

“Rekabet Kurulu'nun 29/02/2024 tarih ve 24-11/200-M sayılı, 20/12/2024 tarih ve 24-54/1218-M sayılı ve 09/01/2025 tarih ve 25-01/38-M sayılı kararları ile aralarında davacının da bulunduğu güç ve dağıtım transformatörü sektöründe faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin, bazı elektrik dağıtım şirketleri tarafından düzenlenen ihalelerde rakipleri ile birlikte danışıklı teklif vermek ve ihaleleri paylaşmak yoluyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlâl edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak soruşturma yürütülmüştür.

Soruşturma sürecinde Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmeliğin (Uzlaşma Yönetmeliği) 5. maddesinin 3. fıkrası uyarınca aralarında davacının da bulunduğu soruşturma tarafları 24/02/2025 tarihine kadar başvurularını sunmak üzere 13/02/2025 tarih ve 25-06/148-M sayılı Kurul kararıyla uzlaşma görüşmelerine davet edilmiş, davacı vekilleri ile Kurum uzmanları arasında 10/03/2025 tarihinde uzlaşma görüşmesi gerçekleştirilmiş ve davacı vekillerince "Kurul tarafından uzlaşma ara kararının alınmasının temini ve uzlaşma sürecinin devamı için gereğinin yapılması" talep edilmiştir.

Rekabet Kurumu uzmanları ile davacı vekilleri arasında gerçekleştirilen uzlaşma görüşmeleri sonrasında 27/03/2025 tarih ve 25-13/274-MUA sayılı Kurul kararıyla Uzlaşma Yönetmeliği'nin 7. maddesi uyarınca uzlaşma ara kararı alınarak davacıya tebliğ edilmiş olup, buna göre "soruşturma sürecinin uzlaşma ile neticelenmesi halinde özetle davacının bazı elektrik dağıtım şirketleri tarafından düzenlenen ihalelerde rakipleri ile birlikte danışıklı teklif vermek ve ihaleleri paylaşmak yoluyla 4054 sayılı Kanunun 4. maddesine ihlâl ettiğine, 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin yedinci fıkrası ve Uzlaşma Yönetmeliği'nin 4. maddesinin 4. fıkrası uyarınca uzlaşma usulü sonucunda davacıya verilecek idari para cezasında % 25 oranında indirim uygulanmasına, bu çerçevede davacıya 2023 yılı gayrisafî geliri üzerinden nihai olarak %1,9125 oranında ve 15.163.785,60-TL idari para cezası uygulanmasına, Uzlaşma Yönetmeliği'nin 7. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendi uyarınca uzlaşma metninin Kuruma gönderilmesi için ara kararının tebliğinden itibaren davacıya 10/04/2025 tarihine kadar süre verilmesine" karar verilmiş, davacı tarafından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca uzlaşma ara kararına yapılan itiraz sonrasında, davacı tarafından süresi içerisinde sunulan 18/04/2025 tarihli uzlaşma metninin Kurum kayıtlarına alınmasının akabinde 09/05/2025 tarih ve 25-18/419-195 sayılı Kurul kararıyla uzlaşma ara kararı çerçevesinde davacı hakkında yürütülen soruşturmanın uzlaşma usulüyle sonlandırılmasına ve davacıya 2023 yılı gayrisafî geliri üzerinden nihai olarak %1,9125 oranında ve 15.163.785,60-TL idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir.

Kurul'un 09/05/2025 tarih ve 25-18/419-195 sayılı kararının davacı vekiline 09/05/2025 tarih ve E-13183850-050.01.04-114428 sayılı davalı idare işlemiyle 14/05/2025 tarihinde tebliğ edilmesi üzerine 09/07/2025 tarihinde bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

İptali İstenilen Kanun Hükmü:

24/06/2020 ve 31165 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7246 sayılı Kanunun 9. maddesiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 43. maddesinin başlığı “Soruşturmaya Başlanması, Taahhüt ve Uzlaşma” şeklinde değiştirilerek anılan maddeye eklenen sekizinci fıkra “Sürecin uzlaşma ile neticelenmesi halinde, idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususlar uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamaz.” kuralına yer verilmiştir.

İptali İstenilen Kanun Hükümünün Bakılmakta Olan Davada "uygulanacak bir kanun" Hükümü Olup Olmadığı Sorunu:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dilekçeler üzerine ilk inceleme" başlıklı 14. maddesinde, açılan davada dava dilekçesinin görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, süre aşımı, husumet, 3. ve 5. maddelere uygun olup olmadıkları, yönlerinden sırasıyla inceleneceği kurala bağlanmış olup; "İlk inceleme üzerine verilecek karar" başlıklı 15. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, dava konusu edilen işlemin idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmaması hâlinde davanın reddine karar verileceği kurala bağlanmıştır.

