



Citation: Gürpınar, R. ve Semercioğlu, E. (2025), Yeni Ceza Yönetmeliği'nin Rekabet Hukuku Uygulaması Bakımından ve Ekonomik Perspektiften İncelenmesi, Baseak CORE Papers No: 22

Yeni Ceza Yönetmeliği'nin Rekabet Hukuku Uygulaması Bakımından ve Ekonomik Perspektiften İncelenmesi

Reşit Gürpınar, Elif Naz Semercioğlu

*ÖZET

Yeni Ceza Yönetmeliği, bir teşebbüsün aynı inceleme veya soruşturma kapsamında birden fazla rekabet hukuku ihlali gerçekleştirmesi durumunda, her ihlal için ayrı ayrı idari para cezası öngörerek rekabet hukuku alanında önemli yapısal değişiklikler getirmiştir. Bu yeni yaklaşım, özellikle kartel ve hâkim durumun kötüye kullanılması gibi farklı nitelikteki ihlallerin tek bir ihlal çatısı altında toplanması yerine, her birinin bağımsız ve kümülatif yaptırımlarla cezalandırılmasına yol açmaktadır. Böylece, aynı teşebbüsün kısa bir zaman dilimi içinde birden fazla ihlal gerçekleştirmesi halinde, toplam ceza tutarının ciddi biçimde artma potansiyeli doğmaktadır.

Bu kapsamda, Yeni Ceza Yönetmeliği'yle tartışma yaratan önemli alanlardan biri de, aynı dosya kapsamında birden fazla ihlalin bir araya gelmesiyle %10'luk ciro tavanının kümülatif olarak aşılabile ihtimalidir. Bu yaklaşım, ihlallerin caydırıcı biçimde cezalandırılmasını amaçlarken, hukuk güvenliği, orantılılık ve belirlilik ilkeleri çerçevesinde hassas bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Rekabet Kurulu'nun hangi eylemleri “tek bir sürekli ihlal” veya “bağımsız ihlaller” olarak değerlendireceği büyük önem taşımaktadır; zira sınırdaki kalan durumlarda, aynı genel irade ile gerçekleştirilen eylemlerin ayrı ihlaller olarak kabul edilmesi, toplam ceza tutarının ciddi biçimde artmasına neden olabilmektedir.

Bununla birlikte, yeni sistemin amacı, birden fazla tür ve sayıda ihlali aynı dosyada işleyen teşebbüslerle yalnızca tek bir ihlalde bulunan teşebbüsler arasında ceza dengesini sağlamaktır. Ekonomik açıdan değerlendirildiğinde ise, teşebbüslerin farklı piyasalarda eş zamanlı olarak yürüttükleri rekabeti kısıtlayıcı davranışları daha dikkatli gözden geçirecekleri ve uyum programlarına yönelme eğiliminde olacakları öngörülmektedir.

Sonuç olarak, Yeni Ceza Yönetmeliği, rekabet hukukunun caydırıcılığını artırarak teşebbüsleri daha dikkatli ve özenli davranmaya yöneltse de, bu düzenlemenin hukuk güvenliği, öngörülebilirlik ve orantılılık ilkeleriyle ne ölçüde uyum içinde olduğu, yargı kararları ve uygulama pratikleriyle şekillenecektir.

Anahtar Kelimeler: Yeni Ceza Yönetmeliği, rekabet hukuku, idari para cezası, ihlal, ayrı ceza, kartel, diğer ihlaller ceza politikası, AB hukuku, ABD antitröst, ekonomik etki, ceza hukuku, Kabahatler Kanunu, orantılılık, hukuki belirlilik, devam eden tek bir uzlaşma

JEL Kodları: K21, K42, L40, L41, L51



ABSTRACT

The newly introduced Penalty Regulation has brought about significant structural changes in Turkish competition law by stipulating that, if an undertaking commits multiple infringements within the same investigation or proceeding, each violation will be subject to a separate administrative fine. This marks a departure from the previous practice, where different types of infringements, such as cartel conduct and abuse of dominance, were often treated under a single sanction. Under the new regime, such infringements are penalized independently and cumulatively, which can substantially increase the total fine imposed on a single undertaking, especially if multiple violations occur across within a short time frame.

In this regard, one of the most controversial aspects of the new Regulation is whether the statutory 10% turnover cap on fines may be exceeded through cumulative penalties for different infringements within the same case file. Although this approach aims to ensure more deterrent sanctions, it requires a delicate balance with fundamental principles such as legal certainty, proportionality, and foreseeability. In this context, the Competition Board's classification of conduct as either a "single continuous infringement" or as "separate independent violations" becomes critical. In borderline cases, treating multiple related actions as distinct infringements could lead to disproportionately high fines.

Despite these concerns, the new system is argued to aim at ensuring fairness between undertakings that commit multiple and diverse infringements and those involved in a single violation. From an economic standpoint, the Regulation is expected to encourage undertakings to pay closer attention to competition compliance across all markets in which they operate and to invest more in internal compliance programs.

In conclusion, while the new Penalty Regulation seeks to enhance deterrence in competition law enforcement, its ultimate compatibility with the principles of legal certainty, proportionality, and predictability will depend on its implementation in practice and the outcomes of judicial review.

Keywords: New Penalty Regulation, Competition law, Administrative fine, Infringement, Separate penalty, Cartel, Other violations, Penalty policy, EU law, US antitrust law, Economic impact, Criminal law, Law on Misdemeanors, Proportionality, Legal certainty, Single continuous infringement

JEL Codes: K21, K42, L40, L41, L51



I. Giriş

Rekabet Kurumu’nun idari para cezalarına ilişkin yeni yönetmeliđi¹ (“Yeni Yönetmelik” veya “Yeni Ceza Yönetmeliği”) yayımlanarak yürürlüğe girmiştir². Yeni Ceza Yönetmeliği, 2009 yılından beri uygulanan eski yönetmeliğin (“Eski Yönetmelik” veya “Eski Ceza Yönetmeliği”) yerine getirilmiş ve rekabet hukuku ihlallerine verilecek cezaların belirlenmesinde önemli değişiklikler yapmıştır. Çalışmamız, özellikle her bir ihlal için ayrı ceza uygulanması yönündeki yeni düzenlemenin hukuki ve ekonomik etkilerine odaklanacaktır. Bu bağlamda, Yeni Yönetmeliğin getirdiği sistemin incelenmesi öncesinde Eski Yönetmelik dönemi uygulamaları ele alınacak; ardından yeni düzenlemelerin detayları ve olası sonuçları değerlendirilecektir. Devamında, karşılaştırmalı hukuk perspektifinden Avrupa Birliği ve ABD antitröst uygulamaları ile uluslararası kurumların yaklaşımı tartışılacak; son bölümde ise Türk ceza hukuku ilkeleri çerçevesinde Yeni Yönetmelik ele alınacaktır. Böylelikle, yeni ceza sisteminin Türkiye’de rekabet politikası ve iş dünyası üzerindeki etkileri hem teorik hem pratik açıdan analiz edilecektir.

I. Eski Ceza Yönetmeliği: Temel İlkeler ve Uygulamalar

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un (“4054 sayılı Kanun”) 16. maddesi, rekabeti kısıtlayıcı anlaşma veya uygulamalarda bulunan veya hakim durumlarını kötüye kullanan teşebbüslere yıllık gayri safi gelirlerinin %10’una kadar idari para cezası verilebileceğini hükme bağlamaktadır. Bu yasal çerçeveye dayanarak hazırlanmış olan 15 Şubat 2009 tarihli Eski Ceza Yönetmeliği, cezaların hesaplanmasında belirli ilkelere ve kategorilere yer vermektedir. Bu kapsamda, Eski Yönetmelik’te temel para cezası oranı belirlenirken ihlal türüne göre ikili bir ayırım yapılmıştı: “kartel” niteliğindeki ağır rekabet ihlalleri ve bunların dışındaki “diğer ihlaller”. Kanunda böyle bir ayırım öngörülmediği halde yönetmelikte kartel ve diğer ihlaller için farklı alt ve üst ceza oranları belirlenmiş olması, doktrinde kanunilik ilkesi açısından tartışmalara yol açmıştı. Zira bu durum, Rekabet Kurulu’nun 4054 Sayılı Kanun’da tanınan %10’a kadar ceza takdir yetkisini daralttığı, böyle bir düzenlemenin ancak kanunla yapılması gerektiği noktasında kanun koyucunun görevi olduğu

gerekeciyle eleştiriliyordu³. Bununla birlikte, Eski Yönetmelik yaklaşık 15 yıl boyunca uygulanmış ve Rekabet Kurulu kararlarının verilen idari para cezalarının dayanağı olmuştur.

I.1. Eski Ceza Yönetmeliğinin Temel İlkeleri

Eski Ceza Yönetmeliğinin temel prensipleri, ihlal türüne göre sabitlenen başlangıç ceza oranları ve bunlara eklenecek artırım/indirim belirleyen kriterler etrafında şekillenmekteydi. Özellikle rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar ve uyumlu eylemler bakımından, eğer ihlal bir *kartel* niteliğindeyse, temel ceza oranı daha yüksek bir aralıkta (%2 - %4) belirlenmekteydi. Buna karşın, hâkim durumun kötüye kullanılması veya dikey anlaşmalar gibi *diğer ihlaller* için daha düşük oranlar (%0,5 - %3) öngörölmüştü. Örneğin, pazar paylaşımı ve fiyat tespiti gibi ağır kartel ihlalleri eski sistemde daha yüksek başlangıç oranlarıyla cezalandırılırken, bir hakim durum ihlali ya da rekabeti kısıtlayıcı ancak kartel düzeyinde olmayan bir anlaşma daha düşük bir başlangıç oranıyla cezalandırılıyordu. Bu ayırım, uygulamada kartellere daha caydırıcı cezalar verilmesini sağlarken, diğer ihlallerin cezalarında görece bir sınırlama getiriyordu.

Cezanın belirlenmesinde süre, tekerrür, iş birliği gibi faktörler de Eski Yönetmelik’te yer bulmaktaydı. İhlalin süresi belirli aralıklara göre cezayı artıran bir unsur olarak tanımlanmıştı. Eski Yönetmeliğe göre ihlal süresi *bir yıl aştığında* ceza oranı yarı oranında artırılıyor, daha uzun süreli ihlallerde ise en fazla %100’e kadar artırım uygulanabiliyordu. Örneğin eski sistemde 1,5 yıl süren bir ihlal ile 4 yıl süren bir ihlal arasında ayırım yapmaksızın her ikisinde de ceza oranı yarı oranında artırılıyordu. Bunun sonucu olarak, ihlal süresinin uzamasının ceza üzerindeki etkisi sınırlı kalabiliyordu. Benzer şekilde, tekerrür halleri Eski Yönetmelikte cezayı %50 artırıcı bir unsur olarak düzenlenmişti. Ağırlaştırıcı unsurlar arasında, ihlalde belirleyici etkiye sahip olma soruşturma sürecinde hükme rağmen ihlale devam etme gibi durumlar sayılmış; hafifletici unsurlar olarak ise ihlale zorlamayla katılma, sınırlı katılım, ihlalden elde edilen gelirin firma cirosundaki düşüklüğü gibi faktörler belirtilmişti. Ancak bu ağırlaştırıcı/hafifletici unsurların uygulanmasında da Eski Yönetmelik belirli oran aralıkları öngörmekteydi. Örneğin, hafifletici

¹ 27 Aralık 2024 tarihli ve 32765 sayılı Resmî Gazete.

² Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına

İlişkin Yönetmelik için bakınız resmigazete.gov.tr/eski-ler/2024/12/20241227-6.htm.

³ 08.10.2013 gün ve 13-13/198-100 sayılı 12 Banka kararı Reşit Gürpınar karşı oy.

unsurlar var ise ceza oranında 1/4 ila 3/5 (diğer bir deyişle %25 ila %60) arasında indirim yapılabileceğı belirtilmiştir. Bu şekilde, Kurul'un hafifletici nedenlerle yapabileceğı indirimlere bir alt ve üst sınır getirilmiştir. Aynı şekilde, ağırlaştırıcı unsurlara bağı artırım oranları için de alt sınırlar tanımlanmıştır. Bu çerçevede Eski Yönetmelik, Kurul'un takdir yetkisini belirli çerçeveler içinde sistematikleştirmiş, ancak bu sınırlamalar zamanla değişen rekabet ihlallerine uyum sağlama esnekliğini kısıtlamıştır.

