://karararama.danistay.gov.tr/>

TCMBG, Türkiye Cumhuriyeti Mevzuat Bilgi Sistemi. “T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://www.mevzuat.gov.tr/>

TCMK, Türkiye Cumhuriyeti Millet Kütüphanesi. “T.C. Cumhurbaşkanlığı Millet Kütüphanesi”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://mk.gov.tr/>

TCRG, Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete. “T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://www.resmigazete.gov.tr/>

TCYB, Türkiye Cumhuriyeti Yargıtay Başkanlığı. “Yargıtay Karar Arama”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://karararama.yargitay.gov.tr/>

TDK, Türk Dil Kurumu. “Türk Dil Kurumu Sözlükleri”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://sozluk.gov.tr/>

TRdizin. “TR Dizin Dergi Arama”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://trdizin.gov.tr/>

UNCITRAL, United Nations Commission on International Trade Law. “United Nations Commission on International Trade Law”. Erişim 1 Haziran 2024. <https://uncitral.un.org/>

REKABET KURULU KARARLARI

Rekabet Kurulunun “Araba Sepeti” Kararı, Karar Sayısı: 23-31/589-199 Karar Tarihi: 13.07.2023

Rekabet Kurulu’nun “Arabam.com” Kararı, Karar Sayısı: 23-32/630-212 Karar Tarihi: 20.07.2023

Rekabet Kurulu’nun “Arnica” Kararı, Karar Sayısı: 21-46/671-335 Karar Tarihi: 30.09.2021

Rekabet Kurulu’nun “Beypazarı” Kararı, Karar Sayısı: 22-23/379-158 Karar Tarihi: 18.05.2022

Rekabet Kurulu’nun “Dydo Drinco” Kararı, Karar Sayısı: 22-32/508-205 Karar Tarihi: 07.07.2022

Rekabet Kurulu’nun “Gübretaş” Kararı, Karar Sayısı: 21-63/883-432 Karar Tarihi: 23.12.2021

Rekabet Kurulu’nun “Letgo” Kararı, Karar Sayısı: 23-32/629-211 Karar Tarihi: 20.07.2023

Rekabet Kurulu’nun “Medicana” Kararı, Karar Sayısı: 22-10/152-62 Karar Tarihi: 24.02.2022

Rekabet Kurulu’nun “Neolife” Kararı, Karar Sayısı: 23-58/1133-MUA Karar Tarihi: 14.12.2023

Rekabet Kurulu’nun “Numil” Kararı, Karar Sayısı: 22-28/465-MUA Karar Tarihi: 23.06.2022

Rekabet Kurulunun “OLKA” Kararı, Karar Sayısı: 22-29/488-197 Karar Tarihi: 30.06.2022

Rekabet Kurulu’nun “Oriflame” Kararı, Karar Sayısı: 24-13/246-103 Karar Tarihi: 14.03.2024

Rekabet Kurulu’nun “Philips” Kararı, Karar Sayısı: 21-40/589-286 Karar Tarihi: 26.08.2021

Rekabet Kurulu’nun “Schafer” Kararı, Karar Sayısı: 22-54/834-344 Karar Tarihi: 08.12.2022

