T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
EKONOMİ HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

KARTELLERİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNİN TARTIŞMALI KONUMU: REKABET BOZUCU OLMASI YANI SIRA KENDİLİĞİNDEN ÇÖKÜŞÜ KAÇINILMAZ MIDIR?

UMUT KAMÇILI

İstanbul, 2026

ÖZET

Bu çalışmada, rekabet hukukunun yasakladığı en ağır ihlal türü olan kartellerin yapısal olarak sürdürülebilir olup olmadığı ve kartellere yönelik hukuki müdahalenin zorunluluğu tartışmalı bir biçimde ele alınmıştır. Çalışmanın temel sorusu, kartellerin müdahale olmadan kendiliğinden çöküp çökmediği; ve bu çerçevede devletin aktif müdahalesinin gerçekten gerekli olup olmadığıdır. Birinci bölümde kartelin tanımı, türleri ve 4054 sayılı Kanun kapsamındaki yaptırım rejimi ele alınmıştır. İkinci bölümde liberal yaklaşımın kartel sorununa bakışı ve bu yaklaşımın iktisadi temelleri (Stigler'in üç koşul tezi, mahkumun ikilemi, yarışabilir piyasa teorisi) incelenmiştir. Üçüncü bölümde müdahaleci yaklaşımın liberal argümanlara verdiği yanıtlar ve 4054 sayılı Kanun'un öngördüğü müdahale araçları ortaya konulmuştur. Dördüncü bölümde dünyada (ABD ve AB) ve Türkiye'de kartellere yönelik hukuki tutumun zaman içindeki seyri karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Sonuç bölümünde Türk rekabet hukukunun bugünkü konumuna ilişkin değerlendirme sunulmuştur. Çalışma; Türk rekabet hukukunun müdahaleci paradigmasının, Türk piyasalarının yapısal özellikleri karşısında doğru bir tercih olduğu; 27 Aralık 2024 tarihli yeni İdari Para Cezaları Yönetmeliği'nin ise bu paradigmanın etki-temelli bir analize doğru evrilmekte olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kartel, Rekabet Hukuku, 4054 Sayılı Kanun, Müdahale, Liberal Yaklaşım, Müdahaleci Yaklaşım, Pişmanlık Programı, Stigler, Mahkumun İkilemi, 2024 Yönetmeliği

ABSTRACT

This study examines the disputed question of whether cartels — the most severe form of anticompetitive behavior prohibited by competition law — are structurally sustainable, and whether legal intervention against cartels is genuinely necessary. The core question of the study is whether cartels collapse on their own without intervention, and consequently, whether the active intervention of the state is truly required. The first chapter addresses the definition of cartels, their types, and the sanction regime under Law No. 4054. The second chapter examines the liberal approach to the cartel problem and its economic foundations (Stigler's three-condition thesis, the prisoner's dilemma, and the theory of contestable markets). The third chapter sets out the interventionist approach's responses to liberal arguments and the intervention tools provided under Law No. 4054. The fourth chapter offers a comparative analysis of the evolution of legal attitudes toward cartels in the world (US and EU) and in Turkey. The conclusion provides an assessment of the current position of Turkish competition law. The study concludes that the interventionist paradigm of Turkish competition law constitutes an appropriate choice in light of the structural characteristics of Turkish markets, and that the new Administrative Fines Regulation of 27 December 2024 represents the evolution of this paradigm toward an effects-based analysis.

Keywords: Cartel, Competition Law, Law No. 4054, Intervention, Liberal Approach, Interventionist Approach, Leniency Program, Stigler, Prisoner's Dilemma, 2024 Regulation

İÇİNDEKİLER

1.1. Rekabet Hukukunun Temel İlkeleri 1
1.2. Tartışmanın Çerçevesi 2
1.3. Kartel Kavramı 4
1.3.1. Tanımı ve Unsurları 4
1.3.2. Türleri 6
1.3.3. Oluşum Koşulları 7
1.4. Kartelin Benzer Kavramlarla Karşılaştırılması 8
1.4.1. Uyumlu Eylem ile Karşılaştırma 8
1.4.2. Oligopolistik Karşılıklı Bağımlılık 9
1.4.3. Uyumlu Eylem Karinesi 10
1.4.4. Teşebbüs Birliği Kararları 11
1.4.5. Dikey Nitelikli Anlaşmalardan Farkı 11
1.5. Kartelin 4054 Sayılı Kanun Kapsamında Değerlendirilmesi 12
1.5.1. Kartelin 4054 Sayılı Kanunun 4. Maddesi Kapsamında Yasak Niteliği 12
1.5.2. Hükümsüzlük Yaptırımı (m.56) 13
1.5.3. İdari Yaptırım: Para Cezası (m.16) 14
1.5.4. Pişmanlık Programı (m.16/son fıkra) 15
1.5.5. Özel Hukuk Yaptırımı: Tazminat (m.57-58) 15
1.5.6. Muafiyet Rejimi ve Kartellerin Muafiyetten Yararlanamaması (m.5) 16
2. Liberal Yaklaşım: Kartele Müdahale Gerekmez mi? 18
2.1. Liberal Yaklaşımın Genel Felsefesi 18
2.2. Liberal Yaklaşımın Kartel Sorununa Bakışı 19
2.3. Stigler'in Üç Koşul Tezi 19
2.4. Mahkumun İkilemi ve Sapma Teşviki 20
2.5. Yarışabilir Piyasa Teorisi ve Dışsal Şoklar 21
3. Müdahaleci Yaklaşım: Karteller Müdahale Olmadan Çökmez 22
3.1. Müdahaleci Yaklaşımın Genel Felsefesi 22
3.2. Liberal Argümanlara Yanıtlar 23
3.3. Müdahale Araçları 24
4. Hukuk Pratiği: Dünya ve Türkiye 27
4.1. ABD'de Rekabet Hukukunun Seyri: Sherman Act'tan Chicago Devrimine 27
4.2. Avrupa Birliği: Ordo-liberal Gelenekten Daha Ekonomik Yaklaşıma 28
4.3. Genel Eğilim: Müdahaleden Daha Az Müdahaleye Kayma 29
4.4. Türkiye: Geç Geliş ve Olgun Modelin Uyarlanması 29
4.5. Türkiye'deki Uygulama: Kurul Kararları ve 2024 Yönetmeliği 30
Sonuç 32
Kaynakça 34