1.2. Birden Fazla İhlalin Bulunması Halinde Uygulanan Ceza Politikası

Eski Yönetmelik döneminde birden fazla ihlal durumunda ceza uygulaması da önemli bir husustu. Bir teşebbüsün aynı soruşturma kapsamında birden fazla ayrı rekabet ihlalinde bulunması halinde, bunların tek bir birleşik ihlal mi yoksa bağımsız ayrı ihlaller mi sayılacağı, ceza hesabını etkiliyordu. Eski Ceza Yönetmeliğı, ihlallerin bağımsızlığını değerlendirirken ihlalin gerçekleştiğı pazar, ihlalin niteliğı ve zaman bakımından süreklilik gibi ölçütleri dikkate alıyordu⁴.



Örneğin, farklı coğrafi veya ürün pazarlarında gerçekleşen ayrı anlaşmalar kural olarak bağımsız ihlaller olarak görülürken; birbirini takip eden ve aynı ihlal iradesinin parçası olan eylemler tek bir *mütemadi* (kesintisiz) ihlal sayılabiliyordu. Nitekim Kurul'un Beyaz Et Kararı⁵'nda devam

eden tek bir uzlaşma kavramı kapsamında aşağıdaki değerlendirmelere yer vermiştir:

“Uzun bir dönemi kapsayan anlaşmalarda ilgili teşebbüslerin iş birliklerini tek tek göstermek imkânsızdır. A.B.D. ve A.B. uygulamalarında uzun dönemi kapsayan anlaşmalarda statik bir yaklaşım yerine rekabetin ihlal edildiğı bütün süreci kapsayan “devam eden tek bir uzlaşma, birliktelik” kavramı geliştirilmiştir. Bu yaklaşım sayesinde deliller bütün olarak değerlendirilerek, birlikteliğın varlığı ve belirgin özellikleri ortaya konulmakta, aksini gösteren bir kanıt olmadıkça ilgili teşebbüslerin bu sürece katıldığı varsayılmaktadır. Nitekim devam eden tek bir uzlaşma kavramı Yonga Levha 1, Yonga Levha 2, Seramik ve Demirçelik kararlarında kullanılmıştır. 3650 Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında değerlendirildiğinde, piliç eti üreticileri arasındaki birlikteliğın 2003 yılında başladığı, birlikteliğın aktif olduğu en son yılın ise 2008 olduğu, teşebbüslerin anlaşmaya bu süre zarfında devamlı surette taraf olmadığı tespit edilmiştir. 2003-2008 yılları arasında zaman zaman oluşturulduğu tespit edilen bu birlikteliğe ilişkin belgelere bütüncül bir yaklaşımla bakıldığı zaman tüm bu arzın kısılması ve fiyat tespiti çalışmalarının içinde Abaloğlu, Banvit, Bey Piliç, CP Piliç, Erpiliç, Keskinioğlu, Pak Piliç, Şeker Piliç ve Şen Piliç'in aktif olarak yer aldığı görülmektedir.”

Nitekim Danıştay da 2020 tarihli bir kararında, ihlallerin bağımsızlığı konusunda pazar ve zaman kriterlerine vurgu yapmıştır⁶

Eski Yönetmelik, bu kapsamda her bir fiilin ayrı değerlendirilmesine olanak tanımakla birlikte, uygulamada Rekabet Kurulu çoğu zaman bir soruşturma kapsamında tespit edilen ihlalleri tek bir ihlal olarak değerlendirip tek bir idari para cezası tayin etmekteydi. Örneğin Kurul, Dorak Turizm Kararı'nda, aşağıdaki ifadelere yer verilerek, birden fazla eylemi 4. Madde ihlali kapsamında tek bir ceza tayiniyle değerlendirdiğı görülmektedir:

“Sıcak hava balonu uçuşu hizmetleri pazarında ortak rezervasyon ve satış platformu CO DMC öncesindeki dönemde fiyat tespiti ve pazar paylaşımına ve/veya CO DMC döneminde fiyat tespitine yönelik anlaşma/uyumlu eyleme

⁴ Rekabet Kurulu'nun 15.12.2022 tarihli ve 22-55/863-357 sayılı Perakende II Kararı, 24.02.2022 tarih ve 22-10/152-62 sayılı Özel Hastaneler Kararı, 25.03.2021 tarih ve 21-17/208-86 sayılı kararı, 17.08.2023 tarih ve 23-39/754-263 sayılı Sahibinden Kararı, 23.11.2023 tarihli ve

23-54/1044-376 sayılı Samsung kararı, 17.08.2023 tarih ve 23-39/755-264 sayılı Yaş Maya kararı.

⁵ Rekabet Kurulunun 25.11.2009 tarihli ve 09-57/1393-362 sayılı kararı.

⁶ Danıştay 13. Daire, 02.12.2020 tarihli, 2020/1939 E., 2020/3507 K sayılı kararı.



taraf olmaları sebebiyle 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna ulaşılmıştır.”

Zira Kanun’un getirdiği %10’luk üst sınırın, o soruşturma kapsamında verilecek toplam ceza için geçerli olduğu var sayılıyordu.

Sonuç olarak, eski sistemde eğer farklı ihlaller aynı bütünü’nün parçası sayılırsa tek ceza, tamamen ayrı nitelikte görülürse her biri için ayrı ceza söz konusu olabiliyordu. Ancak uygulamada ayrı ceza verilmesi nadir olup, özellikle aynı karara konu farklı fiiller genellikle zincirleme veya mütemadi ihlal telakkisiyle tek ceza içinde toplanıyordu.

Özetle, Eski Ceza Yönetmeliği döneminde cezalandırma politikası, ihlalin türü (kartel veya diğer ihlal olarak sınıflandırılması) ve özelliklerine göre kategorize edilmiş sabit bir çerçeveye oturmuş; bu durum belli bir tutarlılık sağlasa da zaman içinde değişen rekabet dinamiklerine uyum kabiliyeti tartışmaya açık kalmıştır. Eski Yönetmelik uyarınca rekabeti en ağır şekilde sınırlayan kartellere sert yaptırımlar uygulanırken, diğer rekabet ihlallerinde daha sınırlı oranlar benimsenmiş, ayrıca birden fazla ihlalin varlığı halinde cezanın tespiti belirli kriterlere bağlanmıştır. Bu çerçeve 2024 sonuna dek yürürlükte kalmış; ancak dijitalleşen ekonomi, yeni ihlal tipleri ve ihtiyaca binaen Rekabet Kurumu ceza politikasını güncelleme gereği duymuştur.

II. Yeni Ceza Yönetmeliğinin Getirdiği Değişiklikler

27 Aralık 2024’te yürürlüğe giren Yeni Ceza Yönetmeliği, yukarıda özetlenen eski sisteme kıyasla önemli yapısal değişiklikler içermektedir. Bu değişikliklerin başında, birden fazla ihlalin bulunduğu durumlarda her bir ihlal için ayrı ceza uygulanması gelmektedir. Yeni Yönetmelik m.4 ve m.5 hükümleriyle, teşebbüslere verilecek temel ceza oranının her bir ihlal için ayrı ayrı belirlenmesi esasını getirmiştir. Başka bir deyişle, bir teşebbüs aynı irade içerisinde farklı rekabet ihlalleri gerçekleştirmişse, artık bunlar tek bir ceza içinde eritilmeyecek; bunun yerine her bir ihlal fiili için ayrı bir idari para cezası hesaplanacaktır. Rekabet Kurumu’nun 19 Ocak 2025 tarihinde internet sitesi üzerinden yaptığı duyuruyla yayımladığı, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Kılavuz (“Ceza Kılavuzu”) da bu noktayı açıkça vurgulayarak ihlal teşkil eden her davranış için ayrı idari para cezası verileceğinin altını çizmiştir. Bu

yaklaşım, Eski Yönetmelikteki “ihlallerin bağımsızlığı” kavramını daha da geliştirmiş ve somutlaştırmıştır. Kılavuz’da, bir fiilin ayrı bir ihlal sayılması konusunda dikkate alınacak ölçütler detaylandırılmıştır: İhlale konu davranışların gerçekleştiği coğrafi ve ürün pazarlarının farklılığı, davranışların niteliği, zamansal bütünlük içermemesi, aynı iradeye dayanarak yapılıp yapılmadığı, stratejik açıdan bir bütünlük oluşturup oluşturmadığı, tek taraflı mı çok taraflı mı olduğu gibi kriterler değerlendirilerek birden fazla fiilin tek bir birleşik ihlal mi yoksa ayrı ihlaller mi sayılacağı belirlenecektir.



Bu sayede, hangi hallerde ayrı cezalar verileceği konusunda daha öngörülebilir bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır.

II.1. Her İhlal İçin Ayrı Ceza Uygulaması

Yeni sistemde her ihlal için ayrı ceza uygulaması, doğrudan doğruya toplam ceza miktarının da artmasına yol açabilecek bir yeniliktir. Esasen, 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesi, rekabet ihlallerine verilecek idari para cezaları için yıllık gayri safi gelirin %10’u oranında tek bir üst sınır getirmektedir. Kanun, “*Bu Kanunun 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara... yıllık gayri safi gelirlerinin %10’una kadar idari para cezası verilir.*” şeklindeki ifadesiyle %10 oranının yasal üst sınır olduğunu vurgular. Bu çerçevede, Yeni Yönetmelik ile



getirilen her ihlal için ayrı %10'luk tavan uygulaması Kanun'un çizdiği bu sınır ile görünürde çelişmektedir. Zira, Yeni Yönetmelik ile beraber, Kanun'un öngördüğü %10'luk yıllık ceza üst sınırı, yeni düzenleme uyarınca her bir ihlal bakımından ayrı ayrı uygulanmasının önü açılmıştır. Diğer bir deyişle, bir teşebbüs 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerini aynı anda ihlal etmişse, her biri için ceza miktarı ayrı hesaplanacak ve her birinin %10 tavanı kendi içinde değerlendirilecektir. Bunun pratik sonucu, teşebbüslerin maruz kalabileceği toplam ceza tutarının bir soruşturma kapsamında %10'u aşabilmesidir. Nitekim Ceza Kılavuzu, birden fazla ihlal halinde verilecek Kanun'da öngörülen toplam cezanın %10 üst sınırını toplamda aşabileceğini ileri sürdüğü örnek ceza senaryoları ile kabul etmiştir. Bu durum, eski dönemde fiilen mevcut olmayan "çoklu ihlallerde daha yüksek toplam ceza riskini" gündeme getirmiştir. Rekabet Kurumu, bu değişikliğin gerekçesini, her ihlalin müstakil etkilerini cezaya yansıtmak ve ihlal başına caydırıcılığı artırmak şeklinde açıklamaktadır⁷. Gerçekten de, tüketici refahına zarar veren rekabet ihlallerinin daha etkin cezalandırılması ve gelecekteki ihlallerin caydırılması Yeni Yönetmeliğin temel amaçlarından biri olarak görülmektedir. Her ihlal için ayrı ceza uygulaması da bu amacı destekleyen en radikal adımlardan biridir.