Bakılmakta olan dava; davacı şirketin 2023 yılı gayrisafi geliri üzerinden nihai olarak %1,9125 oranında ve 15.163.785,60-TL idari para cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin 25-18/419-195 sayılı Kurul kararının bildirimine dair 09/05/2025 tarih ve E-13183850-050.01.04-114428 sayılı davalı idare işleminin iptali istemiyle açılmıştır.

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin kararları incelendiğinde, Kurul kararının bildirilmesi niteliğinde olan işleme karşı açılan davada, asıl dava konusunun Kurul kararı olduğunu kabul edilerek, davalı Rekabet Kurumu'nun "Dava konusu işlemin iptal davasına konu olabilecek kesin ve yürütülebilir nitelikte bir işlem olmadığı, (...) tarihli nihaî işleme karşı dava açılması gerektiği" yolundaki itirazları haklı bulunmamış ve davanın esası incelenmiştir (Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 02/04/2013 tarih ve E:2009/4016, K:2013/901 sayılı kararı). Ayrıca Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin güncel kararları incelendiğinde, davacı tarafından Kurul'un nihaî karar bildirimini üzerine açılan davadan sonra, Kurul'un gerekçeli kararına karşı ikinci açılan davanın derdestlik nedeniyle incelenmesi de mümkün değildir (Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 26/06/2024 tarih ve E:2020/1228, K:2024/2873 sayılı; 17/10/2024 tarih ve E:2021/5248, K:2024/4077 sayılı kararları).

Bu çerçevede, dava konusu uyuşmazlığın esasını 09/05/2025 tarih ve 25-18/419-195 sayılı Kurul kararının oluşturduğu sonucuna varılmaktadır.

Dava konusu uyuşmazlıkta, 09/05/2025 tarih ve 25-18/419-195 sayılı Kurul kararı davacı tarafından sunulan uzlaşma metninin kabul edilmesine ilişkin idari işlem olmakla birlikte, Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nin yerleşik içtihatları çerçevesinde uzlaşma başvurusunda bulunan ve uzlaşma metni sunarak sürecin sonlandırılmasını talep eden taraf/tarafların karara bağlanan idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan sair hususları dava konusu yapma hakkı bulunmadığından, bu nitelikteki davanın esası hakkında inceleme yapma olanağı bulunmamaktadır (Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi'nin 07/05/2025 tarih ve E:2025/228, K:2025/604 sayılı; 30/04/2025 tarih ve E:2025/316, K:2025/576 sayılı kararları).

Bu durumda, davacı şirket tarafından sunulan uzlaşma metninin kabul edilmesi ile davacı şirketin 2023 yılı gayrisafi geliri üzerinden nihai olarak %1,9125 oranında ve 15.163.785,60-TL idari para cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin 25-18/419-195 sayılı Kurul kararının bildirimine dair 09/05/2025 tarih ve E-13183850-050.01.04-114428 sayılı davalı idare işleminin iptali istemiyle açılan iş bu davada, iptali istenen 7246 sayılı Kanunun 9. maddesiyle 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesine eklenen sekizinci fıkranın uygulanacak kanun hükmü olduğu sonucuna varılmaktadır

4054 Sayılı Kanun Çerçevesinde Uzlaşma Müessesesi:

7246 sayılı Kanunun 9. maddesiyle yapılan düzenlemeler çerçevesinde; Rekabet Kurulu'na soruşturmaya başlanmasından sonra ilgililerin talebi üzerine veya re'sen, soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usuli faydaları ve ihlâlin varlığına veya kapsamına ilişkin görüş farklılıklarını göz önüne alarak; ihlâlin varlığı ile kapsamını kabul eden teşebbüs veya teşebbüs birlikleri ile soruşturma raporunun tebliğine kadar uzlaşabilme imkânı tanınmıştır (md. 43/4). Kurul'un hakkında soruşturma başlatılan ve ihlâlin varlığı ile kapsamını kabul eden teşebbüs veya teşebbüs birlikleri ile soruşturma raporunun tebliğine kadar uzlaşabileceği düzenlenmiştir (md. 43/5); soruşturma sürecinin uzlaşma ile sonuçlanması halinde, ilgili teşebbüse verilecek idari para cezasında yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabileceği (md. 43/6); ancak idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususların uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamayacağı (md. 43/8) da kurala bağlanmıştır.

Anılan Kanun'un madde gerekçesinde "...bu madde ile; Avrupa Birliği mevzuatında ve birçok ülke uygulamasında da yer alan uzlaşma müessesesinin Türk Rekabet Hukuku mevzuatına kazandırılması öngörülmektedir. Böylelikle, hem soruşturma sürecinin kısaltılarak hızlı bir şekilde sonuçlandırılması hem de bunlara ilişkin dava süreçlerinin neden olacağı kamusal maliyetlerin azaltılması amaçlanmaktadır." şeklinde açıklamaya yer verilmiştir.