1.1. Rekabet Hukukunun Temel İlkeleri

Rekabet hukuku, piyasa ekonomisinin sağlıklı işleyişini güvence altına almak amacıyla geliştirilmiş bir hukuk dalıdır. Temelinde, teşebbüslerin birbirleriyle özgürce yarışmasını engelleyen her türlü davranışın önlenmesi yatmaktadır. Bu bağlamda rekabet, mal ve hizmet piyasalarındaki teşebbüsler arasında özgürce ekonomik kararlar verilebilmesini sağlayan yarış olarak tanımlanmaktadır.[1]

Rekabet hukukunun korunmasının ardında birden fazla gerekçe bulunmaktadır. Her şeyden önce rekabetçi bir ortam, teşebbüsleri fiyatlarını düşürmeye ve ürün kalitelerini artırmaya zorlamakta; bu durum doğrudan tüketici yararına sonuç doğurmaktadır. Bunun yanı sıra rekabet, piyasaya yeni teşebbüslerin girişini kolaylaştırarak girişim özgürlüğünün güvencesi işlevini üstlenmekte; teknik yenilik ve teknolojik gelişmeyi teşvik etmektedir. Nitekim rekabet ortamının baskısı olmaksızın teşebbüslerin yeni ürün geliştirme ya da mevcut ürünleri iyileştirme konusunda yeterli motivasyona sahip olmayacağı kabul edilmektedir. Son olarak rekabet, ekonomik kaynakların en verimli biçimde kullanılmasını sağlayarak toplumsal refahın artmasına katkıda bulunmaktadır (Rekabet Kurumu 2023: 2).

Türk hukukunda rekabet hukukunun anayasal dayanağını Anayasa'nın 167. maddesi oluşturmaktadır. Söz konusu madde, devlete piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme yükümlülüğü yüklemektedir.[2] Bu anayasal yükümlülüğün somutlaştırılması amacıyla 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Kanunun 1. maddesi uyarınca kanunun amacı; mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek ve bunun için gerekli düzenleme ve denetimleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır.[3]

Bu çerçevede Türk rekabet hukukunun üç temel yasak etrafında şekillendiği görülmektedir. Bunlar sırasıyla rekabeti kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar (md. 4), hâkim durumun kötüye kullanılması (md. 6) ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralmalar (md.

1 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, md. 3.

2 T.C. Anayasası, md. 167: "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler."; ayrıca bkz. Gürkaynak, G., Türk Rekabet Hukuku, İstanbul, 2025, s. 45-46.

3 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, md. 1.

7) olarak sayılabilir (Gürkaynak 2025: 129). Söz konusu yasakların ortak amacı; piyasanın rekabetçi yapısını korumak ve tüketici refahını azami düzeyde tutmaktır.

Sonuç olarak rekabet hukuku, serbest piyasa düzeninin yalnızca kâğıt üzerinde değil fiilen işlemesini sağlamaya yönelik bir denetim mekanizması olarak işlev görmektedir. Bu mekanizmanın etkin biçimde çalışması, hem bireysel teşebbüslerin piyasaya erişim haklarının korunması hem de toplumun bir bütün olarak refahtan pay alması bakımından vazgeçilmez bir öneme sahiptir.

1.2. Tartışmanın Çerçevesi

Rekabet hukuku literatüründe uzun süredir tartışılan temel sorulardan biri, piyasayı bozucu nitelikteki kartel anlaşmalarının hukuki müdahale olmaksızın kendi kendine çöküp çökmeyeceği meselesidir. Bu tartışma yalnızca teorik bir öneme sahip değildir; aynı zamanda rekabet otoritelerinin kaynaklarını nasıl kullandığını, hangi davalara öncelik verdiğini ve yaptırım politikasının ne ölçüde caydırıcı olması gerektiğini doğrudan etkileyen pratik bir sorudur.[4]

Tartışmanın bir tarafında kartelin yapısal olarak istikrarsız bir iş birliği biçimi olduğunu savunan görüş yer almaktadır. Bu görüşe göre kartel üyeleri arasındaki çıkar çatışması, anlaşmadan sapma teşviki ve piyasadaki dışsal şoklar, karteli er ya da geç çökmeye mahkûm kılmaktadır. Nitekim rekabet teorisinde "mahkûmun ikilemi" olarak bilinen oyun teorisi modeli, rasyonel davranan teşebbüslerin uzun vadede iş birliğini sürdürmek yerine birbirlerini aldatmayı tercih edeceğini ortaya koymaktadır (Gürkaynak 2025: 150-154). Bu çerçevede hukuki müdahalenin toplumsal maliyeti göz önüne alındığında, devlet müdahalesinin her durumda zorunlu olmadığı ileri sürülmektedir.[5]

Tartışmanın diğer tarafında ise kartelin kendiliğinden çöküşünün istisnai bir durum olduğunu, asıl olanın kartelin çeşitli mekanizmalar aracılığıyla varlığını sürdürdüğünü savunan görüş bulunmaktadır. Gerçekten de pek çok tarihsel örnek, kartellerin onlarca yıl boyunca faaliyetlerini sürdürebildiğini göstermektedir (Gürkaynak 2025: 156). Bu durumda hukuki

4 Ayata, Z., "Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(1) 2014, s. 38-39.

5 Arı, Z., "Rekabet Hukukunda Amaç Sorunu", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, s. 7-8.

müdahalenin yokluğu, piyasada kalıcı bir rekabet bozulmasına ve tüketici zararına yol açacaktır.[6]

Söz konusu tartışmanın arka planında rekabet hukukunun amacına ilişkin daha köklü bir görüş ayrılığı bulunmaktadır. Hukukun iktisadi analizi perspektifinden değerlendirildiğinde, rekabet hukukunun hangi amacı önceliklendirmesi gerektiği sorusu farklı ekolleri karşı karşıya getirmektedir. Chicago Okulu, rekabet hukukunun tek meşru amacının iktisadi etkinliğin sağlanması olduğunu savunmaktadır. Bu okula göre piyasa kendi kendini düzenleme kapasitesine sahiptir; dolayısıyla siyasi müdahale toplumsal refahı azaltmakta ve özgürlüğü kısıtlamaktadır. Bu anlayışa göre bir davranışın rekabete uygunluğu, onun piyasada yarattığı etkiler göz önünde bulundurularak ölçülmeli; etkinliği artıran davranışlar rekabete uygun, azaltanlar ise rekabete aykırı olarak değerlendirilmelidir (Ayata 2014: 38-39). Buna karşılık Harvard Okulu, rekabetin korunmasının yalnızca ekonomik etkinlik meselesi olmadığını, aynı zamanda ekonomik gücün dağıtılması, küçük teşebbüslerin korunması ve piyasaya giriş özgürlüğünün güvence altına alınması gibi değerleri de kapsadığını savunmaktadır. Bu iki okul arasındaki derin görüş ayrılığı, kartellere yönelik müdahalenin meşruiyetini ve kapsamını doğrudan belirlemektedir.[7]