II.2. "Kartel" ve "Diğer İhlaller" Ayrımının Kaldırılması

Yeni Ceza Yönetmeliği'nin bir diğer önemli yeniliği, eski sistemdeki "kartel" ve "diğer ihlal" ayrımının kaldırılması olmuştur. Yönetmelik, temel ceza oranının belirlenmesinde ihlal tipine göre sabitlenmiş oran aralıkları yaklaşımını terk etmiştir. Böylece, kanunda tanımı bulunmayan kartel/diğer ihlal kategorilerine göre alt-üst sınır uygulama pratiği sona ermiştir. Artık ihlalinin niteliği ve rekabet üzerindeki olumsuz etkisi doğrudan doğruya dikkate alınacak ve her somut olayın özelliklerine göre bir başlangıç ceza oranı belirlenecektir. Başlangıç ceza oranı belirlenirken ihlalin açık ve/veya ağır nitelikte olup olmadığı ve ihlal nedeniyle gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zarar gibi ölçütler değerlendirilecektir. Kurul, örneğin çok ciddi sonuçlar doğuran veya açık bir ağır ihlal teşkil eden

durumlarda başlangıç ceza oranını kanundaki üst sınıra (%10'a) yakın belirleyebilecektir. Buna karşılık, ihlal daha hafif etkili ise orana daha düşük bir seviyeden başlayabilecektir. Bu çerçevede, Kurul'a önceki düzenlemelere kıyasla daha geniş bir takdir yetkisi tanındığı açıktır; ancak başlangıç oranının hangi esaslara göre belirleneceği ve Kurul'un farklı ölçütlere ne şekilde ve hangi ağırlıkta değer vereceği hususları hâlen belirsizdir. Buna ilişkin kriterlerin muğlaklığı ve mevcut kılavuzun yol gösterici olmaktan uzak oluşu, öngörülebilirlik ve hukuki güvenlik ilkeleri bakımından tartışmaya açık bir zemin oluşturmaktadır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi'nin, idari para cezalarında alt ve üst sınırlar arasında aşırı geniş takdir yetkisini iptal eden kararı dikkate alınmalıdır. Anayasa Mahkemesi'nin, İmar Kanunu'nun 42. maddesini iptal eden ilgili kararı⁸, idari para cezalarında alt ve üst sınır arasındaki aşırı geniş takdir yetkisinin hukuki belirlilik, öngörülebilirlik ve cezaların yasallığı ilkelerine aykırı olduğunu vurgulamıştır. Mahkeme, idareye bırakılan ölçüsüz takdir alanının uygulamada keyfilik, eşitsizlik ve hukuki güvensizliğe yol açabileceğini belirtmiştir. Kurul'a Yeni Yönetmelik ile sağlanan geniş takdir yetkisinin benzer endişeleri gündeme getirmemesi amacıyla, Kurul'un kararlarında ihlalin ciddiyetine ilişkin tespitlerini daha detaylı gerekçelendireceği öngörülmektedir.

II.3. İhlal sürelerinin Cezaya Etkisinin Yeniden Düzenlenmesi

İhlalin süresinin cezaya etkisi, Yeni Yönetmelikle birlikte daha kademeli ve hassas hale getirilmiştir. Eski sistemde ihlal 1 yılı aştığında tek bir basamakta %50 artırım yapılıyor, çok uzun sürerse %100'e kadar çıkılabiliyordu. Yeni Yönetmelik ise ihlal süresine bağlı artırım oranını daha ince aralıklarla belirlemektedir. Böylece kademeli bir sistem getirilmiştir. Örneğin Ceza Kılavuzu'ndaki açıklamaya göre, 1,5 yıl süren bir ihlal için ceza oranı %20 (1/5) artırılırken, 4 yıl süren bir ihlal için %80 (4/5) oranında artırım yapılacaktır. Bu şekilde, ihlal süresi uzadıkça ceza oranının artışı lineer veya kademeli bir seyir izleyecek; sonuç olarak ihlalin her fazladan yılı cezaya daha adil ve orantılı biçimde yansıyacaktır. Bu değişiklik, şirketlerin uzun süreli ihlallerden kaçınmaları yönünde ek bir teşvik

⁷ Bakınız <https://haber.rekabet.gov.tr/haber/para-cezalarina-iliskin-yeni-yonetmelik-yayim-landi#:~:text=sa%C4%9Flan%C4%B1,ger%C3%A7ekle%C5%9Ftirilebilecek%20rekabet%20ihlallerinin%20cayd%C4%B1r%C4%B1labilmesi%20ama%C3%A7land%C4%B1>.

⁸ Anayasa Mahkemesi, 17.04.2008 gün ve E.2005/5, K.2008/93 sayılı kararı.



anlamına gelmektedir. Kısa süreli ihlaller ile uzun süreli ihlaller arasındaki cezai fark belirginleşeceğinden, teşebbüsler açısından bir ihlali erken sonlandırmak lehlerine sonuç doğurabilecektir. Öte yandan, ihlal süresinin tespitinin de doğru yapılması önem kazanacaktır; zira birkaç aylık fark dahi cezada anlamlı değişimlere yol açabilecektir.

II.4. Ağırlaştırıcı ve Hafifletici Unsurlar

Ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar bakımından da Yeni Yönetmelik esasa ilişkin güncellemeler getirmiştir. Öncelikle, tekrerrür (aynı teşebbüsün önceki bir karardan sonra belli bir süre içerisinde yeniden ihlal işlemesi) durumunda öngörülen ceza artışı %50'den %100'e (bir katına) çıkarılmıştır. Yani, daha önce 4054 sayılı Kanun'un 4. veya 6. maddesini ihlal ettiği Kurul kararıyla kesinleşmiş bir teşebbüs aynı fiili tekrar ederse, cezası artık yarı oranında değil tamı oranında artırılabilecektir. Bu değişiklik, mükerrer ihlalleri çok daha caydırıcı hale getirmeyi amaçlamaktadır. Tekerrür hükmünün kapsamı olarak Yeni Yönetmelik, sadece Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin tekrar ihlalini esas almıştır. Bu da, birleşme bildiriminde bulunmama, bilgi-belge sunmama, yerinde incelemeyi engelleme gibi usul ihlallerinin tekrarı halinde tekrerrür artırımı yapılamayacağı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla tekrerrür müessesesi yeni düzenlemede sadece esaslı rekabet ihlallerine özgülmüştür. Diğer bir deyişle, ihlalde belirleyici etki sahibi olma durumu, Eski Yönetmelikte de ağırlaştırıcı sayılmakla birlikte Yeni Yönetmelikle kavramsal olarak tanımlanmış ve netleştirilmiştir. Belirleyici etkiye sahip yönetici ya da çalışanlara, teşebbüse verilen cezanın %5'ine kadar idari para cezası verilebileceği kuralı korunmuş, bu kuralın uygulanabilmesi için "belirleyici etki" kavramı açıkça "ihlalin gerçekleştirilmesinde vazgeçilmez işlev" olarak tanımlanmıştır. Böylece, ihlalde liderlik eden kişiler için sorumluluk kriteri somutlaştırılmış olmuştur.

Hafifletici unsurlar bakımından ise, Eski Yönetmelikte eleştirilen katı indirim aralıkları kaldırılmıştır. Önceden, herhangi bir hafifletici unsur mevcutsa Kurul cezayı *en az dörtte bir, en fazla beşte üç* oranında (%25 – %60) azaltmak zorundaydı. Yeni Yönetmelik ile bu tür indirim oranları tamamen Kurul'un takdirine bırakılmıştır. Artık hafifletici unsurların varlığı halinde ne oranda indirim yapılacağı konusunda yönetmelik bir alt/üst limit öngörmemektedir; Kurul somut olaya göre uygun gördüğü bir indirim oranını belirleyebilecektir. Bu değişiklik, cezaların kişiselleştirilmesinin önünü açarken, öngörülebilirlik açısından

soru işaretleri de doğurabilecektir. Zira artık %25'lik asgari indirim garantisi yoktur ve Kurul uygun görmezse indirim yapmayabileceği gibi, çok az bir miktarda indirim yapabilir. Hafifletici sebepler arasında sayılan haller güncellenmiştir. Buna göre, Yerinde incelemeye etkin katkı sağlama (örneğin ek bilgi-belge sunma, teknik kolaylıklar sağlama) yeni hafifletici unsur olarak daha detaylı tanımlanmıştır. Öte yandan, kamu otoritesinin teşvikiyle ihlalde bulunma, zarar görenlere gönüllü tazminat ödeme ve diğer ihlallere son verme gibi önceki listede yer alan bazı hafifletici nedenler Yeni Yönetmelikte çıkarılmıştır. Bunların yerine, cezaya esas gelir içinde yurt dışı satış oranının bulunması yeni bir hafifletici sebep olarak eklenmiştir. Bu yenilik, faaliyetlerinin önemli kısmı Türkiye dışı pazarlarda olan şirketlerin, ihlalin Türkiye'ye etkisi sınırlı kalabileceğinden, cezada indirim imkanına kavuşması şeklinde yorumlanabilir. Sonuç itibarıyla, ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar açısından Yeni Yönetmelik hem içerik hem oran bakımından Kurul'a daha geniş bir hareket alanı tanımıştır. Bu durum, cezaların teşebbüslerin bireysel koşullarına göre daha hassas ayarlanabilmesini amaçlarken, aynı zamanda belirsizliği de bir miktar artırmaktadır. Kurum, bu belirsizliği gidermek üzere Şubat 2025'te yayımladığı Ceza Kılavuzu ile hangi hallerde ne tür indirim/artırım uygulanabileceğine dair örnekler ve açıklamalar sunmuştur. Böylece, uygulamada tutarlılık ve öngörülebilirlik sağlanması hedeflenmektedir. Gelecekte yapılacak uygulamalar bu hedefe ne ölçüde ulaşılabilceğini gösterecektir.

III. Yeni Ceza Yönetmeliğinin Uygulamadaki Olası Etkileri ve Muhtemel Eleştiriler

Yeni ceza sisteminin rekabet hukuku uygulamaları ve şirketler üzerindeki olası etkileri değerlendirildiğinde ilk dikkat çeken husus, caydırıcılığın belirgin biçimde artmasıdır. Her ihlalin ayrı olarak cezalandırılması, teşebbüslerin her halde tek ceza alınacağı düşüncesiyle birden fazla ihlale yönelmelerini önleyecektir. Özellikle büyük ölçekli şirketler açısından aynı anda farklı pazarlarda gerçekleştirilecek birden çok rekabet karşıtı davranış, toplamda çok ciddi mali sonuçlar doğurabilecektir. Örneğin, eski sistemde bir teşebbüs hem kartel anlaşması yapmış hem de hakim durumunu kötüye kullanmışsa, genellikle sadece en ağır ihlal esas alınarak yıllık cironun %10'u ile sınırlı bir ceza uygulanmaktaydı. Yeni sistemde ise her iki ihlal ayrı ayrı değerlendirileceğinden, teşebbüs teorik olarak toplamda yıllık cirosunun %20'sine varan, hatta daha fazla ihlal varsa daha yüksek oranlarda ceza ile karşı karşıya kalabilecektir.



Ekonomik açıdan değerdendirildiğinde, yeni düzenleme ihlalde bulunan şirketlerin maruz kalacağı mali riskleri önemli ölçüde artıracaktır. Bu durum, teşebbüslerin rekabet hukuku uyum programları ile eğitimlere daha fazla önem vermesine ve sadece belli faaliyetlerinde değil, tüm operasyonlarında rekabet kurallarına titizlikle uyma konusunda daha temkinli davranmalarına neden olacaktır. Özellikle farklı ürün ve pazar alanlarında faaliyet gösteren büyük şirket grupları, bir piyasada kartel oluşturma başka bir piyasada hakim durumun kötüye kullanılmasına ilave ceza riskleri yaratabileceğini görecek ve bu doğrultuda genel bir caydırıcı etki oluşacaktır.