Anılan düzenlemenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Rekabet Kurulu tarafından 15/07/2021 tarih ve 31547 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik" (Uzlaşma Yönetmeliği) ile belirlenmiş olup; Yönetmelik'te uzlaşmanın genel ilkeleri (md. 4), uzlaşma sürecinin başlatılması (md. 5), uzlaşma görüşmeleri (md. 6), uzlaşma ara kararı (md. 7), uzlaşma metni (md. 8) ve uzlaşma nihai kararına (md. 9) dair düzenlemelere yer verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik düzenlemelerinden dikkat çeken bazı hususlar şu şekildedir; uzlaşma ara kararında yer verilen hususlar uzlaşma taraflarınca müzakere konusu yapılamayacak (md. 7/4) olup, uzlaşma tarafı, uzlaşma ara kararında bildirilen hususları kabul etmesi halinde, sunacağı uzlaşma metninde idari para cezasının ve uzlaşma metninde yer alan hususların dava konusu yapılamayacağını (md. 8/1-ç) beyan etmelidir. Uzlaşma metninin Kurum kayıtlarına girmesinden itibaren on beş gün içinde, Kurul tarafından ihlâl tespitinin ve idari para cezasının yer aldığı bir nihai kararla ilgili taraf bakımından soruşturma sonlandırılacak (md. 9/1) olup; soruşturmanın en az bir teşebbüs veya teşebbüs birliği bakımından devam ettiği hallerde, gerekçeli uzlaşma nihai kararı, soruşturma sonunda verilecek nihai kararın alınmasından önce uzlaşma tarafına tebliğ edilmeyecektir (md. 9/3).

İptali İstenilen Kanun Hükmünün Anayasa'ya Aykırılığının Değerlendirilmesi:

Anayasa'nın hukuk devleti ilkesini düzenleyen "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir." düzenlemesine;

"Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması" başlıklı 13. maddesinde, "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve

ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz." kuralına yer verilmiştir.

Anayasa'nın "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36. maddesinde, "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir." kuralına yer verilmiş olup, mahkemeye erişim hakkı anayasal teminat altına alınarak mahkeme erişimin adil yargılanma hakkının önkoşulu olduğu prensibi benimsenmiştir.

Anayasa'nın 125. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü ile mahkemeye erişim hakkına ek güvence getirilmiş ve Anayasa'nın 36. maddesi de desteklenmiştir.

Anayasanın hem 36. hem de 125. maddelerinde hak arama özgürlüğünün kanunla sınırlanabilmesine yönelik bir düzenleme yer almamış, özel bir sınırlama sebebi de öngörülmemiş, böylece yasa koyucuya özel sınırlama yetkisi verilmemiştir.

Bununla birlikte, Anayasa'nın 13. maddesine göre adil yargılanma ve bu bağlamda mahkemeye erişim hakkına sınırlama getiren yasal düzenlemelerin, bu maddede yer alan sınırlamaların sınırlarına ve Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirlenen sınırlama sebeplerine uygun olması gerekmektedir. Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarında da benimsendiği üzere mahkeme hakkı mutlak bir hak olarak görülmemektedir. Devlet bu konudaki düzenlemesini yaparken bir takdir alanına sahiptir fakat mahkeme hakkına getirilen sınırlama (a) meşru bir amaç gütmelidir, (b) hakkın özünü zedeleyecek şekilde olmamalıdır, (c) güdülen amaçla orantılı olmalıdır (Benzer değerlendirmeler için bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 22/02/2013 tarih ve 28567 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 01/11/2012 tarih ve E:2010/83, K:2012/169 sayılı kararı)

İptali istenen kuralda, uzlaşmanın sağlanması hâlinde idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususların uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamayacağı öngörülmüştür. Rekabet Kurumu tarafından yürütülen soruşturmaya muhatap teşebbüslerin haklarında verilen idari para cezasına karşı, Kurul kararının iptali talebiyle yargı mercilerine başvurabilmeleri mahkemeye erişim hakkının bir gereğidir. Bu itibarla; uzlaşmanın sağlanması hâlinde, uzlaşmanın tarafının, soruşturma konusu rekabet ihlâli nedeniyle tabi tutulduğu idari para cezasının iptali talebiyle yargı mercilerine başvurulabilmesine imkân tanımayan kural, mahkemeye erişim hakkını sınırlamaktadır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere mahkemeye erişim hakkına sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir. Kanunilik ölçütü uyarınca; Anayasa'nın 13. ve 36. maddeleri kapsamında, mahkemeye erişim hakkını sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp; kuralların keyfilğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde kanuni 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 keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması icap eden bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke

hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (Anayasa Mahkemesi'nin 04/05/2017 tarih ve E:2015/41, K:2017/98 sayılı kararı, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca; Rekabet Kurulu'na soruşturmaya başlanmasından sonra, ilgililerin talebi üzerine veya re'sen, soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usuli faydaları ve ihlâlin varlığına veya kapsamına ilişkin görüş farklılıklarını göz önüne alarak; ihlâlin varlığı ile kapsamını kabul eden teşebbüs veya teşebbüs birlikleri ile soruşturma raporunun tebliğine kadar uzlaşabilme imkânı tanınmış olup; soruşturma sürecinin uzlaşma ile sonuçlanması halinde, ilgili teşebbüse verilecek idari para cezasında yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabilecektir.

İptali talep edilen kuralda uzlaşmanın sağlanması hâlinde idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususların uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamayacağı belirlenmiş olmakla birlikte; zaten soruşturma taraflarınca dava konusu yapılabilecek geriye herhangi bir husus kalmamaktadır. Başka bir anlatımla, kuralda dava konusu yapılamayacak konular uzlaşma metninde yer alan hususlar ve idari para cezası olarak sınırlandırılmış olarak görünmekteyse de uzlaşma nihâi kararında ilgilinin dava konusu yapmakta menfaati olan hususların da neredeyse ve sadece idari para cezası ile uzlaşma metninde yer alan hususlar olduğu anlaşıldığından, kuralda uzlaşmanın sağlanması hâlinde açılmayacağı öngörülen davaların kapsamı geniş olmakla birlikte, nelerin dava konusu yapılamayacağı belirlenmiştir. Bu itibarla; kuralda hangi hâl ve şartlarda, hangi davaların açılmayacağı hususlarının uygulanabilir ve nesnel şekilde düzenlendiği gözetildiğinde kuralın kanunilik şartını sağladığı sonucuna ulaşılabilecektir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere; Anayasa'nın 36. maddesinde, hak arama özgürlüğü için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte; özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir. Öte yandan Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevler, özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebilir. Nitekim, Anayasa'nın 141. maddesinin dördüncü fıkrasında, "Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir." denilmektedir. Yargı mercilerinin makul olmayan bir iş yükü ile karşı karşıya kalmaları hâlinde anılan görevi yerine getirmeleri güçleşebilecektir.

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. Başka bir anlatımla, uzlaşma kurumu sayesinde ilgili işlediği fiilin sonuçlarını giderme imkânı elde etmekte, devlet ise yaptırım uygulamak için yapacağı birçok giderden kurtulmaktadır. Nitekim, 4054 sayılı Kanunda da uzlaşma müessesinin uygulanması yönünden "soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usuli faydalar" kriter olarak öngörülmüştür.

İptali talep edilen kuralda rekabet ihlâli teşkil eden fiil nedeniyle başlatılan soruşturmanın alternatif uyuşmazlık çözüm yoluyla ortadan kaldırılması ve bu suretle hem Rekabet Kurumu'nun hem de yargının iş yükünün hafifletilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla, kuralla mahkemeye erişim hakkına getirilen sınırlamanın

Anayasa'nın devlete yüklediği ödevler bağlamında meşru bir amacının bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Bununla birlikte; kuralın meşru bir amacının bulunmasının yanı sıra ölçülü olması da gerekmektedir. Anayasa'nın 13. maddesinde güvence altına alınan ölçülülük ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. Elverişlilik öngörülen sınırlamanın amaca ulaşmaya elverişli olmasını, gereklilik amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, orantılılık ise hakka getirilen sınırlama ile amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir. Buna göre kuralla mahkemeye erişim hakkına getirilen sınırlamanın elverişlilik, gereklilik ve orantılılık alt ilkelerine aykırı olmaması gerektiği pek çok Anayasa Mahkemesi kararında da vurgulanmıştır.

Rekabet ihlâli iddiasıyla başlatılan soruşturma kapsamında uzlaşmanın sağlanmasının hem Rekabet Kurumu'nun insan kaynağını farklı alanlarda değerlendirmesine imkân tanınması hem de uzlaşma sonucunda dava açılmaması nedeniyle yargının iş yükünün hafifletilmesine katkıda bulunacağı açıktır. Ayrıca rekabet ihlâli iddiasına dayanan soruşturma kapsamındaki uzlaşma işlemlerinde, soruşturmayı sona erdirebilecek nitelikteki hükümlerin öngörülmesi kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır. Bu itibarla kuralın hem idarenin hem de yargının iş yükünün hafifletilmesi amacına ulaşma bakımından elverişli olmadığı söylenemeyecektir.