Avrupa Birliği rekabet hukuku geleneği ise bu tartışmaya farklı bir boyut katmaktadır. AB sistemi, Ordo-liberal Freiburg Okulu'ndan beslenerek rekabet hukukunun uygulanmasında bağımsız idari otoritelerin belirleyici rol oynaması gerektiğini savunmuştur. Bu anlayışa göre rekabet hukukunun amacı iktisadi etkinlik değil, ekonomik özgürlüğün korunmasıdır. Ancak 1990'lı yılların sonundan itibaren AB'de de daha ekonomik bir yaklaşım arayışı başlamış; tüketici refahı ve etkinlik kavramları AB rekabet politikasının gündemine girmiştir (Ayata 2014: 46-49). Bu gelişme, müdahale gerekliliğine ilişkin tartışmanın yalnızca ABD'ye özgü olmayıp evrensel bir boyut taşıdığını açıkça ortaya koymaktadır.[8]

Türk hukuku bakımından ise bu tartışmanın kendine özgü bir boyutu mevcuttur. 4054 Sayılı Kanun'un 1. maddesi, rekabetin korunmasını açık bir devlet yükümlülüğü olarak öngörmüş; Anayasa'nın 167. maddesi ise kartelleşmenin önlenmesini anayasal bir ödev olarak belirlemiştir. Bu düzenlemeler, Türk hukukunun müdahaleci bir tutumu benimsediğine işaret

6 Ayata, Z., "Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(1) 2014, s. 46-49.

7 Gürkaynak, G., Türk Rekabet Hukuku, İstanbul, 2025, s. 150-154.; ayrıca bkz. Arı, Z., "Rekabet Hukukunda Amaç Sorunu", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, s. 7-8.

8 Gürkaynak, G., a.g.e., s. 156.

etmektedir. Bununla birlikte müdahalenin ne ölçüde ve hangi koşullarda gerçekleştirileceği sorusu hem doktrinde hem de Rekabet Kurulu kararlarında tartışılmaya devam etmektedir.[9]

Bu proje, söz konusu tartışmayı iki temel soru ekseninde ele almaktadır. Birincisi, karteller yapısal olarak kendi kendine çöküşe mahkûm mudur; yoksa kalıcı bir piyasa bozulması riski taşıdıklarından hukuki müdahale kaçınılmaz mıdır? İkincisi, müdahalenin kendisi bir maliyet doğuruyorsa bu maliyet ne ölçüde meşrulaştırılabilir? Çalışma, bu soruların yanıtlarını rekabet teorisi, oyun teorisi ve Türkiye Rekabet Kurulu kararları ışığında analiz etmeyi amaçlamaktadır.

1.3. Kartel Kavramı

Rekabet hukukunun yasakladığı ihlal türleri arasında karteller hem ekonomik etkilerinin ağırlığı hem de rekabet düzenine verdikleri zararın boyutu bakımından ayrı bir yere sahiptir. Kartel anlaşmaları, rakip teşebbüslerin aralarındaki rekabeti ortadan kaldırarak adeta bir tekel gibi davranmalarına olanak tanımakta; bu yolla tüketici refahını azaltıcı sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle gerek Türk hukukunda gerek karşılaştırmalı rekabet hukuku sistemlerinde karteller, açık ve ağır ihlal kategorisinde değerlendirilmekte ve katı bir yaptırım rejimine tabi tutulmaktadır.[10] Aşağıda, kartel kavramının tanımı ve unsurları (1.3.1.), türleri (1.3.2.) ve oluşum koşulları (1.3.3.) sırasıyla ele alınacaktır.

1.3.1. Tanımı ve Unsurları

Kartel kavramı, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da doğrudan tanımlanmamıştır. Bu boşluk, Rekabet Kurumu tarafından çıkarılan ikincil mevzuat ile doldurulmuştur. Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 3. maddesinin (ç) bendi karteli, "fiyat tespiti, müşterilerin, sağlayıcıların, bölgelerin ya da ticaret kanallarının paylaşılması, arz miktarının kısıtlanması veya kotalar konması, ihalelerde danışıklı hareket konularında, rakipler arasında gerçekleşen, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve/veya uyumlu eylemler" olarak tanımlamaktadır.[11] Aynı tanım, Rekabet Kurulu'nun çeşitli kararlarında da esas alınmıştır (Gürler, 2024: 190).

9 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, md. 1; T.C. Anayasası, md. 167.

10 Karteller, hem AB rekabet hukukunda hem de Türk rekabet hukukunda "açık ve ağır ihlaller (hard-core restrictions)" olarak kabul edilmektedir; bkz. 2021/3 sayılı Tebliğ, m. 4.

11 Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik, m. 3/ç (RG: 15.02.2009, S. 27142).

Uluslararası alandaki tanımlar da büyük ölçüde aynı unsurları içermektedir. İktisadi İş birliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Endüstriyel Organizasyon İktisadı ve Rekabet Hukuku Sözlüğünde karteli "oligopolistik bir endüstride faaliyet gösteren teşebbüsler arasındaki bir anlaşma" olarak tanımlamakta; kartel üyelerinin fiyat, arz miktarı, pazar payları, müşteri veya bölge paylaşımı, ihalelerde danışıklı hareket, ortak satış kanallarının tesisi ve kâr paylaşımı gibi konularda anlaşabileceğini belirtmektedir (Kekevi, 2008: 7). Avrupa Birliği Rekabet Politikasında Kullanılan Terimler Sözlüğü ise karteli, "fiyatları ve kârları artırmak amacıyla rekabeti sınırlayan veya ortadan kaldıran; ancak telafi niteliğinde herhangi bir somut fayda sağlamayan rakip teşebbüsler arası düzenlemeler" şeklinde ifade etmektedir.[12]

Bu tanımların ortak noktalarından hareketle kartelin kurucu unsurları üç başlık altında toplanabilir. Birinci unsur, anlaşmanın tarafları bakımından rekabet ilişkisinin varlığıdır. Kartel, ancak aynı üretim veya dağıtım seviyesinde faaliyet gösteren, dolayısıyla birbirinin rakibi konumundaki teşebbüsler arasında kurulabilir. Bu yönüyle kartel, niteliği gereği yatay nitelikli bir anlaşmadır (Gürkaynak, 2025: 131; Sanlı, 2000: 92-94). İkinci unsur, anlaşmanın konusunu oluşturan davranış biçiminin rekabeti doğrudan ve ağır biçimde sınırlayıcı olmasıdır. Yönetmelikte sayılan fiyat tespiti, pazar paylaşımı, arz kısıtlaması ve ihalelerde danışıklı hareket gibi davranışlar, bu nitelikteki tipik kartel konularıdır. Üçüncü unsur ise anlaşmanın amacı bakımındandır: Kartel, üye teşebbüslerin bireysel kâr maksimizasyonu yerine birlikte edinilen toplam kârı en üst düzeye çıkarma amacı taşır. Nitekim bu yönüyle kartel, salt oligopolistik karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanan paralel davranışlardan ayrışmaktadır (Kahraman, 2008: 23).