Diğer taraftan, hukuki güvenlik ve orantılılık açısından bazı eleştiriler gündeme getirilebilir. Her bir ihlale ayrı ceza verilmesi prensibi, uygulamada dikkatli bir biçimde sınırlandırılmadığı takdirde, aynı fiilin mükerrer şekilde cezalandırılması riski gündeme gelmektedir. Yeni Ceza Kılavuzu, bu riski en aza indirmek amacıyla, hangi durumlarda fiillerin tek ihlal sayılacağı konusunda ölçütleri ayrıntılı bir biçimde belirlemiştir. Örneğin, aynı karara dayanan ve stratejik bütünlük arz eden davranışlar tek bir ihlal olarak kabul edilirken, farklı ürün pazarlarında birbirinden bağımsız biçimde gerçekleştirilen benzer eylemler ayrı ihlaller olarak değerdendirilecektir. Bununla birlikte, sınır niteliğindeki vakalarda yine de belirsizlikler oluşabilecektir. Bu hallerde, teşebbüslerin belli bir dönemde gerçekleştirdiği çeşitli eylemlerin kaç farklı ihlal teşkil ettiği konusunda Rekabet Kurulu'nun takdir yetkisine başvurulacaktır. Ancak bu noktada tartışılması gereken husus Rekabet Kuruluna bu alt ve üst sınırlar arasında idari para cezasını tespit ederken dikkate alacağı gerek 4054 sayılı yasa gerek Kabahatler Yasası ve gerekse Yeni Yönetmelik ile öngörülen hususlar alt ve üst sınır arasında bu kadar büyük bir orandaki farklılık içinde hukuka ve adalete uygun bir şekilde idari para cezasını tespit etmeye yeterli olup olmadığıdır. Biz bu konuda tam yeterlidir diyemiyoruz. Bu durumun, bir başka deyişle bu maddenin Anayasa Mahkemesi'nin önüne götürülmesi halinde iptal edilmesi muhtemel görülmektedir. Bu doğrultuda Reşit Gürpınar'ın Kurul kararına⁹ yönelik sunduğu farklı gerekçe aşağıdaki şekilde ele alınmıştır:

"Bilindiği gibi, Rekabet Hukuku 1900 lü yıllarda Sherman yasası ile ilk ABD de doğmuş, 1950 li yıllarda da Avrupa Devletleri bu hukuku kabul etmiştir. Ülkemizde ise 1994

yılında çıkarılan 4054 sayılı yasaya göre Rekabet Kurumu 1997 yılında faaliyetine başlamıştır. Dünyada epeyce yol alan Rekabet Hukuku, teorik anlamda dahil olmak ülkemizde, Rekabet Kurumu ile pratik alanda da belirli ve üst bir seviyeye gelmiş bulunmaktadır. Artık Rekabet Hukukunda da, rekabete aykırı fiiller arasında ayırım yapılarak kabahat tiplerinin belirlenerek bir ayrıma gidilmesi olanaklıdır. Öte yandan Anayasamızın 13.maddesinde vücut bulan Ceza muhakemesi hukuku işleminin yapılması ile sağlanması beklenen yarar ve verilmesi ihtimal dâhilinde bulunan zarar arasında makul bir oranın bulunmasını, oransızlık durumunda işlemin yapılmamasını ifade ölçülülük ilkesi dikkate alınarak ceza miktarlarının belirlenmesi mümkündür.

Belirtilen nedenlerle, hukuki belirlilik, öngörülebilirlik ve eşitlik ilkeleri bağlamında, Yasa Koyucunun gelişen Rekabet hukuku ilkelerini dikkate alıp, kabahat tiplerinde bir ayrıma giderek, cezada ölçülülük ilkelerini de göz ardı etmeksizin 16.maddeyi yeniden düzenlemesi gerektiği inan-cındayım."

Bu doğrultuda, Rekabet Kuruluna bu denli büyük bir makası açık bir takdir yetkisi verilmesi yerine bu ceza miktarlarının kanunla düzenlenmesinin uygun olduğu tartışmaya açıktır.

Orantılılık açısından bakıldığında ise, cezanın işlenen ihlalle ölçülü olması temel bir hukuk ilkesidir. Yeni sistemin öngördüğü her ihlale ayrı ceza yaklaşımı, her bir ihlalin kendi ağırlığı oranında cezalandırılmasını sağlayarak esasen orantılılık ilkesine de hizmet edebilir. Çünkü önceki uygulamada, bir şirket iki ağır ihlal gerçekleştirse bile tek bir ceza tavanıyla sınırlı kalıyordu ve böylece ceza ile fiil arasındaki denge ihlaller lehine bozulabiliyordu. Yeni düzende ise her fiilin ayrı ayrı cezalandırılması nedeniyle, ihlallerin toplamı ile ödenen ceza tutarı arasında daha dengeli bir ilişki kurulması mümkün olacaktır. Bu açıdan bakıldığında, yeni yaklaşımın orantılılık ilkesini güçlendirdiği ileri sürülebilir. Diğer taraftan, toplam cezanın çok yüksek tutarlara ulaşması hâlinde şirketlerin ödeme gücü ve ekonomik sürdürülebilirliğinin de göz önünde bulundurulması gerekir. Orantılılık ilkesi, yalnızca fiil ve ceza arasında değil, cezanın fail üzerindeki etkisi bakımından da değerdendirilmelidir. Aşırı yüksek tutarlara varan cezalar, özellikle orta ölçekli şirketlerin iflasına neden olabilir ki,

⁹ Rekabet Kurulu'nun 08.03.2013 Tarih ve 13-13/198-100 sayılı kararı.



bu da ne hedeflenen caydırıcılığa ne de ekonomiye fayda sağlar. Bu nedenle uygulamada Rekabet Kurulu’nun, üst sınırları aşma potansiyeline rağmen makul ve dengeli cezalar tayin edeceği öngörülebilir. Nitekim Avrupa Birliği rekabet hukukunda da birden fazla ihlalde teorik olarak yüksek cezalar mümkünken, Komisyon genellikle her ihlali ayrı kararlarla ele alarak toplam ceza yükünü yönetilebilir seviyelerde tutmaktadır (bu husus III. bölümde daha ayrıntılı şekilde ele alınmaktadır). Bu doğrultuda, Türkiye’de de Rekabet Kurulu’nun, yeni yetkisini orantılılık ilkesini gözeterek kullanması gerekecektir. Ayrıca 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun genel ilkeleri gereği idari yaptırımların ölçölülüğu idari yargı tarafından da denetlenecektir.

Son olarak, yeni düzenleme iş dünyasında birtakım endişelere yol açmıştır. Özellikle daha önce rekabet hukuku ihlallerine konu olmuş ya da hakkında birden fazla inceleme yapılmış şirketler, yeni düzenlemenin geriye dönük olarak uygulanmayacağını bilmekle beraber, ileride benzer ihاللer durumunda çok daha ağır sonuçlarla karşılaşabileceklerinin bilincindedir. Bu durum, şirketlerin risk alma eğilimini azaltabileceği gibi piyasa davranışlarını Rekabet Kurumu lehine disipline edici bir etki de doğurabilir. Öte yandan, cezaların artırılmasının cezalandırıcı adalet amacını aşarak şirketleri "iki kez cezalandırma" riski taşıdığını ileri sürülebilir. Ancak bu görüşe karşılık, her ihlalin bağımsız bir hukuka aykırılık teşkil ettiği ve ayrı ayrı cezalandırılmasının ceza hukukunun temel ilkeleriyle uyumlu olduğu savunulabilir (bu husus aşağıda daha ayrıntılı şekilde incelenmektedir).

Özetle, Yeni Ceza Yönetmeliği, rekabet ihlallerine yaklaşımı esaslı değişikliklerle güncellemiştir. Her ihlal için ayrı ceza verilmesi prensibi, kartel ile diğer ihاللar arasındaki ayrımın kaldırılması, süre, tekerrür, hafifletici ve ağırlaştırıcı unsurların yeniden düzenlenmesi gibi yenilikler, Türk rekabet hukuku uygulamasına Avrupa Birliği uygulamalarıyla da uyumlu bir esneklik ve güç kazandırmıştır. Bu yeniliklerin tamamı, tüketici refahını koruma ve caydırıcılığı artırma hedefleriyle uyumludur. Bununla birlikte, ortaya çıkabilecek belirsizliklerin hızlı biçimde içtihatlarla giderilmesi büyük önem taşımaktadır.

IV. Karşılaştırmalı Hukuk Perspektifi ile Yeni Ceza Yönetmeliği’nin AB, ABD ve Uluslararası Yaklaşımlar ile Uyumunun İncelenmesi

IV.1. Avrupa Birliği Rekabet Hukuku

Avrupa Birliği rekabet hukuku, ihlallere uygulanacak para cezaları konusunda Türkiye’deki yeni sisteme kısmen benzer bir çerçeve sunar. AB’de rekabet ihlallerinde para cezaları, Avrupa Komisyonu tarafından Konsey Tüzüğü (EC) No 1/2003’ün 23(2). maddesi uyarınca hesaplanır ve şirketin bir önceki yılki toplam cirosunun %10’u ile sınırlıdır¹⁰. Bu %10’luk üst sınır, Komisyon’un bir kararında bir teşebbüse kesebileceği toplam cezanın tavanını ifade etmektedir. AB uygulamasında genellikle her bir rekabet ihlali ayrı bir Komisyon kararıyla ele alınır ve bu sayede her karar için %10’luk tavan ayrı ayrı uygulanmış olur. Bunun pratik sonucu olarak, aynı şirket farklı dosyalarda birden fazla ihlal yapmışsa, her dosyada %10’a kadar ceza alabilmesi ve fiilen toplamda %10’u aşan cezalarla da karşılaşabilmektedir¹¹. Ancak tek bir soruşturma kapsamında birden fazla ihlal tespit edildiğinde, AB Komisyonu çoğu zaman bunları “tek ve sürekli ihlal (single and continuous infringement)” olarak değerlendirmeyi tercih etmektedir. Bu doktrin, CJEU’nun Anic kararıyla (C-49/92 P) şekillenmiştir¹². Tek ve sürekli ihlal doktrini, birden fazla eylemin müşterek bir planın parçası olması ve aynı amaç doğrultusunda gerçekleştirilmesi halinde, bunların bütüncül şekilde tek ihlal olarak nitelendirilmesine imkan tanır. Bu doktrin, özellikle kartel vakalarında, farklı zamanlarda ve şekillerde ortaya çıkan anlaşmaların ortak bir plan dahilinde görülerek bir defa cezalandırılmasını sağlamaktadır. Örneğin Optical Disc Drive Karteli dosyasında¹³, Komisyon ilgili şirketlerin davranışlarını birden fazla bağımsız ihlal ve bunların oluşturduğu tek bir sürekli ihlal olarak tanımlamış; Genel Mahkeme ve Adalet Divanı ise tek ihlal kavramının şartlarını ayrıntılandırmıştır. Adalet Divanı, tek bir sürekli ihlalin bir dizi uygulamayı kapsayabileceğini, fakat bu uygulamaların ille de ayrı ayrı ihlal oluşturmasının gerekmediğini vurgulamıştır. Bu yaklaşımla AB hukuku, aynı bütünün parçaları olan fiillerin mükerrer şekilde cezalandırılmasını önlemeyi hedeflerken, gerçekten bağımsız ve bağlantısız ihاللar söz konusu olduğunda

¹⁰ Konsey Tüzüğü (EC) No 1/2003, 16 Aralık 2002, OJ L 1, 4.1.2003, md. 23(2).

¹¹ Komisyon uygulamasının özet açıklaması için bkz. EUR-Lex “[Guidelines for setting fines](#)” sayfası.

¹² C-49/92 P Commission v Anic Participazioni SpA, 8 Temmuz 1999.

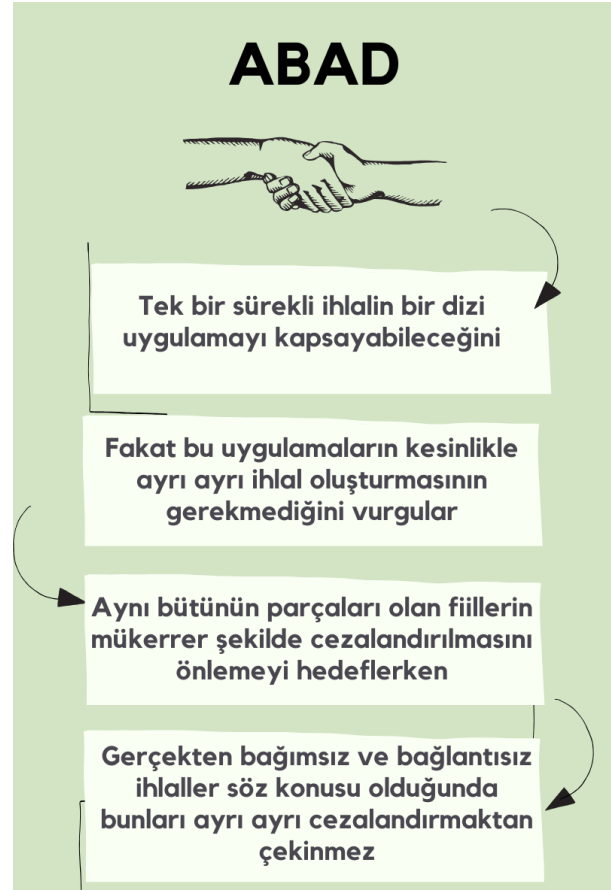
¹³ Komisyon Kararı C(2015) 7135 final (AT.39639 – Optical Disc Drives), 21 Ekim 2015; Genel Mahkeme kararları (T-762/15 vd., 12 Temmuz 2019) ve ABAD kararları (C-697/19 P vd., 16 Haziran 2022).

bunları ayrı ayrı cezalandırmaktan imtina etmez¹⁴.