4054 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralının yer aldığı 43. maddesinin son fıkrasında uzlaşmaya ilişkin diğer usul ve esasların Kurul tarafından çıkarılan yönetmelik ile belirleneceği kurala bağlanmış olup; bu çerçevede yürürlüğe konulan Uzlaşma Yönetmeliği'nin 6. ve 7. maddelerinde sürecin uzlaşma ile sona erdirilmesi hâlinde kişiye uzlaşmanın mahiyeti ve uzlaşmayı kabul veya reddetmesinin hukuki sonuçlarının bildirileceği düzenlenmiştir. Buna göre ilgililere uzlaşmanın gerçekleşmesi durumunda uzlaşma metninde yer alan hususlara ve idari para cezasına karşı dava açamayacakları yönünde bilgi verileceği; bu itibarla, ilgililerin uzlaşma sonucunda hangi hususlara dava açamayacağının bilincinde olmadan uzlaşması ihtimalinin önüne geçebilecek önemli bir güvencenin de Uzlaşma Yönetmeliği ile sağlandığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan anılan Yönetmelik'te uzlaşma görüşmelerine başlanmış olmasının, uzlaşma taraflarının kendileri hakkında isnat edilen ihlâli kabul ettikleri anlamına gelmeyeceği, uzlaşma taraflarının, uzlaşma metninin sunulmasına kadar uzlaşma sürecinden çekilebileceği de düzenlenerek, uzlaşmanın taraflarının özgür iradelerine dayanması prensibi de benimsenmiştir.

Rekabet ihlâli isnadının; cezai sürecin herkes için bağlayıcılığı olan genel bir etki yarattığı, kamu gücünü kullanan bir kamu otoritesi tarafından yürütüldüğü, bu sürecin cezalandırıcı ve caydırıcı bir amacı olduğu, ayrıca ihlâl tespiti sonucunda tayin edilebilecek cezanın miktarı dikkate alındığında adil yargılanma hakkı bağlamında, "suç isnadı" niteliğinde sayılması gerektiği kuşkusuzdur (Ford Otomotiv Sanayi A.Ş. [GK], B. No: 2019/40991, 23/3/2023, §173). Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesiyle getirilen "uzlaşma müessesesi"nin uygulanmasında uzlaşmanın taraflarının özgür iradelerine dayanma prensibi benimsenmiş olsa da teşebbüslerin her zaman gerçekleştirdiği bir ihlâlin etkilerini telafi etmek saikiyle hareket etmeyebileceği; itibar ve toplum nezdindeki algılarının giderek artan bir olumsuz etkiden kurtarılması saikiyle hareket ederek, haklarındaki suç isnadının bir an evvel nihayete erdirilmesi amacıyla uzlaşma yolunda her şeyden önce önemli ölçüde zaman ve kaynak tasarrufu sağlamak ve uzun süre soruşturma baskısı altında bulunmak külfetinden kurtulmak isteyebileceği değerlendirilmektedir. Nitekim, rekabet ihlâli isnadı altındaki

teşebbüslerin, soruşturma sürecindeki hukuki belirsizlikler sebebiyle müşterileri, çalıştığı bankalar, hissedarları, ortakları, medya ve kamuoyu ile olan ilişkilerine ve ticari faaliyetlerine zarar verebilmektedir. Bu nedenle uzlaşma yoluna gidilerek incelemenin erken sonlandırılmasıyla, teşebbüsler uzun süre soruşturma baskısı altında kalmaktan kurtulmakta; sağlanan hukuki belirlilik sayesinde teşebbüslerin ticari itibarları daha az zedelenmektedir.