Kartelin yapısal bir özelliği olarak gizlilik unsuru da öne çıkmaktadır. Karteller çoğunlukla karmaşık ve uzun süreli yapılar olup, üye teşebbüsler anlaşmanın varlığını rekabet otoritelerinden saklamak amacıyla çeşitli gizleme tedbirlerine başvurmaktadır (Kekevi, 2008: 13; Kocaer, 2005: 11-12). Bu durum, kartel ihlallerinin tespit ve ispatını güçleştirmekte; rekabet otoritelerini ekonomik analiz, dolaylı delil ve pişmanlık programları gibi özel araçlara başvurmaya yöneltmektedir. Türk hukuku bakımından bu güçlüğü aşmaya yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin son fıkrasında düzenlenen "uyumlu eylem karinesi", ispat yükünü tersine çevirerek kartellerle mücadelede önemli bir hukuki araç olarak konumlanmaktadır.[13]

12 Avrupa Komisyonu, Glossary of Terms Used in EU Competition Policy, 2002, s. 6.
13 4054 sayılı Kanun, m. 4 (son fıkra).

1.3.2. Türleri

Kartel anlaşmaları, konularına göre çeşitli alt türlere ayrılmaktadır. Rekabet Kurumu'nun 2021/3 sayılı Tebliği, kartelleri "açık ve ağır ihlaller" kategorisi altında dört temel görünüm biçiminde sistemleştirmiştir: (i) fiyat tespiti, (ii) pazar paylaşımı, (iii) arz/üretim kısıtlaması ve (iv) ihalelerde danışıklı hareket (Gürkaynak, 2025: 131-132). Bu tasnif hem Türk hukukundaki yerleşik içtihatla hem de AB ve OECD uygulamalarıyla uyum içerisindedir.

Fiyat tespiti, en yaygın ve en ağır kartel türünü oluşturur. Rakip teşebbüsler arasında nihai satış fiyatlarının doğrudan belirlenmesi, indirim oranlarının sınırlandırılması, fiyat artışlarının eş zamanlı olarak gerçekleştirilmesi ya da fiyatın hesaplanmasında kullanılacak ortak formüllerin kabulü gibi davranışlar bu kapsamda değerlendirilmektedir (Gürkaynak, 2025: 135-136; Sanlı, 2000: 106-108). Fiyat karteli, tüketici üzerinde doğrudan ve ölçülebilir bir zarar oluşturduğundan, rekabet otoritelerinin önceliğini oluşturmaktadır. Rekabet Kurulu da çok sayıda kararında fiyat tespitini doğrudan rekabet ihlali olarak değerlendirmiştir.

Pazar paylaşımı kartelleri, rakip teşebbüslerin belirli bir piyasayı coğrafi bölgelere, müşteri gruplarına ya da ürün kategorilerine göre aralarında bölüşmelerini ifade etmektedir (Gürkaynak, 2025: 138-139). Pazar paylaşımı, fiyat tespitinden farklı olarak doğrudan fiyat üzerinden değil, rekabet alanını daraltarak işlemekte; ancak etki olarak fiyat artışıyla benzer sonuçlar doğurmaktadır. Bu tür anlaşmalar, tarafların kendi bölgelerinde fiilen tekel konumuna gelmesine yol açmakta ve piyasaya yeni girişleri caydırmaktadır.

Arz veya üretim kısıtlaması kartelleri, üye teşebbüslerin üretim miktarlarını ya da piyasaya sundukları arz hacmini sınırlandırarak yapay bir kıtlık yaratmaya yönelik anlaşmalardır (Gürkaynak, 2025: 140-141). Kotalar, üretim takvimleri veya stok tutma yükümlülükleri biçiminde uygulanan bu kartellerin ekonomik etkisi, piyasa dengesinin bozulması ve fiyatların suni biçimde yükseltilmesidir. Tarih boyunca pek çok uluslararası ham madde karteli (örneğin OPEC) bu modelin tipik örneklerini oluşturmuştur.

İhalelerde danışıklı hareket (bid rigging), kamu veya özel sektör ihalelerinde rakip teşebbüslerin aralarında önceden anlaşarak ihalenin sonucunu belirlemelerini ifade etmektedir. Bu tür anlaşmalar; tamamlayıcı teklif sunma, çekilme, dönüşümlü teklif ve alt yüklenicilik sözleşmeleri gibi çeşitli biçimlerde gerçekleşebilmektedir (Gürkaynak, 2025: 142-143). İhale kartelleri özellikle kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açtığından hem rekabet hukuku hem de kamu ihale mevzuatı bakımından çifte bir denetime tabi tutulmaktadır.

Yukarıdaki dört temel tür, kartel anlaşmalarının kapsayıcı bir tasnifini sunmakla birlikte, uygulamada karteller genellikle birden fazla unsuru bir arada içeren karma yapılar olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin uzun süreli uluslararası karteller (vitamin karteli, lizin karteli vb.) hem fiyat tespitini hem pazar paylaşımını hem de bilgi değişimi mekanizmalarını birlikte içerebilmektedir (Kekevi, 2003: 19-22). Bu durum, kartelin tespiti ve ispatı bakımından bütüncül bir yaklaşımı zorunlu kılmaktadır.