AB Komisyonu'nun ceza hesaplama metodolojisi, 2006 tarihli Ceza Yönergeleri (*Guidelines on Fines*) ile belirlenmiştir. Buna göre önce ihlalden etkilenen ilgili ürün ve coğrafi pazarlardaki bir yıllık satış değeri belirlenir; bunun belirli bir yüzdesi "ihlalin ağırlığına (*gravity*)" bağılı olarak temel cezayı oluşturur. Bu ağırlık yüzdesi ihlalin türüne göre en fazla %30 olabilir; kartel gibi en ağır ihlallerde genelde %15'ten başlamaktadır. Bulunan tutar, ihlalin kaç yıl sürdüğüne bağılı olarak yıllık bazda çarpan uygulanarak artırılır. Ayrıca kartel gibi durumlarda tek seferlik caydırıcılık artışı ("*entry fee*" denilen %15-25 arası ek) uygulanabilir. Daha sonra, ağırlaştırıcı unsurlar (örneğin tekerrür, liderlik etme) varsa ceza artırılır. Hafifletici unsurlar varsa indirim yapılır. Son aşamada, her bir karar için toplam ceza, ilgili teşebbüs için yasadaki %10 ciro tavanını aşmamak zorundadır. Bu sistem, büyük ölçüde Türk rekabet hukukundaki yeni yapıya benzemektedir. İhlalin ciddiyeti (açık-ağır ihlal), süresi, tekerrürü, iş birliği vs. hepsi benzer şekilde dikkate alınır.

AB'de birden fazla ihlalin cezalandırılması hususunda, Türkiye'deki "her ihlale ayrı ceza" prensibine en yakın uygulama, bir şirketin farklı dosyalarda birden fazla ceza alabilmesi durumudur. Örneğin bir şirket farklı kartellere katılmışsa, Komisyon bu kartelleri genellikle ayrı soruşturur ve her birinde o şirketi cezalandırır. Bu durumda toplamda şirket, her bir kartel için ayrı ceza öder (her biri kendi %10 sınırına tabi olmak üzere). Öte yandan, eğer aynı dosyada birden fazla farklı ihlal tespit edilirse (örneğin bir şirket hem *Article* 101 (anlaşma) hem *Article* 102 (tekelleşme) ihlali yapmışsa) Komisyon genellikle bunları ayrı kararlar konusu yapar veya biri hakkında incelemeyi bırakarak sadece en ağır olana odaklanabilir. AB hukuku, ne bis in idem (aynı fiilden dolayı iki kez yargılanmama) ilkesini de gözeterek, aynı fiilden mükerrer cezayı yasaklar. Hatta ulusal rekabet otoriteleri ile AB Komisyonu arasındaki iş bölümünde dahi aynı fiil için çifte cezadan kaçınmak esastır¹⁵. Özetle, AB uygulamasında "tek fiil, tek ceza" prensibi geçerliyken, farklı fiillerin ayrı cezaları mümkündür. Türkiye'nin yeni düzenlemesi de benzer bir mantığı ulusal düzeyde teşebbüstedir. Ancak AB'de Komisyon, pratikte aynı şirketin aynı dönemdeki farklı rekabet hukuk ihlallerini ya tek bir sürekli ihlal çatısı altında birleştirerek ya da

ayrı dosyalara bölerek %10 tavan kuralını dolaylı şekilde muhafaza etmektedir. Türk Rekabet Kurumu ise Yeni Yönetmelikle bu dengeyi değiştirmiş ve aynı dosyada dahi ihlalleri ayırarak cezalandırma yoluna gitmiştir.



IV.2. ABD Antitröst Hukuku

Amerika Birleşik Devletleri'nde antitröst ihlalleri, ceza hukuku ve tazminat boyutlarıyla AB/Türkiye sisteminden farklı bir çerçeveye sahiptir. ABD'de karteller (Sherman Act *Section 1* ihlalleri) ağır suç kabul edilir ve şirketlere uygulanabilecek cezalar kanunen her bir ihlal için 100 milyon USD'ye kadar çıkabilir (veya suçtan elde edilen kazancın iki katı, hangisi büyükse). Ayrıca sorumlu yöneticiler şahsen hapis cezası ve para cezasıyla yargılanır. Birden fazla ihlal durumunda (örneğin bir şirket birden fazla ayrı kartel anlaşmasına dahil olmuşsa), savcılık bu ihlallerin her birini ayrı suç isnadı (count) olarak iddianameye koyabilir. Federal ceza yargılamasında, sanık birden fazla suçtan mahkum olursa hakim her suç için ayrı ceza tayin

¹⁴ Steptoe (2014), *Single Continuous Infringement*, <https://www.step-toe.com/a/web/6045/88 - Single continuous infringement.pdf>.

¹⁵ Reg. 1/2003 md.13.



eder; ancak para cezalarında mahkeme genellikle her bir suç için öngörülen cezaları toplu bir para cezası olarak belirtebilir. ABD Federal Ceza Yönergeleri de antitröst suçlarında, birden fazla kartel suçu olduğunda ilgili ticaret hacimlerinin toplanarak tek bir ceza hesaplanmasını öngörmektedir. Bu, aslında Türkiye’deki eski uygulamaya benzer biçimde, bir sanığın birden fazla ihlali için tek bir “birleştirilmiş” ceza hesaplaması anlamına gelir. Bununla birlikte, teorik olarak bir şirket Sherman Act’i farklı zamanlarda iki kez ihlal ettiyse, hakim her birine ayrı ceza verip bunları toplayabilir. Burada herhangi bir toplam ceza tavanı (örneğin ciroya oranla) bulunmadığından, ceza miktarı suç sayısına göre lineer bir şekilde artabilir. Ceza yönlendirmesinde ağırlıklı olan ilke “volume of commerce” diğeri bir deyişle ihlalden etkilenen ticaretin hacmidir – ihlal sayısı arttıkça etkilenen ticaret hacmi de artacağı için cezalar büyür. Bu bakımdan, ABD uygulaması da özünde her ihlalin ayrı cezalandırılması fikrine yabancı değildir.

ABD antitröst hukukunun bir diğeri farkı, cezaların ağırlığının büyük ölçüde ceza davalarında yargıcı takdirine bağlı olmasıdır. Savcılar, şirketlerin işbirliği yapması durumunda (pişmanlık programı çerçevesinde) tek bir ihlal için dahi teorik olarak maksimumun çok altında ceza önerebilmektedir. Ayrıca şirketler aleyhine asıl caydırıcı mekanizma, treble damages denilen üç kat tazminat davalarıdır. diğeri bir deyişle bir şirket kartel yoluyla başkasına zarar vermişse, maruz bıraktığı zararın üç katını özel hukukta tazmin etmek zorunda kalabilir. Bu da dolaylı bir ceza etkisi yaratır. Bu sistem, idari para cezası modeliyle çalışmamakla birlikte, “her bir ayrı anlaşma veya tekelci eylem ayrı bir hukuka aykırı fiildir” prensibini benimser. Örneğin farklı pazarları konu alan iki ayrı fiyat sabitleme anlaşmasına iştirak eden bir şirket, bunlar tek bir planın parçası değilse iki ayrı suç işlemiş sayılır ve ayrı yargılamalara tabi olabilir. Ancak pratikte Adalet Bakanlığı (DOJ), eğer bu anlaşmalar kişiler ve amaçlar bakımından bağlantılı ise tek bir komponun parçası olarak değerlendirmeyi de tercih edebilir. Bu yönüyle, ABD uygulaması esnektir. Birden fazla ihlalin ayrı veya tek sayılması, iddianamenin yapılandırılmasına ve mahkemenin değerlendirmesine bağlıdır. Çifte yargılamama (double jeopardy) ilkesi, aynı

fiilden federal düzeyde birden fazla ceza davası açılmasını güvence altına alır; ancak farklı fiiller söz konusuysa ayrı ayrı cezalandırma anayasal bir engel teşkil etmez.

Sonuç olarak, ABD antitröst sistemi, ayrı ihlal-ayrı ceza mantığını özü itibarıyla kabul ederken, cezaların hesaplanmasında toplulaştırma yoluna gidebilmektedir. Türkiye’nin yeni düzenlemesi ise idari para cezası modelinde olduğundan, ABD’deki kadar esnek olmaktan ziyade kural düzeyinde her ihlale ayrı ceza ilkesini netleştirmiştir. Ancak her iki sistemde de, bir şirketin birden fazla bağımsız rekabet karşıtı eylem yapması halinde daha ağır yaptırıma uğrayacağı açıktır – bu da genel bir ceza hukuku prensibiyle uyumludur. IV.3. Uluslararası Raporlar ve Politikalar (OECD, ICN vb.)

Rekabet ihlallerine uygulanacak idari para cezaları, uluslararası düzeyde de yoğun tartışma ve karşılaştırmalara konu olmaktadır. OECD, çeşitli raporlar ve yuvarlak masa toplantılarında üye ülkelerin ceza belirleme metodolojilerini inceleyerek en iyi uygulamaları ortaya koymuştur. Genel kabul gören uluslararası ilke, rekabet cezalarının caydırıcılık sağlayacak kadar yüksek, ancak ihlalle orantılı ve öngörülebilir olması gerektiğidir¹⁶. OECD’nin bir çalışmasında, yazılı ceza kılavuzlarının şeffaf ve tahmin edilebilir bir ceza sistemi oluşturduğu, bunun da teşebbüslerin hem hukuka uyum çabasını kolaylaştırdığı hem de caydırıcılığı artırdığı belirtilmiştir. Yine aynı uluslararası çerçevede, cezaların ağırlığının ihlalin ciddiyetiyle orantılı olması ve rekabet zararını yansıtması temel prensiplerlendirdi¹⁷.

OECD’nin farklı ülkelerdeki ceza uygulamalarını karşılaştırdığı bir derleme, birçok yargı bölgesinde idari para cezası üst sınırının şirketin yıllık cirosunun yaklaşık %10’u seviyesinde belirlendiğini göstermiştir. Örneğin Avrupa Birliği’nde ihlal başına toplam ceza, ilgili teşebbüsün dünya çapındaki yıllık cirosunun %10’unu aşamazken; Almanya, Fransa, İspanya, Türkiye gibi pek çok ülkede de benzer şekilde %10’luk genel üst sınır mevcuttur. Bazı ülkeler ise *toplam ciro yerine ihlale konu pazar cirosu* üzerinden daha yüksek oranlı üst sınırlar koyabilmektedir. Örneğin AB’nin ceza yönergesinde ihlalden etkilenen satışlar

¹⁶ OECD. (2013). *Criteria for setting fines for competition law infringements* [Report, Ek: Farklı ülkelerde yasal ceza üst sınırları]. OECD. (Erişim: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/08/criteria-for-setting-fines-for-competition-law-infringements_756776ae/6f55fc0f-en.pdf).

¹⁷ OECD. (2013). *Criteria for setting fines for competition law infringements* [Report, Ek: Farklı ülkelerde yasal ceza üst sınırları]. OECD. (Erişim: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/08/criteria-for-setting-fines-for-competition-law-infringements_756776ae/6f55fc0f-en.pdf).

üzerinden %30'a kadar temel ceza oranı belirlenebilmekte; Birleşik Krallık, Kanada gibi bazı ülkelerde de ilgili pazar cirosu üzerinden %10–20 arası oranlar kullanılmaktadır. Öte yandan ABD gibi bazı yargı sistemlerinde doğrudan parasal bir üst sınır kanunla öngörölmüştür: *Sherman Yasası'na göre* kartel suçlarında şirketler için 100 milyon ABD Dolarına kadar veya ihlalden elde edilen kazancın iki katına kadar para cezası verilebilmektedir (aynı şekilde sorumlu yöneticilere de en fazla 1 milyon ABD Doları veya doğan zararın iki katı tutarında cezalar söz konusudur). Bu çeşitlilik, her ülkenin kendi hukukî ve ekonomik önceliklerine göre caydırıcılık ile orantınlılık arasında denge kurma çabasını yansıtmaktadır.