Bu bağlamda, her zaman ve her koşul altında teşebbüslerin gerçekleştirdiği bir ihlâlin etkilerini telafi etmek saikiyle uzlaşma başvurusunda bulunduğu kabul edilemeyeceğinden, uzlaşma başvurusunda bulunan ilgililerin temel hak ve hürriyetleri konusunda usuli güvencelerinin sağlanması elzemdir. Bu çerçevede; 4054 sayılı Kanun kapsamında uzlaşma müessesesi sürecinde, taraflara uzlaşmanın sağlanmasının sonuçları hakkında bilgi verilmesi öngörülmüş ise de uzlaşmayan taraflar bakımından soruşturmaya devam edilecek olması nedeniyle; yasa önünde her bakımdan aynı durumda olan iki teşebbüsten birinin uzlaşma yoluna giderek makûl ve açık bir sebep yokken daha fazla cezaya muhatap olmasının muhtemel olduğu, yine aynı konumda bulunan soruşturma tarafı teşebbüslerden birinin uzlaşmaya başvurması, diğerinin başvurmaması durumunda, ancak iki teşebbüs tarafından gerçekleştirilebilecek bir ihlâlden dolayı ilgilinin uzlaştığından yaptırıma tabi tutulabileceği, her iki durumda da anayasal eşitlik ilkesinin zarar görme ihtimali bulunduğu açıktır. Bu kapsamda değinilmesi gereken bir başka husus ise aynı ihlâl isnadı altındaki teşebbüslerden uzlaşmayan taraflar bakımından soruşturmaya devam edilecek olması nedeniyle soruşturma sürecinde ortaya çıkacak lehe yasal düzenlemelerin bu teşebbüs için uygulanması mümkün olacakken, uzlaşan teşebbüsün uzlaştıktan sonra ancak henüz gerekçeli Kurul kararı tarafına tebliğ edilmeden yürürlüğe girecek lehe bir düzenlemeden yararlanmasına yürürlükte olan mevzuat imkân tanımamaktadır. Bu nedenle, uluslararası hukukta suçta ve cezada kanunilik ilkesinin bir unsuru olarak görülen ve Anayasa Mahkemesi'nce de rekabet ihlallerine ilişkin cezalar bakımından uygulanması zorunlu görülen, "suçun işlendiği tarihte yürürlükte olan ceza kuralı ile kesin bir hükmün verilmesinden önce kabul edilen bir ceza kuralı farklı ise hâkimin sanığın lehine olan ceza kuralını uygulaması gerektiği" yönündeki ilkenin uzlaşan teşebbüse uygulanması mümkün olamayacaktır (Konuya İlişkin Anayasa Mahkemesi değerlendirmeleri için bkz. Onmed Tıbbi Ürünler Paz. ve Dış Tic. Ltd. Şti. [2. B.], B. No: 2016/8342, 17/6/2020, §42 ve 43) .

Bahsi geçen durumların bazı örneklerinin yaşandığı da anlaşılmaktadır. Nitekim, Rekabet Kurulu tarafından çalışan ayartmama anlaşması yapılmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğinin tespiti amacıyla yürütülen bir soruşturmada uzlaşan teşebbüslerden bazılarının gayrisafi gelirlerinin tamamı üzerinden idari para cezası uygulanmışken, uzlaşmayan veyahut daha sonra uzlaşmaya gelen teşebbüslere personel giderlerinin toplam giderlere oranı göz önünde bulundurarak bir hesaplama yapılarak, daha düşük oran üzerinden ceza verilmiştir. Hakkında gayrisafi gelirlerinin tamamı üzerinden idari para cezası uygulanan ve uzlaşan teşebbüs tarafından 26/07/2023 tarih ve 23- 34/649-218 Kurul kararının iptali istemiyle açılan dava, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi'nin 07/05/2025 tarih ve E:2025/228, K:2025/604 sayılı kararıyla, sürecin uzlaşmayla sonuçlandığı dikkate alınarak iptali istenen kural çerçevesinde, davanın esası incelenmeksizin reddedilmiştir.

Bir başka örnekte ise gübre sektöründe faaliyet gösteren teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğinin tespiti amacıyla yürütülen soruşturmada, teşebbüsün uzlaşma başvurusu neticesinde gübre piyasasındaki rakipleriyle rekabete hassas bilgilerin değişimi yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine karar verilmiş, uzlaşmayan teşebbüsler yönünden soruşturmaya devam edilmiş, ancak uzlaşan teşebbüsün diğer hiçbir rakibi yönünden ihlâl tespitinde bulunulmamıştır. Bu çerçevede, aynı

konumda bulunan soruşturma tarafı teşebbüslerden biri uzlaşmaya başvurduğundan, ancak iki teşebbüs tarafından gerçekleştirilebilecek bir ihlâlden dolayı tek başına yaptırıma maruz kalmış, ilgili teşebbüs tarafından 23/12/2021 tarih ve 21-63/883-432 sayılı Kurul kararına karşı açılan davada Ankara 25. İdare Mahkemesi'nin 27/12/2024 tarih ve E:2024/1059, K:2024/2044 sayılı kararıyla, yine iptali istenen kural çerçevesinde, esas hakkında inceleme yapma olanağı bulunmayan davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiş, bu karar da Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nce onanmıştır.

Bu durumda, özellikle, uzlaşılan hususların nihai karara tam olarak yansımaması, uzlaşan teşebbüsler arasında ceza takdiri bakımından ayrımcılık yapılması, kartel gibi ancak en az iki teşebbüsün iştiraki ile gerçekleştirilebilecek ihlâllere ilişkin soruşturmalarda uzlaşma yoluna gitmeyen teşebbüslerin varlığı halinde ortaya çıkan asimetri ve eşit olmayan muamele, uzlaşma kararlarının yargıya taşınması ihtiyacını ortaya çıkarabilecek ciddi ve önemli Anayasal hakların ihlâli iddiasına neden olabilecektir.