1.3.3. Oluşum Koşulları

Kartelin yalnızca kurulmuş olması, etkin biçimde işleyeceği anlamına gelmemektedir. Oyun teorisi literatüründe yapılan klasik analizler, kartelin sürdürülebilirliğinin belirli ekonomik ve örgütsel koşulların varlığına bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede en yaygın kabul gören model, Chicago Üniversitesi'nden George Stigler'in 1964 tarihli "Bir Oligopol Teorisi (A Theory of Oligopoly)" başlıklı çalışmasında ortaya koyduğu üç koşul tezidir.[14]

Stigler'a göre, rakipler arasında bir uzlaşmanın kurulup sürdürülebilmesi için üç kümülatif koşulun bir arada bulunması gerekir (Kekevi, 2003: 27-29). Birincisi, uzlaşma unsurlarının açıkça belirlenebilmesidir; aksi takdirde fiyat dışı rekabet araçlarıyla anlaşma kolayca delinebilir. İkincisi, uzlaşmadan sapan üyeleri tespit edecek bir izleme mekanizmasının kurulmuş olmasıdır. Üçüncüsü ise tespit edilen sapmaların yaptırıma bağlanabilmesi, yani cezalandırma araçlarının varlığıdır. Bu üç koşulun aynı anda gerçekleşmediği piyasalarda kartelin uzun süre ayakta kalması mümkün değildir; çünkü her bir üyenin uzlaşmadan sapma (cheating) güdüsü, yapısal olarak iş birliğini bozma yönünde işlemektedir.

Söz konusu güdü, oyun teorisindeki "mahkûmun ikilemi" (prisoner's dilemma) modelinde somutlaşmaktadır. Akıllıca gizlenmiş bir sapma, kartelin geneline küçük kayıplar verirken sapan teşebbüse büyük kazançlar sağlamaktadır. Bu nedenle her kartel üyesi, kısa vadeli kazanç ile uzun vadeli iş birliği arasında sürekli bir tercih çatışması içindedir (Kocaer, 2005: 9-12; Gürkaynak, 2025: 152-154). Kartel yönetimleri bu yapısal kırılganlığı dengelemek için ayrıntılı izleme prosedürleri geliştirmekte, üyeler arasında bilgi değişimini kurumsallaştırmakta ve sapma halinde uygulanacak fiyat savaşı, boykot veya pazar dışına itme gibi cezai mekanizmalar öngörmektedir.[15]

14 Stigler, G. J., "A Theory of Oligopoly", Journal of Political Economy, Vol. 72, No. 1, 1964, s. 44-61.

15 Hovenkamp, H., Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice, West Group, 1999, s. 144-153; Kekevi, 2003: 30-32.

Kartelin oluşumunu kolaylaştıran piyasa koşulları da ayrı bir tartışma konusudur. Literatürde genel kabul gören görüşe göre az sayıda teşebbüsün faaliyet gösterdiği, ürünün homojen olduğu, talep esnekliğinin düşük olduğu, pazara giriş engellerinin yüksek olduğu, teşebbüsler arası simetrinin güçlü olduğu ve piyasa şeffaflığının yüksek olduğu pazarlar, kartelleşmeye en uygun yapısal özellikleri taşımaktadır (Kekevi, 2003: 34-37; Sanlı, 2000: 110-112). Bu çerçevede çimento, beyaz eşya, akaryakıt dağıtımı, beton, telekomünikasyon ve bankacılık sektörlerinin tarih boyunca rekabet otoritelerinin sürekli ilgisi altında olması tesadüf değildir.

Bununla birlikte, kartelin oluşum koşullarının varlığı tek başına onun kurulacağını veya kurulduğunda istikrarlı işleyeceğini garanti etmez. Modern oyun teorisi çalışmaları, tekrarlanan oyunlarda iş birliğinin sürdürülebilirliğinin uzun vadeli beklentilere, üye sayısına, iletişim olanaklarına ve dışsal şoklara duyarlı olduğunu göstermektedir (Kocaer, 2005: 13-15). Bu husus, çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı biçimde ele alınacaktır.

1.4. Kartelin Benzer Kavramlarla Karşılaştırılması

Rekabet hukuku uygulamasında kartel kavramı, kendisine benzer ancak hukuki nitelikleri itibarıyla farklı kategorilerle yan yana ele alınmaktadır. Bunlar başta uyumlu eylem, oligopolistik karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanan bilinçli paralel davranışlar, teşebbüs birliği kararları ve dikey nitelikli anlaşmalardır. Bu kavramların kartelden ayrıştırılması, hem ihlalin niteliğinin doğru tespiti hem de uygulanacak yaptırımın belirlenmesi bakımından kritik önemdedir. Aşağıda söz konusu kategoriler kartel ile karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

1.4.1. Uyumlu Eylem ile Karşılaştırma

Uyumlu eylem, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde kartel ile birlikte yasaklanan ihlal türleri arasında sayılmaktadır. Kanunda doğrudan tanımlanmamış olmakla birlikte, gerek Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Dyestuffs (ICI) kararı gerekse Türkiye Rekabet Kurulu içtihadı uyumlu eylemi, "bir anlaşmanın tamamlanması aşamasına ulaşılmasına gerek olmaksızın, teşebbüslerin rekabetin risklerine karşı bilerek ikame ettikleri, aralarında pratik bir işbirliği sağlayan eşgüdüm biçimi" olarak tanımlamaktadır.[16] Bu yönüyle uyumlu eylem, kartel

16 Imperial Chemical Industries v. Komisyon, Dava 48/69, ECR 1972 I-619, para. 64 ("Dyestuffs" kararı); Cengiz, D., Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylem ve Bu Eylemin Hukuki Sonuçları, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, s. 52.

gibi formel bir anlaşmanın varlığını zorunlu kılmamakta; bunun yerine teşebbüslerin davranışsal koordinasyonuna odaklanmaktadır (Cengiz, 2005: 43-46).

Kartel ile uyumlu eylem arasındaki ilk fark, anlaşmanın formel niteliğine ilişkindir. Kartelde, taraflar arasında yazılı veya sözlü, açık ya da zımni bir iradenin uyuşması mevcuttur; oysa uyumlu eylemde böyle bir uyuşma şart değildir, davranışsal paralelliğin "bilinçli ve karşılıklı" olması yeterli kabul edilmektedir (Cengiz, 2005: 78-82; Gürkaynak, 2025: 158). İkinci fark, ispat boyutundadır. Kartel anlaşmaları çoğunlukla maddi delil (toplantı tutanağı, e-posta, ses kaydı vb.) gerektirirken; uyumlu eylem, iktisadi delillerle ve uyumlu eylem karinesi aracılığıyla ispatlanabilmektedir.[17]

Ne var ki uygulamada, özellikle uzun süreli ve çok taraflı ihlallerde kartel ile uyumlu eylemi kesin çizgilerle ayırmak güçleşmektedir. Avrupa Komisyonu, bu durumu aşmak için "devam eden tek bir anlaşma (single overall agreement)" kavramını geliştirmiş; bu yaklaşımla ihlali anlaşma veya uyumlu eylem olarak tek başına nitelendirmek yerine, ihlalin bütüncül süreç olarak ortaya konulmasına öncelik vermiştir (Kekevi, 2003: 35-37; Kocaer, 2005: 11). Türk hukukunda da Rekabet Kurulu kararlarında bu yönde bir eğilim gözlenmekte; pek çok kararda ihlal "anlaşma ve/veya uyumlu eylem" biçiminde alternatif olarak nitelendirilmektedir.