Uluslararası Rekabet Ağı (“ICN”) ise para cezalarının miktarına dair bağlayıcı bir standart getirmemekle birlikte, üyeler arasında süreç adaleti ve şeffaflık ilkelerinin benimsenmesini tavsiye etmektedir¹⁸. ICN tarafından kabul edilen Rekabet Soruşturmalarında Tavsiye Edilen Uygulamalar çerçevesinde, rekabet otoritelerinin soruşturma ve karar süreçlerinde taraflara savunma haklarını etkin şekilde kullanma imkanı tanınması; kararların gerekçeli olması ve özellikle ceza hesaplamalarının açıkça açıklanması vurgulanır. ICN'in 2019'da başlattığı Rekabet Otoriteleri İçin Usuli Çerçeve (“CAP”) inisiyatifi de üye otoriteler arasında şeffaf, hesap verebilir ve tutarlı bir uygulama dilinin önemini ortaya koymuştur¹⁹. Kısacası, ICN yaklaşımı para cezasının miktarından ziyade, ceza belirleme sürecinin adil ve şeffaf olmasına odaklanmaktadır. Bu doğrultuda, şirketlere iddiaları öğrenme ve görüş sunma imkanı tanınması, kararların yazılı ve gerekçeli şekilde kaleme alınarak hangi fiile ne ceza verildiğinin anlaşılır biçimde izah edilmesi gibi unsurlar, uluslararası ağ tarafından en iyi uygulama olarak üyelerine önerilmektedir. Bu tür usul güvencelerinin varlığı, rekabet otoritelerinin kararlarına duyulan güveni artırdığı gibi, ceza sisteminin öngörülebilirliğini de güçlendirerek hem caydırıcılık hem de hukuki güvenlik sağlamaktadır.

OECD de benzer şekilde, rekabet otoritelerinin ceza politikasında hesap verilebilirlik ve tutarlılık ilkelerine vurgu yapar. Özellikle ne bis in idem (mükerrer cezalandırma yasağı) ilkesi, uluslararası planda önem verilen bir konudur.

OECD'nin küresel rekabet forumlarında, bir fiilin hem birden çok ülke tarafından hem de aynı ülke içinde birden fazla kurum tarafından cezalandırılmasının önlenmesi gerektiği tartışılmıştır. Türkiye'nin Yeni Ceza Yönetmeliği, aynı otorite içerisinde bu ilkeyi zedelemeyecek şekilde, bir fiil bir kez cezalandırılır ilkesini sürdürmekle birlikte “bir fiil”in tanımını daraltmıştır. Bu da uluslararası normlara aykırı olmayıp, aksine Kabahatler Kanunu gibi iç hukuk ilkeleriyle uyum göstermektedir (aşağıda IV. bölümde ele alınacaktır).

Uluslararası kuruluşlar, rekabet cezalarının etkinliği kadar ölçülölülüğü üzerinde de durmaktadır. Örneğin BIAC (OECD nezdinde iş dünyası danışma kurulu) geçmişte, rekabet cezalarının aşırı ağır olması halinde yatırım ortamını olumsuz etkileyebileceğini, bu nedenle optimal caydırıcılık dengesi gözetilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu denge, bir yandan kartel gibi ihlaller için çok yüksek cezaları (ciro yüzdesi olarak) meşru kılarken, öte yandan daha hafif ihlallerin ceza skalasında orantılı bir yere oturtulmasını gerektirir.

Özetle, karşılaştırmalı perspektiften bakıldığında Türkiye'nin yeni ceza sistemi, AB ile büyük ölçüde paralel bir yapıya geçmiş; ABD'nin çoklu ihlal yaklaşımına benzer şekilde her ihlali ayrı değerlendirir hale gelmiş ve OECD/ICN ilkelerine uygun biçimde caydırıcılık ile orantınlılığı dengelemeyi hedeflemiştir. Uluslararası deneyimler, rekabet otoritelerinin zamanla ceza politikalarını güncellediklerini ve pazar gerçeklerine uyarladıklarını göstermektedir. Türkiye de bu global trende uyarak, 15 yıllık eski kılavuzunu güncellemiştir.

V. Türk Ceza Hukuku Bağlamında Değerlendirme

V.1. Kabahatler Kanunu'nda Gerçek İctima İlkesi ve Eski Yönetmeliğin Uygunluğu

Kabahatler Kanunu'nun 15. maddesinin üçüncü fıkrası, birden fazla kabahatin işlenmesi halinde, her bir kabahat için ayrı idari para cezası verileceğini, ancak bu uygulamanın “her bir fiilin bağımsız olması” koşuluna bağlı olduğunu düzenler. Diğer bir ifadeyle, ihlallerin birbirine bağlı, aynı iradenin ve ekonomik bütönlüğün parçası olduğu durumlarda bunlar tek fiil kabul edilmekte, dolayısıyla tek bir

¹⁸ International Competition Network. (2015). *ICN guidance on investigative process*. https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/AEWG_Guidance_InvestigativeProcess.pdf.

¹⁹ Arđıyok, Ş., & Canbeyli, A. (2019, 4 Temmuz). *Rekabet hukuku usul kurallarında uluslararası düzenlemeler: ICN prosedürel adaleti*

sağlamak için dünya rekabet otoritelerini bir araya getirdi. *Lexpera Blog*. <https://blog.lexpera.com.tr/rekabet-hukuku-usul-kurallarinda-uluslararasi-duzenlemeler-icn-prosedurel-adaleti-saglamak-icin-dunya-rekabet-otoritelerini-bir-araya-getirdi/>.



yaptırım uygulanması öngörülmektedir. Ceza hukukunda “kaç fiil varsa o kadar suç, kaç suç varsa o kadar ceza” ilkesini ifade eden ve kural olarak her suç için ayrı bir hüküm ve ayrı bir ceza öngören temel yaklaşım olan gerçek içtima anlayışını idari para cezaları rejimine yansıtan bu yaklaşım, bir yandan cezaların orantılılığı ve ölçülülüğü ilkesini korurken, diğeryandan mükerrerliğin önüne geçerek hukuki güvenlik sağlar.

Eski Ceza Yönetmeliği’nin 4(1)(a) maddesi bu bağlamda önem arz etmektedir. İlgili hüküm, teşebbüsün 4054 sayılı Kanun’un 4. veya 6. maddesindeki yasakları birden fazla bağımsız davranışla ihlal etmesi durumunda her bir fiil için ayrı para cezası hesaplanacağını belirtir. Ancak aynı irade, aynı piyasa ve aynı nitelik unsurlarını taşıyan bağlantılı eylemler tek bir ihlal kapsamında değerlendirilir. Kanaatimizce bu yaklaşım, Kabahatler Kanunu m.15/3’ün gereklerine uygun olarak, bağımsızlık unsurunu aramakta ve yalnızca gerçek anlamda ayrı fiilleri çoklu ceza ile karşılamaktadır. Dolayısıyla, Eski Yönetmelik’in düzenlemesi hem Kabahatler Kanunu hem de Rekabet Kanunu’nun sistematiğine uygun bir çerçeve sunmaktaydı ve hukuki belirlilik ile ölçülülük ilkeleri bakımından daha sağlam bir dayanak oluşturmaktaydı.

Yeni Ceza Yönetmeliği, “her ihlale ayrı ceza” prensibini benimseyerek, bağımsızlık unsurunu ve bağlantılılık kriterlerinin nasıl yorumlanacağı sorusunu gündeme getirmiştir. Bu yeni sistemde, birbirine bağlı, aynı iradeden kaynaklanan, aynı piyasa ve aynı nitelik içindeki ihlaller bile, bağımsız ve birbirinden ayrı fiiller gibi değerlendirilmesi ihtimali ortaya çıkmakta; böylece her biri için ayrı ceza hesaplanması söz konusu olabilecektir. Oysa Kabahatler Kanunu m.15/3, gerçek içtimanın uygulanabilmesi için her bir ihlalin hem hukuki hem de fiili bağımsızlık taşımasını aramaktadır.

Bu tartışma, Reşit Gürpınar’ın farklı görüşünde²⁰ de gündeme getirilmiştir. Buna göre farklı türde kabahatlerin ve ihlallerin bir arada değerlendirildiği durumlarda, bunlara uygulanacak idari para cezalarının ve oranlarının yalnızca kanunla belirlenmesi gerektiği, bu konuda yönetmelik veya kılavuzlarla belirleyici ölçütler getirilmesinin kanunilik ve hukuki belirlilik ilkelerine aykırılık riski taşıdığını savunmuştur. Gürpınar’ın farklı gerekçesinde, idareye tanınan geniş takdir yetkisinin keyfiliğe açık hale

gelebileceği, bu nedenle kabahat tipleri ve bu kabahatlere uygulanacak ceza oranlarının açık ve net şekilde kanunda yer alması gerektiği ifade edilmiştir.

Kanaatimizce bu eleştiri, Yeni Yönetmelik’in takdir yetkisini genişleten, orantılılık ve ölçülülük ilkelerini zorlayan yapısını sorgulamak açısından son derece önemlidir. Hem içtima hem de kanunilik tartışmalarında, idari yaptırımların hukuki öngörülebilirliğe uygun biçimde sınırlanması gerektiği unutulmamalıdır. Bu bağlamda, eski sistemin bağımsızlık ve bağlantılılık unsurlarını dikkate alan yaklaşımı, Yeni Yönetmeliğe göre daha öngörülebilir ve hukuki güvenlik sağlayıcı nitelikte görünmektedir.

VI. Anayasal İlkeler Bakımından Değerlendirme

Hukuk güvenliğinin unsurları, hukuki belirlilik ilkesi, öngörülebilirlik ilkesi, eşitlik ilkesi ve cezaların yasallığı ile hukuksal güvenlik ilkeleridir. Bunun dışında konumuzla doğrudan ilgisi olmayan kazanılmış hak ilkesi ile geriye yürümezlik ilkeleri de Hukuk güvenliğini sağlayan diğeryen önemli ilkelerdir.

VI.1. Hukuki Belirlilik İlkesi Bakımından Değerlendirme

Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik” tir. Yasal düzenlemelerin nesnel olması, hukuk devletinde yasadan doğan sorumluluğunun eylem ve olgu, hukuksal sonuç, hak süjesi yönlerinden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, belli, anlaşılabilir olması en temel ilkedir. Bu nedenlerledir ki hukuksal güvenliğinin var olduğunun algılandığı otoritenin keyfilikten uzak olduğunun düşünüldüğü ortamda bireyde davranışlarını hukuka uyarlayabilecek ve kendine düşen ödevi yerine sorunsuz getirebilecek kamu düzeni ve hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine katkı ile gereksiz uyuşmazlıkların oluşmasının önüne geçilmiş olabilecektir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir

Hukuki belirlilik ilkesi gereği olarak Yasa Koyucu tarafından getirilen kuralın, kuralın muhatabı kişilerin olağan şartlar altında belirli işlem ve eylemlerin hangi sonuçlar

²⁰ Rekabet Kurulu’nun 08.03.2013 Tarih ve 13-13/198-100 Sayılı Kararına yönelik farklı görüş.



doğurabileceğini öngörmelerini sağlayacak nitelikte düzenlenmesini gerektirir. Bu ilke ile kuralın, muhatap kişi bu kuraldaki takdir yetkisinin kapsamını, kendisi tarafından öngörülemeyen keyfi tutum ve davranışlardan koruyacak düzeyde açıklıkla anlayacak şekilde düzenlenmelidir. Bir başka deyişle kuralın hukuki öngörülebilirliği olmalıdır

Yasa ile getirilen kural, Anayasamızın 10.maddesinde belirlenen eşitlik ilkesine uygun olmalıdır. Şöyle ki; alt ve üst sınır arasında idareye bırakılan takdir alanı geniş, sınırsız ve ölçüsüz olmamalı, cezanın belirlenmesinin alt ve üst sınır arasında çok büyük oranda bir makas gibi makul ve ölçülü olmayan şekilde genişliği, uygulamada, yorum ve değerlendirme farklılıklarına dayalı olarak eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfiliğe yol açabilecek nitelikte düzenlenmemelidir.