Hukukumuzda sanığın ikrarına dayalı mahkûmiyet ile sonuçlanan ve kesinleşen yargı kararları bakımından dâhi (Kanunda belirlenen koşulların gerçekleşmesi hâlinde) yargılamanın yenilenmesi suretiyle hukuka aykırılıkların ortadan kaldırılması imkânı tanınmışken; yargısal bir makam olmayan Rekabet Kurulu'nun uzlaşmaya ilişkin kararlarının yargısal denetiminden tamamen vazgeçilmesi, bir yandan uzlaşma kararında ve karar sürecinde yapılan hataların düzeltilmesi olanağının ortadan kalkmasına, diğer yandan ciddi yaptırımlar doğuran, ekonomik hak ve özgürlükleri doğrudan etkileyen Kurul kararlarının denetimsizliği ile bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınması gerekliliğini zedelemektedir.

Rekabet hukukunda her işlemin farklı pazar dinamiklerine bağlı olarak farklı rekabet koşullarına tabi olduğu, bu nedenle Kurulun idari para cezasının hesaplanması konusunda farklılaşmaya gidebilmesinin takdir yetkisinde olduğu elbette ileri sürülebilir ve kabul edilebilir. Benzer durumda olanlara farklı muamele yapılmasının nesnel ve makul bir nedeninin bulunup bulunmadığının veya farklı muamele öngörülebilmesinin hangi dereceye kadar mümkün olacağının değerlendirilmesinde kamu otoritelerinin belirli ölçüde takdir yetkisi de bulunmaktadır. Ancak yasa önünde her bakımdan aynı durumda olan, aynı soruşturmaya taraf iki teşebbüsten birinin uzlaşma yoluna giderek makûl ve açık bir sebep yokken daha fazla cezaya muhatap olmasının, Anayasal teminat altında olan eşitlik ve ayrımcılık yasağına aykırılık iddialarını beraberinde getireceği, uzlaşma sonucunda verilecek kararların yargı denetimi dışında bırakılmasının, ilgilileri kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlemlerden yoksun bırakacağı kanaatine varılmaktadır. Başka bir anlatımla, bir rekabet soruşturmasında uzlaşan teşebbüsün, kamu otoritesinin uygulamaları nedeniyle, Anayasal teminat altında olan eşitlik ilkesine ve ayrımcılık yasağına aykırı davranıldığı veyahut yine Anayasal teminat altında olan lehe kanun uygulanmasından yararlandırılmadığı yönünde ileri sürebileceği iddiaların yargı yerlerince incelenmesine iptali talep edilen kural engel olmaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce de ifade edildiği üzere meşru nedenlerle de olsa mahkeme hakkının tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir (Winterwerp/Netherlands, Appl. No: 6301/73, 24.10.1979, § 75). Ayrıca, yargı yolu açık olmasına rağmen, ulusal mahkemenin önündeki yargılama sırasında, hem davadaki olaylar hem de hukuki konulara ilişkin tam bir yargı yetkisine sahip olmaması dahi mahkeme hakkının ihlaline neden olabilmektedir (Terra Woningen BV/Netherlands, Appl. No: 20641/92, 17.12.1996, §§ 52-55. Ayrıca bkz. Pfarrmeier/Austria, Appl. No: 16841/90, 23.10.1995, § 40; Umlauf/Austria, Appl.

No: 15527/89, 23.10.1995, §§ 37-40). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne göre, yerel mahkemeler önünde davaların yığılmasını önlemek ve adalet yönetimini sağlamak amacıyla para cezası uygulaması, ilke olarak mahkemeye ulaşma hakkına aykırı değildir. Fakat verilen para cezasının miktarı, özellikle söz konusu davanın koşullarında, bir kişinin mahkemeye ulaşma hakkından yararlanıp yararlanmadığını belirlemede kullanılan önemli bir faktördür (Sace Elektrik Ticaret ve Sanayi A.Ş./Türkiye, Appl. No: 20577/05, 22.10.2013, §§ 27, 29).