1.4.2. Oligopolistik Karşılıklı Bağımlılık

Karteli benzer görünümdeki paralel davranışlardan ayırmak gereği, özellikle oligopol piyasalarda ortaya çıkmaktadır. Oligopol, az sayıda satıcının sonsuz sayıda alıcı ile karşı karşıya geldiği piyasa yapısını ifade etmektedir; bu yapıda her teşebbüs, fiyat veya çıktı kararlarını alırken rakiplerinin olası tepkisini hesaba katmak zorundadır (Cengiz, 2005: 165-167; Gürkaynak, 2025: 154). Bu durum, "oligopolistik karşılıklı bağımlılık" olarak adlandırılmakta ve teşebbüslerin aralarında herhangi bir iletişim olmaksızın bile benzer fiyat veya üretim kararları almasına yol açabilmektedir.

Oligopolistik karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanan bilinçli paralel davranışlar, kartelden iki açıdan ayrılır. Birincisi, kartelde teşebbüsler arasında kümülatif kâr maksimizasyonunu hedefleyen bir uzlaşma mevcutken; oligopolistik bağımlılıkta her teşebbüs bireysel rasyonalitesi çerçevesinde davranır. İkincisi, kartel tarafları arasında iletişim ve koordinasyon (anlaşma, bilgi değişimi, izleme) söz konusu iken; oligopolistik bağımlılıkta ortak davranış,

17 Rekabet Kurulu, Motor Yenileme Kararı, 01-10/100-24, 27.02.2001.

iletişim yokluğunda yalnızca piyasa yapısının kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Kahraman, 2008: 23; Gürkaynak, 2025: 155-156).

Türkiye Rekabet Kurulu, oligopolistik karşılıklı bağımlılığın varlığını ilk kez Banka (Bankalar) kararında açık biçimde tanımıştır.[18] Bu kararda Kurul, "oligopolistik karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanan bilinçli paralel davranışların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi çerçevesinde ihlal oluşturmadığını", çünkü bu paralelliğin teşebbüslerin bireysel rasyonel tercihlerinin doğal sonucu olduğunu belirtmiştir. Söz konusu karar, uyumlu eylem karinesinden kaynaklanan sorumluluğu ortadan kaldırabilecek "tersine ispat" mekanizmasının ilk somut örneğini oluşturması bakımından önemlidir (Cengiz, 2005: 253; Gürkaynak, 2025: 156-157).

Bununla birlikte, uygulamada oligopolistik bağımlılık savunmasının kötüye kullanılma riski de mevcuttur. Bazı kartel üyeleri, gerçek uzlaşmalarını gizlemek amacıyla davranışlarını "rasyonel paralellik" olarak sunmaya çalışmaktadır. Bu nedenle Rekabet Kurulu ve doktrin, oligopolistik bağımlılık savunmasını ancak (i) piyasanın gerçekten oligopolistik bir yapıda olması, (ii) ortak davranışın iktisadi açıdan rasyonel olduğunun gösterilebilmesi ve (iii) ek koordinasyon delillerinin (plus factors) bulunmaması koşullarıyla kabul etmektedir (Kekevi, 2003: 41-44).

1.4.3. Uyumlu Eylem Karinesi

Uyumlu eylem karinesi, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin son fıkrasında düzenlenmiştir. Söz konusu hükme göre, bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil etmektedir.[19] Karine, ispat yükünü tersine çevirerek teşebbüslere, davranışlarının iktisadi ve rasyonel bir gerekçesi olduğunu kanıtlama yükümlülüğünü yüklemektedir (Gürkaynak, 2025: 158-160).

Uyumlu eylem karinesi, kartelle mücadelede son derece etkili bir araç olmakla birlikte, kartel ile uyumlu eylem arasındaki sınırı muğlaklaştırma riski de taşımaktadır. Karine, niteliği gereği bir anlaşmanın varlığı ispatlanamadığı durumlarda devreye girmektedir; oysa kartel bir anlaşma varlığını gerektirir. Bu nedenle karinenin uygulanmasında, ihlalin "kartel" ya da "uyumlu eylem" olarak nitelendirilmesi para cezasının belirlenmesinde farklılaşmakta; kartel

18 Rekabet Kurulu, Bankalar Kararı, 20.05.1999, K. No: 99-24/211-124.
19 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, m. 4 (son fıkra).

olarak tespit edilen ihlallerde 2021/3 sayılı Tebliğ uyarınca daha ağır yaptırımlar uygulanmaktadır (Gürkaynak, 2025: 131-132; Sanlı, 2000: 82-84).

1.4.4. Teşebbüs Birliği Kararları

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi, anlaşma ve uyumlu eylemlerin yanı sıra teşebbüs birliklerinin kararlarını da yasak kapsamına almaktadır. Teşebbüs birliği kararları, rakip teşebbüslerin üyesi olduğu mesleki, sektörel veya ticari birlikler aracılığıyla alınan kararlardır. Bu kararlar; sektörel fiyat tarifelerinin belirlenmesi, ortak ticari koşullar oluşturulması, üye davranışlarının standardize edilmesi ya da rakipler arasında bilgi değişiminin kurumsallaştırılması biçiminde ortaya çıkabilmektedir (Sanlı, 2000: 83-85; Gürkaynak, 2025: 97-99).

Teşebbüs birliği kararları, içerik itibarıyla kartelle benzer sonuçlar doğurabilmekle birlikte, hukuki niteliği bakımından ondan farklıdır. Kartelde ihlali oluşturan irade, doğrudan rakip teşebbüsler arasındaki anlaşmadan kaynaklanmaktadır. Buna karşılık teşebbüs birliği kararlarında ihlal, birliğin kendisi tarafından alınan ve üyeler için bağlayıcılık taşıyan bir kararla gerçekleşmektedir. Pratik açıdan bu ayrım, sorumluluğun kime yükleneceği (birliğe mi, üyelere mi yoksa her ikisine birden mi) ve para cezasının hangi ciro üzerinden hesaplanacağı bakımından önem taşımaktadır.