Yasa koyucu, kamu düzeninin korunması amacıyla ceza hukuku alanında hangi eylemlerin suç sayılacağı ve suç sayılan bu eylemlerin hangi tür ve ölçüde cezai yaptırıma bağlanacağı konusunda takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, cezaların yasallığı ve hukuksal güvenlik ilkelerinin gereği olarak, farklı ve keyfi uygulamalara neden olmamak için, kabahatler hukukuna uygun geçerli sebepler ve objektif ölçütleri yasada göstermesi gerekir.

Bu doğrultuda, Yeni Yönetmelik döneminde, “aynı fiil mi, ayrı fiil mi” tartışmaları hukuk güvenliği açısından kritik olacaktır. Kanımızca, hukuki belirlilik, öngörülebilirlik ve eşitlik ilkeleri bağlamında, Yasa Koyucunun gelişen Rekabet hukuku ilkelerini dikkate alıp, kabahat tiplerinde bir ayrıma giderek, cezada ölçülülük ilkelerini de göz ardı etmeksizin 16.maddeyi yeniden düzenlemesi gerekmektedir. Nitekim mezkur Anayasa Mahkemesi Kararı’nda

“İdari makamların Yasa’nın belirlediği sınırlar arasında cezanın takdirinde esas alacakları objektif ölçütler Yasa’da gösterilmemiştir. Yasa’yla imar para cezasının alt ve üst sınırları gösterilmiş, bu alan içinde cezayı uygulama yetkisi idareye bırakılmıştır. İdarelerin hangi ölçütleri esas alacakları açık, belirgin ve somut olarak Yasa’da yer almamıştır. Yasa kuralı bu anlamda belirli ve öngörülebilir değildir.

Alt ve üst sınır arasında idareye bırakılan takdir alanı geniş, sınırsız ve ölçüsüzdür. Cezanın belirlenmesinin alt ve üst sınır arasında elli kat gibi makul ve ölçülü olmayan şekilde genişliği, uygulamada, yorum ve değerlendirme farklılıklarına dayalı olarak eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfiliğe yol açabilecek niteliktedir. “

değerlendirmesi yapılarak İmar Kanunu’nun ilgili maddesinin iptaline karar verilmiştir. Bu hususu desteklemek amacıyla normlar hiyerarşisi uyarınca Yönetmelik ile getirilen düzenlemelerin Kanun’un sınırını aşamayacağına ilişkin açıklamalarımız aşağıdaki başlıkta yer almaktadır.

V.1.1. Normlar Hiyerarşisi Kapsamında Yönetmelik ile Getirilen Düzenlemenin Sınırları

Anayasa’nın temel hak ve özgürlüklere ilişkin getirdiği güvenceler, yalnız bireysel hak ve özgürlükler için değil, idari yaptırımların sınırlandırılması bakımından da belirleyicidir. Anayasa m.13 uyarınca, temel hak ve özgürlükler yalnızca Anayasa’nın ilgili maddelerinde öngörülen sebeplerle ve kanunla sınırlanabilir; bu sınırlamalar, Anayasa’nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz. Buna paralel şekilde, m.38’de, kimsenin işlendiği sırada suç sayılmayan bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağı ve kimseye suçu işlendiği sırada kanunda öngörülenden daha ağır bir ceza verilemeyeceği düzenlenmiştir. Bu anayasal çerçeve, yalnızca ceza hukuku bağlamında değil, idari para cezaları ve diğer maddi yaptırımlar açısından da bağlayıcıdır.

Türkiye’de hukuk düzeni normlar hiyerarşisine dayanır. En üstte Anayasa ve evrensel hukuk ilkeleri yer almakta; bunu yasalar, tüzükler ve yönetmelikler izlemektedir. Her alt norm, dayanağını ve geçerliliğini kendisinden üst düzeydeki normdan almak zorundadır. Yönetmeliklerin, kanunla belirlenen sınırları aşması veya kanunda öngörülmemiş yeni düzenlemeler getirmesi mümkün değildir; zira alt normların üst normlara aykırılık taşıması hukuken geçersizdir. Bu durum, sadece düzenlemenin yürürlükte kalmasını değil, aynı zamanda idarenin işlemlerinin hukuki denetimini de doğrudan etkiler. Danıştay içtihatlarında da normlar hiyerarşisine aykırı düzenlemeler sıklıkla hukuka aykırılık sebebi olarak kabul edilmektedir²¹.

²¹ Danıştay 1.D.D.K 16.06.2005 gün ve E.2003/275 K.2005/2170 Sayılı Kararı
Danıştay 8.Dairesi 07.03.2007 gün ve E.2005/6261, K.2007/1246 Sayılı Kararı

Danıştay 10.Dairesi 16.03.2009 gün ve E.2006/5588, K.2009/1879 Sayılı Kararı



Hukuk devletinde idarenin düzenleyici yetkisi, yasama yetkisinden farklıdır. Yasama organı, Anayasa’ya aykırı olmamak koşuluyla düzenleme alanını serbestçe belirleyebilir. Buna karşılık idarenin düzenleyici işlemleri ancak kanundan yetki alarak, kanunun uygulanmasını sağlamak amacıyla ve kanunda belirlenen sınırlar içinde yapılabilir. İdarenin yasaya dayanmadan doğrudan düzenleme yapması mümkün değildir. Bu durum, Anayasa m.124’te açıkça ifade edilmiştir: Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, yalnızca kendi görev alanlarına giren ve kanunların uygulanmasını sağlamak üzere, kanun ve tüzüklere aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilir.

Nitekim Danıştay’ın ilgili kararında²², Rekabet Kurumu’nun Anayasa’nın 124. maddesinin verdiği düzenleme yetkisine dayanarak yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunduğu, bunun Rekabet Kanunu’nun kendisine tanıdığı görev ve yetkiler çerçevesinde ve 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu’nun genel hükümler bölümünde yer alan kural ve ilkelerle sınırlandırılmış olduğu tespit edilmiştir. Daha sonra, idari yaptırımlar konusunda genel kanun niteliğinde olan Kabahatler Kanunu’nun mutlak kanunilik ilkesini benimsediğı, Rekabet Kanunu’nun 16. maddesi bu yönden değerlendirildiğinde yaptırım türünün idari para cezası, miktarının ise ciroya uygulanan nispi bir oran olduğunu ve bu oranın belirlenmesi noktasında Kurul’a bir takdir yetkisi tanıdığı değerlendirilmiştir. Bu bilgiler ışığında, yönetmelik hükümlerinde idari para cezası dışında bir yaptırım öngörülmediğı ve ceza oranına ilişkin olarak %10 sınırının üzerinde bir oran belirlenmediğini dikkate alan 13. Daire tarafından, yönetmelik hükümlerinin idari yaptırımların kanuniliğı ilkesine aykırı olmadığına karar verilmiştir. Ek olarak kararda, Kurul’a verilen takdir yetkisinin düzenleyici işlemle gelecekteki aynı nitelikteki olaylara da uygulanarak yeknesaklık sağlaması ve idari makama %10’a kadar tanınan geniş bir makas oluşturan takdir yetkisinin daraltılmasının teşebbüsler yönünden hukuki güvenlik ve belirlilik yaratacağı dikkate alındığında, takdir yetkisinin bir anlamda objektifleştirilmesi amacıyla yapılan Ceza Yönetmeliğı’nin üst hukuk normlarına aykırılık görülmediğine hükmedilmiştir.

Bu paralelde, Yönetmeliklerin bir üst norm olan yasaya aykırı düzenlemeler getirmesi, örneğın kanunun öngördüğü üst sınırları genişletmesi, yeni bir ceza veya yükümlölük

icat etmesi mümkün değildir. Anayasa m.11’in “kanunlar Anayasa’ya aykırı olamaz” hükmünden türeyen sistemde, alt normların da kendilerine dayanak olan üst normlara aykırı olmaması esastır. Bu bakımdan, Rekabet Kanunu m.16’da öngörölün yıllık cironun %10’u üst sınırı, hem idarenin hem de yönetmelik düzenleyicisinin aşamayacağı mutlak bir sınırdır. Yönetmelik, bu üst sınırı genişletemez, daha ağır yükümlölükler getiremez veya takdir yetkisini sınırsız kılacak hükümler koyamaz²³.

Hukuki güvenlik ve öngörölülebilirlik ilkeleri bakımından, idarenin cezai veya benzeri yaptırımlar içeren işlemlerinin yalnızca kanunda açıkça belirtilen sınırlar içinde kalması zorunludur. Anayasa Mahkemesi’nin de vurgulandığı²⁴ üzere, idarenin alt-üst sınırlar arasında keyfi veya belirsiz ölçütlerle hareket etmesi hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz. Aksi halde, idari işlem ve eylemler açısından bireylerin hangi davranışlarının hangi yaptırımlarla karşılaşacağını öngörebilmesi imkânsız hale gelir; bu da hukuk devleti ve hukuki belirlilik ilkelerini ihlal eder.

Sonuç olarak, Rekabet Kurulu’nun ceza tayini sürecinde Yeni Ceza Yönetmeliğı’nin geniş takdir yetkisi tanıyan yapısı, yalnızca üst sınır (yıllık cironun %10’u) tarafından frenlenmektedir. Ancak bu üst sınır, hukuki güvenlik bakımından yeterli bir güvence sağlamamaktadır; zira idari takdirin nasıl kullanılacağına dair öngörölülebilir, objektif ve açık kriterlerin de idare tarafından belirlenmesi gereklidir. Normlar hiyerarşisi içinde, yönetmelik düzenlemelerinin kanunla çizilen sınırların ötesine geçmemesi, hukuk devleti ilkesinin korunması bakımından bir zorunluluktur.

V.2. Orantılılık ilkesi İlkesi Bakımından Değerlendirme

Orantılılık ilkesi, ceza hukukunda işlenen fiille verilen cezanın ölçölölü olmasını zorunlu kılar. Bu ilke idari ceza hukukunda da geçerlidir ve AYM kararlarıyla da idari yaptırımlar yönünden uygulanmaktadır. Yeni Ceza Yönetmeliğı orantılılık açısından çift yönlü değerlendirmeye açıktır: Bir yandan, birden fazla ihlalde bulunanlara daha ağır toplam ceza verilebilmesi orantılılık ilkesine *aykırı gibi* görünebilir; zira toplam ceza çok yükseldiğinde “aşırı ceza” eleştirisi gelebilir. Ancak diğer yandan, her bir ihlalin cezasını ayrı ayrı belirlemek, tek bir ihlalde bulunanla birden çok ihlalde bulunanın cezasını orantılı hale getirir.

²² Danıştay 13. Dairesi’nin 11.12.2019 gün ve E.2015/3353, K.2019/4244 sayılı kararı.

²³ Kemal Gözler, “Yönetmelikler” <https://www.anayasa.gen.tr/ihh-secki.pdf>.

²⁴ Anayasa Mahkemesi’nin E.2005/5, K.2008/93 sayılı kararı.



Eski sistemde, iki ihlalde bulunan da tek ihlalde bulunan da aynı cezayı (örneğin %10 tavan) alabiliyordu, bu orantısız bir durum yaratıyordu. Şimdi, iki ihlalde bulunanın cezası tek ihlalde bulunana kıyasla daha yüksek olacak, böylece fiilleriyle orantılı biçimde daha fazla cezaya çarptırılacaktır. Bu, orantılılık ilkesine uygun bir ayırım olarak savunulabilir. Orantılılığın diğeri bir boyutu, cezanın fail üzerindeki etkisidir. Çok sayıda ihlali olan büyük bir firmanın toplam cezası yüksek olsa da genelde ödeme gücünü aşmaz, zira %10+%10 gibi bir senaryoda dahi firmanın %80'i cirosu elinde kalır. Ancak küçük bir firma için %10'luk ceza dahi ağır olabilir. Rekabet Kanunu'nun düzeni her şirketin cezasını kendi cirosuna oranla belirlediği için, bu içkin bir orantılılık mekanizmasıdır. Yeni Yönetmelik bu mekanizmayı bozmaz; sadece çoklu ihlallerde bir şirketin farklı cirolar üzerinden (teorik olarak aynı toplam ciro olsa da ihlal bazlı hesaplama) birden fazla ceza alabilmesine kapı açar. Bu durumda dahi, her ihlal başına %10 sınırı devam ettiğinden, tekil cezaların orantısız olması engellenir. Toplam cezanın orantılılığı ise bir anlamda ihlal sayısı ile doğru orantılı hale gelir. Ayrıca, ceza hukukumuzda içtima hükümleri incelendiğinde, birden fazla suç işleyen kişinin genelde en ağır cezaya çarptırıldığı ve cezalarda artırım yapıldığı görülür (TCK m.43, m.61). Yeni Ceza Yönetmeliği ile gelen sistem de bu mantığa paraleldir: Birden fazla rekabet ihlali yapan, en ağır ihlalin cezasıyla yetinmeyip diğerlerinin cezasını da eklenmiş bulacaktır. Bunu mutlak bir toplama yerine ayrı ayrı uygulama şeklinde yapması, teknik bir tercihtir. Ceza hukuku bakımından yasak olan, aynı fiile birden fazla ceza vermektir; farklı fiillere ayrı cezalar vermek değil. Dolayısıyla, orantılılık ilkesinin ihlalden ziyade, belki cezaların toplamının teşebbüsler üzerindeki etkisi konusunda ekonomik bir değerlendirme yapmak gerekir. Bu da klasik ceza hukuku orantılılığından çok rekabet politikasının amaçlarına uygunluk meselesidir.