Bu değerlendirmeler ışığında ve iptali talep edilen kanun çerçevesinde; mahkemeye erişim hakkına getirilen sınırlama ile Rekabet Kurumu'nun ve yargının iş yükünün azaltılması amacı arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekmektedir. Bu anlamda, Rekabet Kurulu tarafından uzlaşma ile sonuçlanan kararlara karşı açılacak davaların neredeyse tamamına karşı yargı yoluna başvurma imkânının ortadan kaldırılmasının, Rekabet Kurumu'nun ve yargının iş yükünün azaltılması amacının gerçekleşmesi için mutlak bir gereklilik olup olmadığı, bunu sağlamanın başka bir yolunun bulunup bulunmayacağını da örnekler vasıtasıyla değerlendirilmesi gerekmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme emrine itiraz" başlıklı 58. maddesinde, kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahısın, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı iddialarıyla dava açabileceği düzenlenerek, ödeme emrine karşı açılan davalarda yargı yerleri önünde ileri sürülüp, incelenebilecek hususlar ve iddialar tahdit edilmiş, ancak ödeme emrine karşı dava açılmayacağına dair bir hükme kanunda yer verilmemiştir.

Yine rekabet hukukunda uzlaşma müessesesi uygulayan karşılaştırmalı hukuktaki örneklerle bakıldığında; genel itibarıyla Rekabet Otoritelerinin nihai kararlarının yargısal denetime tabi olduğu, uzlaşma kararları bakımından aksi bir yasal düzenlemenin de yapılmadığı, teşebbüslerin dava hakkından feragat etmelerinin uzlaşmanın kabulü için bir şart olmadığı; bununla birlikte, bazı uygulamalarda nihai uzlaşma kararına karşı yargı makamlarına başvurulması hâlinde teşebbüsün yargı nezdinde ileri sürdüğü iddialarında haksız çıkması durumunda uzlaşma nedeniyle elde ettiği cezadan indirimin geri alınmasına dair düzenleme ve uygulamalar olduğu anlaşılmaktadır (bkz. OECD/DAF/COMP/WP3/WD(2008)81, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD\(2008\)81/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD(2008)81/en/pdf), §26).

Bu bağlamda, rekabet ihlâli isnadiyla yürütülen soruşturma sonucunda uzlaşmanın sağlanması hâlinde, idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususların uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamaması ile ulaşılmak istenen idarenin ve yargının iş yükünün azaltılması amacına; eşitlik, ayrımcılık yasağı veya lehe kanuni düzenlemenin uygulanmasını talep etme gibi temel Anayasal hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı iddiasıyla dava açılmasının mümkün kılınması veyahut uzlaşma nihai kararına karşı dava açan teşebbüsün açmış olduğu davada haksız çıkması durumunda uzlaşmak suretiyle cezadan indirim sağlanması şeklinde elde ettiği menfaatinin tamamının veya bir kısmının geri alınması gibi daha hafif bir tedbirle ulaşılmışının mümkün olmadığı da söylenemez.

Bu itibarla, iptali talep edilen kuralda uzlaşmanın sağlanması hâlinde idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususların uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamayacağı belirlenmiş olmakla birlikte zaten soruşturma taraflarınca nihai Kurul kararına ilişkin dava konusu yapılabilecek, menfaatleri bulunan, geriye herhangi bir husus kalmadığından; kamu otoritesinin karar ve uygulamaları nedeniyle, Anayasal teminat altında olan, yukarıda ayrıntılarıyla açıklanan, temel hak ve hürriyetlerinin ihlâl edildiği yönünde ilgilisince ileri

sürülebilecek iddiaların bağımsız ve tarafsız yargı yeri önünde incelenmesi konusunda herhangi bir ayırım yapılmaksızın uzlaşmanın sağlanması durumunda dava açılmayacağı düzenlenerek, ilgililere katlanamayacakları bir külfet yüklenmiştir. Başka bir deyişle; iptali istenen kuralda, idarenin ve yargının iş yükünün azaltılması amacıyla mahkemeye erişim hakkına getirilen sınırlama arasında makul bir denge kurulamamış olup; adil yargılanma hakkına ölçsüz bir sınırlama getirildiği sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir kanun hükmünü Anayasa'ya aykırı görürse ilgili kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabileceğini düzenleyen Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası gereğince, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu'nun 43. maddesinin sekizinci fıkrasında yer alan "Sürecin uzlaşma ile neticelenmesi halinde, idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususlar uzlaşmanın taraflarınca dava konusu yapılamaz." kuralının, Anayasa'nın 2., 13., 36. ve 125. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle bu kuralın iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına; iptali istenen düzenlemenin Anayasa'nın hangi maddelerine aykırı olduğunu açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslının, başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı örneğinin, dava dilekçesi ile dosyanın ilgili bölümlerinin onaylı örneklerinin dizi listesine bağlanarak ANAYASA MAHKEMESİ BAŞKANLIĞI'NA GÖNDERİLMESİNE, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar 5 ay süreyle davanın geri bırakılmasına, 17/07/2025 tarihinde, oybirliğiyle karar verildi.”