1.4.5. Dikey Nitelikli Anlaşmalardan Farkı

Karteller, niteliği gereği yatay anlaşmalardır; yani üretim veya dağıtım zincirinin aynı seviyesinde faaliyet gösteren rakip teşebbüsler arasında akdedilir. Buna karşılık dikey anlaşmalar, farklı seviyelerdeki teşebbüsler arasındaki ilişkileri (örneğin üretici-dağıtıcı, sağlayıcı-perakendeci) düzenlemektedir (Sanlı, 2000: 92-94; Gürkaynak, 2025: 105). 4054 sayılı Kanun her iki anlaşma türünü de 4. madde kapsamında değerlendirmekle birlikte, dikey anlaşmalar için 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği aracılığıyla genel bir muafiyet rejimi öngörmüştür.

Dikey anlaşmalar, prensip olarak kartellerden farklı bir rekabet politikası muamelesine tabidir. Bunun temel nedeni, dikey ilişkilerin pek çok hâlde iktisadi etkinlik sağlayabilmesi; dağıtım verimliliğine, ürün kalitesinin korunmasına ve hizmet düzeyinin yükseltilmesine katkıda bulunmasıdır. Buna rağmen, yeniden satış fiyatının belirlenmesi (resale price maintenance) ya da münhasır bölge sınırlaması gibi bazı dikey kısıtlamalar, ekonomik sonuçları itibarıyla karteller gibi piyasayı bozucu etkiler doğurabilmektedir (Gürkaynak, 2025: 202-207).

Bu çerçevede 2021/3 sayılı Tebliğ, dağıtım zincirinin farklı seviyelerinde faaliyet gösteren teşebbüsler arasında alıcının sabit veya asgari satış fiyatının belirlenmesini de "açık ve ağır ihlal" kategorisine dahil etmiştir; ancak bu tür ihlaller terminolojik olarak "kartel" değil, "yeniden satış fiyatının belirlenmesi" başlığı altında değerlendirilmektedir.[20]

Yukarıdaki karşılaştırma ışığında, kartelin diğer rekabet ihlali türlerinden ayrıldığı temel noktalar şu şekilde özetlenebilir: kartel, (i) rakip teşebbüsler arasında, (ii) açık veya zımni bir anlaşmaya dayanan, (iii) ortak kâr maksimizasyonunu hedefleyen, (iv) gizlilik içinde sürdürülen ve (v) rekabeti doğrudan ve ağır biçimde sınırlayan bir ihlal türüdür. Bu beş unsurun tamamı bir arada bulunmadığında, ortada başka bir ihlal kategorisi (uyumlu eylem, oligopolistik bağımlılık, teşebbüs birliği kararı veya dikey kısıtlama) söz konusudur. Söz konusu kategoriler arasındaki sınırın çizilmesi, yalnızca doktriner bir tartışma değil; ihlalin tespiti, ispatı ve yaptırımının belirlenmesi bakımından doğrudan pratik sonuçlar doğuran bir meseledir.

1.5. Kartelin 4054 Sayılı Kanun Kapsamında Değerlendirilmesi

Kartelin yapısal özellikleri ve diğer rekabet ihlali türlerinden farkı önceki bölümlerde ele alındıktan sonra, Türk pozitif hukukunda kartele uygulanan rejimin ortaya konulması gerekmektedir. Bu çerçevede aşağıda kartelin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamındaki yasak niteliği (1.5.1.), hükümsüzlük yaptırımı (1.5.2.), idari para cezası (1.5.3.), pişmanlık programı (1.5.4.), tazminat sorumluluğu (1.5.5.) ve muafiyet rejimi (1.5.6.) sırasıyla incelenecektir.

1.5.1. Kartelin 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Kapsamında Yasak Niteliği

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi, "belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birlikleri kararlarını yasaklamaktadır.[21] Madde, yasağın kapsamına giren davranış biçimlerini örnekleyici bir listeyle ortaya koymaktadır: fiyat tespiti, pazar paylaşımı, arz veya talep miktarının kontrolü, eşit durumdaki alıcılara farklı koşullar uygulanması ve sözleşmeye konu dışı edimlerin dayatılması gibi haller bu

20 Rekabet Kurumu, 2021/3 sayılı Tebliğ, m. 4.
21 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, m. 4 (RG: 13.12.1994, S. 22140).

kapsamdadır. Söz konusu örneklerin tamamı, kartel kavramının tipik unsurlarıyla doğrudan örtüşmektedir.

Hukuki nitelik bakımından kartel, 4054 sayılı Kanunun 4. maddesinin kapsamına giren ihlal türleri arasında "açık ve ağır ihlal" (İng. hard-core restriction) olarak konumlanmaktadır. Bu sınıflandırma, kartelin rekabet üzerindeki olumsuz etkilerinin somut bir analize gerek bırakmaksızın yasal olarak kabul edildiği anlamına gelir. Nitekim doktrinde Sanlı, kartel anlaşmalarının "amaç bakımından rekabeti sınırlayıcı" nitelik taşıdığını ve bu nedenle ayrıca etki analizine tabi tutulmasının gerekmediğini ifade etmektedir (Sanlı, 2000: 110-115). Bu yaklaşım, AB rekabet hukukundaki Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşmanın (TFEU) 101(1). maddesi kapsamındaki kısıtlamalara ilişkin "amaç-etki" ayrımıyla da uyumludur.[22]

1.5.2. Hükümsüzlük Yaptırımı (m.56)

4054 sayılı Kanun'un 56. maddesi, Kanunun 4. maddesi kapsamına giren tüm anlaşmaların ve teşebbüs birliği kararlarının "geçersiz" olduğunu hükme bağlamaktadır. Bu hüküm, kartel anlaşmalarına özgü değil; tüm m.4 ihlallerine ilişkin genel bir hukuki yaptırım niteliğindedir. Maddede öngörülen geçersizlik, doktrindeki baskın görüşe göre mutlak butlan/kesin hükümsüzlük olarak değerlendirilmekte; bu sonuç anlaşmanın kuruluşundan itibaren herhangi bir hukuki sonuç doğurmaması anlamına gelmektedir (Sanlı, 2000: 218-222). Hâkim, kesin hükümsüzlüğü taraflardan birinin ileri sürmesine ihtiyaç olmaksızın re'sen göz önünde bulundurur.