V.3. Ne Bis İn İdem İlkesi Bakımından Değerlendirme

Son olarak, çifte cezalandırma yasağı (ne bis in idem) ilkesi de değinilmeye değerdir. Türk hukukunda bu ilke, aynı fiilden dolayı bir kimseye birden fazla ceza verilemeyeceğini ifade eder. Yeni düzenleme bunu ihlal etmemektedir; çünkü her ceza ayrı fiillere dayanmaktadır. Bir fiilin hem kabahat hem suç kapsamında cezalandırılması gibi bir durum yoktur; zira rekabet ihlalleri sadece idari yaptırıma tabidir (ceza hukuku anlamında suç teşkil etmez). Ayrıca bir rekabet ihlali için birden fazla idari makam ceza

veremeyeceğinden (tek yetkili Rekabet Kurumu'dur), ne bis in idem uluslararası boyutta da gündeme gelmez. Bununla birlikte, örneğin aynı kartel için hem Türkiye'de hem AB'de ceza verildiğinde, bu cezalar farklı yetki alanlarının tasarrufu olduğundan ne bis in idem sayılmamakta, ancak ceza miktarları belirlenirken bir nebze göz önüne alınabilmektedir. Türk rekabet hukukunda, aynı fiile ilişkin olarak örneğin hem 4. madde hem 6. madde ihlali olursa (diyelim bir hakim durumu kötüye kullanma eylemi aynı zamanda rakiplerle anlaşma içeriyor), Kurul uygulamada genelde bunlardan biri üzerinden ceza vermektedir; Yeni Yönetmelikte de eğer aynı fiil iki ihlal doğuruyorsa muhtemelen birini esas alacaktır (zira aksi, aynı fiile iki ceza vermek olur ki bu istenmeyen bir durumdur). Kılavuz'da "davranışların aynı kararın icrası kapsamında gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği" kriteri tam da bu durumu adreslemektedir. Eğer aynı karar ya strateji sonucu ortaya çıkan bir dizi eylem varsa, bunlar tek ihlal sayılır, yok eğer ayrı kararlar/neticeler güdülmüşse ayrı ihlal sayılır. Böylece, çifte cezalandırma yasağıyla uyumlu bir ayırım yapılmış olur.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında, Yeni Ceza Yönetmeliğinin Türk ceza hukuku ilkelerine aykırı bir yönü olmadığı, bilakis kabahatler rejiminin ilke ve amaçlarıyla örtüştüğü sonucuna varılabilir. Kanunilik ilkesi korunmuş, hatta önceki tartışmalı kısımlar giderilmiş; orantılılık ve caydırıcılık dengesi gözetilmiş; hukuki belirlilik için Kılavuz gibi araçlarla şeffaflık sağlanmaya çalışılmıştır. Elbette ki, her idari düzenleme gibi bunun da uygulamada sınanması gerekecektir. İleride yargı kararları, örneğin "toplam cezanın makul sınırlarını" tartışabilir veya Kurul'un ayrı ihlal takdirini denetleyebilir. Ancak mevcut haliyle düzenleme, rekabet hukuku yaptırımlarının evrimleşen ihtiyaçlarına cevap verme çabasıdır ve hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde savunulabilir durumdadır.

Sonuç

Yukarıda ayrıntılı şekilde incelenen yeni ceza rejimi ve yönetmelik değişiklikleri, Türk rekabet hukukunun ceza politikası açısından hem yapısal hem de uygulama bazlı önemli dönüşümlere işaret etmektedir. Özellikle Rekabet Kurulu'na tanınan geniş takdir yetkisi, artan ceza aralıkları ve her ihlale ayrı ceza verilmesine imkân tanıyan sistem, ilk bakışta ihlal teşkil eden davranışların caydırıcılığı yönünden güçlendirilmiş bir mevzuat yapısı ortaya koymaktadır. Ancak bu sistem, aynı zamanda hukuk devleti,



hukuki güvenlik, öngörülebilirlik ve kanunilik ilkeleri bakımından hassas bir denge sorununu beraberinde getirmektedir.

Anayasa m.13 ve m.38'de temel hak ve özgürlüklere ve cezalara ilişkin getirilen sınırlama ve yasallık ilkeleri, yalnızca ceza hukukuna özgü değildir; idari para cezaları ve rekabet hukuku bağlamında verilen yaptırımlar bakımından da bağlayıcıdır. Bu nedenle, kanunla açıkça öngörülme-yen hususların yönetmelik veya kılavuzlarla düzenlenmesi ya da Kurul'a çok geniş takdir aralıkları bırakılması, kanuni yetkilendirmenin sınırlarını aşabilir ve bu durum Anayasa'ya aykırılık sorunları doğurabilir. Normlar hiyerarşisine göre, alt düzenleyici işlemler (yönetmelik ve kılavuzlar), üst normlarda belirlenen sınırları genişletemez, daraltamaz veya ihmal edemez. Rekabet Kanunu m.16'da yer alan yıllık cironun %10'u oranındaki ceza üst sınırı, yalnızca mali bir sınır değil, aynı zamanda idari ceza hukukunun ölçülülük ve öngörülebilirlik ilkelerinin somut bir güvencesidir.

Öte yandan, her ihlale ayrı ceza verilmesi yaklaşımında, Kabahatler Kanunu m.15/3'teki gerçek içtima kuralının göz ardı edilmesi, uygulamada bağlantılı fiillerin birden fazla ceza ile karşılanmasına yol açarak orantısız sonuçlar doğurabilir. Eski Yönetmeliğin aynı irade, aynı piyasa ve aynı nitelik kriterleriyle bağlantılı ihlalleri tek ihlal sayma yaklaşımı, bu açıdan hukuki güvenlik ilkesine daha yakın bir duruş sergilemekteydi. Yeni sistemde ise, bağlantılılık unsurunun kaybolması, idareye geniş takdir yetkisi tanınması ve kılavuzlarla yönlendirilen orantısız ceza hesaplamaları, yargısal denetim yükünü artırabilir ve teşebbüsler açısından öngörülemezlik yaratabilir.

Anayasa Mahkemesi'nin E.2005/5, K.2008/93 sayılı kararı gibi önemli kararlar, yalnızca metin yorumunu değil, aynı zamanda ceza tayininde kullanılan araçların şeffaf, objektif ve hesap verebilir olup olmadığını sorgulamaktadır. Hukuk devleti ilkesinin temel gereklerinden biri, cezaların ve yaptırımların yalnızca yasayla belirlenmesi ve idarenin, düzenleyici işlemler aracılığıyla bu alanda sınırsız inisiyatif kullanmasının önlenmesidir. Bu bağlamda, Rekabet Kurulu'nun uygulamalarında da gerekçe yazım kalitesine, takdir yetkisini kullanırken belirlediği kriterlerin şeffaflığına ve hukuki dayanakların titizlikle gösterilmesine büyük önem atfedilmelidir.

Sonuç olarak, Yeni Ceza Yönetmeliği'nin etkinliği, yalnızca metnin içeriğine değil, Kurul'un pratik

uygulamalarına, bu uygulamaların yargısal denetime konu edilme biçimlerine ve Danıştay ile Anayasa Mahkemesi içtihatlarının yönlendirici rolüne bağlıdır. Hukuki belirlilik, öngörülebilirlik, ölçülülük ve kanunilik ilkelerinin eksiksiz gözetilmediği bir ceza rejiminde, artırılmış caydırıcılık hedefi dahi hukuki güvencenin zedelenmesi pahasına inşa edilmiş sayılabilir. Bu nedenle, ileriye dönük olarak mevzuatın uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek gri alanların ve normatif boşlukların titizlikle takip edilmesi; Kurul içtihatlarının ve yargı denetiminin bu boşlukları doldururken hukuk devleti ilkesine sadık kalması gerekmektedir.



KAYNAKÇA

Arđıyok, Ş. & Canbeyli, A. (4 Temmuz 2019). “Rekabet hukuku usul kurallarında uluslararası düzenlemeler: ICN prosedürel adaleti sağlamak için dünya rekabet otoritele-
rini bir araya getirdi.” Lexpera Blog.

<https://blog.lexpera.com.tr/rekabet-hukuku-usul-kuralla-rinda-uluslararasi-duzenlemeler-icn-prosedurel-adaleti-saglamak-icin-dunya-rekabet-otoritelerini-bir-araya-ge-tirdi/>

Stephoe. (2014). Single Continuous Infringement. https://www.stephoe.com/a/web/6045/88_-Single_conti-nuous_infringement.pdf.

Gözler, K. (2013). “Yönetmelikler.” <https://www.ana-yasa.gen.tr/ihh-secki.pdf>.

KARARLAR

Rekabet Kurulu

Rekabet Kurulu’nun 08.10.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 15.12.2022 tarihli ve 22-55/863-357 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 24.02.2022 tarihli ve 22-10/152-62 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 25.03.2021 tarihli ve 21-17/208-86 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 17.08.2023 tarihli ve 23-39/754-263 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 23.11.2023 tarihli ve 23-54/1044-376 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 17.08.2023 tarihli ve 23-39/755-264 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 25.11.2009 tarihli ve 09-57/1393-362 sayılı kararı.

Rekabet Kurulu’nun 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı kararı.

ABD ve AB Kararları

C-49/92 P Commission v Anic Partecipazioni SpA (8 Temmuz 1999).

Komisyon Kararı C(2015) 7135 final (AT.39639 – Optical Disc Drives, 21 Ekim 2015).

Genel Mahkeme: T-762/15 vd. (12 Temmuz 2019).

ABAD: C-697/19 P vd. (16 Haziran 2022).

Yargı Kararları

Anayasa Mahkemesi’nin 17.04.2008 tarihli ve E.2005/5, K.2008/93 sayılı kararı.

Danıştay 13. Dairesi’nin 02.12.2020 tarihli ve E.2020/1939, K.2020/3507 sayılı kararı.

Danıştay İDDK – 16.06.2005, E.2003/275, K.2005/2170.

Danıştay 8. Dairesi’nin 07.03.2007 tarihli ve E.2005/6261, K.2007/1246 sayılı kararı.

Danıştay 10. Dairesi’nin 16.03.2009 tarihli ve E.2006s/5588, K.2009/1879 sayılı kararı.

Danıştay 13. Dairesi’nin 11.12.2019 tarihli ve E.2015/3353, K.2019/4244 sayılı kararı.

YEREL MEVZUAT

27 Aralık 2024 tarihli 32765 sayılı Resmi Gazete, Reka-beti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik.

ULUSLARARASI MEVZUAT ve REHBERLER

Konsey Tüzüğü (EC) No 1/2003, 16 Aralık 2002, OJ L 1, 4.1.2003, md. 23(2).

Reg. 1/2003, md. 13.

International Competition Network (ICN). (2015). ICN Guidance on Investigative Process. https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/AEWG_Guidance_InvestigativeProcess.pdf

OECD. (2013). Criteria for Setting Fines for Competition-Law Infringements, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/08/criteria-for-setting-fines-for-competition-law-infringements_756776ae/6f55fc0f-en.pdf

DİĞERLERİ

Rekabet Kurumu Haber Portalı, “[Para cezalarına ilişkin yeni yönetmelik yayımlandı](#)”.