Kesin hükümsüzlüğün kapsamı bakımından doktrinde tartışmalı bir nokta, hükümsüzlüğün anlaşmanın tamamına mı yoksa sadece rekabeti kısıtlayıcı hükümlerine mi etki ettiğidir. Türk Borçlar Kanunu'nun 27. maddesinde düzenlenen kısmi hükümsüzlük ilkesi çerçevesinde, anlaşmanın geriye kalan hükümleri taraflarca rekabeti kısıtlayıcı hükümler olmaksızın da akdedilebilir nitelikte ise yalnızca rekabeti kısıtlayan hükümlerin geçersiz sayılması mümkündür (Gürkaynak, 2025: 230-234). Ancak kartel anlaşmaları çoğunlukla doğrudan rekabet kısıtlaması üzerine kurulduğundan, kısmi hükümsüzlük olanağının pratikte oldukça sınırlı kalacağı kabul edilmektedir.[23]

---

22 Sanlı, K. C., Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Ankara, 2000, s. 110-115; Gürkaynak, G., Türk Rekabet Hukuku, İstanbul, 2025, s. 188-191; AB hukukunda "amaç bakımından kısıtlama" doktrini için ayrıca bkz. ABAD, C-67/13 P, Groupement des Cartes Bancaires v. Komisyon, 11.09.2014.

23 4054 Sayılı Kanun, m. 56; Türk Borçlar Kanunu, m. 27/2.

1.5.3. İdari Yaptırım: Para Cezası (m.16)

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi, m.4 kapsamındaki ihlalleri gerçekleştiren teşebbüslere idari para cezası verilmesini öngörmektedir. Maddenin üçüncü fıkrasına göre Rekabet Kurulu, ihlal tespit ettiği teşebbüse, "bir önceki mali yıl sonunda oluşan yıllık gayri safi gelirin yüzde onuna kadar" idari para cezası uygulayabilmektedir. Bu üst sınır, kartel cezalarının caydırıcılık işlevini güvence altına alan temel düzenleme olarak kabul edilmektedir.[24]

Cezanın belirlenmesinde uygulanacak usul ve esaslar uzun yıllar 15 Şubat 2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" ile düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik, kartelleri "açık ve ağır ihlal" kategorisinde değerlendirerek bu ihlallere uygulanacak temel ceza oranını diğer ihlallere göre belirgin biçimde yüksek tutmuştur. Bu yaklaşım, yaklaşık on beş yıl boyunca uygulanmıştır.

27 Aralık 2024 tarihli ve 32765 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren yeni "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik", 2009 tarihli Yönetmeliği yürürlükten kaldırmıştır. Yeni Yönetmelik ile temel ceza oranının "kartel" ve "diğer ihlaller" şeklindeki kategorik ayrımına son verilmiş; bunun yerine ihlalin niteliği ile rekabet üzerindeki olumsuz etkisinin dikkate alındığı esnek bir yöntem benimsenmiştir. Ayrıca cezanın belirlenmesinde alt ve üst sınırlar ile ağırlaştırıcı ve hafifletici sebeplere bağlı oransal sınırlar büyük ölçüde kaldırılmış; böylece Kurula daha geniş bir takdir alanı tanınmıştır.[25]

Türk Rekabet Kurulu'nun uygulamasında, m.4 kapsamındaki kartel ihlallerine düzenli olarak idari para cezası verildiği görülmektedir. Örnek olarak Kurulun 19.10.2023 tarihli ve 23-49 sayılı kararında, Hatay ilinde çimento ve hazır beton üretimi ile satışı faaliyetinde bulunan teşebbüslerin müşteri paylaşımı ve fiyat tespiti şeklinde 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettikleri tespit edilmiş; uzlaşma başvurusunda bulunan teşebbüslerle birlikte toplam 110 milyon TL'yi aşan idari para cezası uygulanmıştır.[26]

Maddenin dördüncü fıkrası, ihlale doğrudan iştirak eden yöneticilere ve çalışanlara da teşebbüse verilen cezanın %5'ine kadar ek bir idari para cezası verileceğini hükme bağlamıştır.

---

24 4054 Sayılı Kanun, m. 16/3.

25 Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (RG: 27.12.2024, S. 32765); önceki düzenleme için bkz. aynı adlı Yönetmelik (RG: 15.02.2009, S. 27142).

26 Rekabet Kurulu, Hatay Çimento ve Hazır Beton Kararı, 19.10.2023 tarihli ve 23-49 sayılı karar; kararın özetine www.rekabet.gov.tr adresinden erişilebilmektedir.

Bu düzenleme, kartel ihlalinin sadece teşebbüs düzeyinde değil bireysel düzeyde de yaptırıma bağlanmasıyla caydırıcılığın güçlendirilmesini amaçlamaktadır (Gürkaynak, 2025: 521-527).

1.5.4. Pişmanlık Programı (m.16/son fıkra)

Kartellerin gizli niteliği, ispatın güçlüğü ve örgütsel disiplin gerekleri karşısında rekabet otoritelerinin başvurduğu en etkili müdahale araçlarından biri pişmanlık programlarıdır. Türk hukukunda pişmanlık programı, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin son fıkrasında genel çerçevesi belirlenen; ayrıntıları ise Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İş birliği Yapılmasına Dair Yönetmelik (RG: 15.02.2009, S. 27142) ile düzenlenmiş bir mekanizmadır.[27]

Yönetmeliğin temel mantığı, kartel üyelerinden birinin kartelin varlığını ve işleyişini Rekabet Kurumu'na ifşa etmesi karşılığında cezasından tamamen veya kısmen muaf tutulmasıdır. Bu çerçevede ilk başvuran ve Kurum'un soruşturmaya başlaması için yeterli delil sağlayan teşebbüs, idari para cezasından tamamen muaf tutulabilmektedir. Sonraki başvuranlar ise başvuru sırasına ve sağlanan delilin niteliğine göre belirli oranlarda ceza indiriminden yararlanmaktadır (Kocaer, 2005: 75-92). Söz konusu mekanizma, kartel üyeleri arasında karşılıklı güvensizliği derinleştirerek ihlali içeriden çökertmeyi hedeflemekte; "mahkûmun ikilemi" modelinin pratik bir uygulaması niteliği taşımaktadır.

Pişmanlık programının kartelin sürdürülebilirliği üzerindeki etkisi, bu çalışmanın dördüncü bölümünde müdahale tartışması çerçevesinde ayrıca ele alınacaktır. Burada yalnızca, programın 4054 sayılı Kanun'un yaptırım sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak işlev gördüğü tespitiyle yetinilmektedir.

1.5.5. Özel Hukuk Yaptırımı: Tazminat (m.57-58)

4054 sayılı Kanun, kartel ihlallerine ilişkin yalnızca kamu hukuku yaptırımlarıyla yetinmemiş; m.57 ve m.58 ile ihlalden zarar görenler lehine özel hukuk yaptırımı niteliğinde bir tazminat rejimi de öngörmüştür. Maddenin 57'nci hükmü, ihlal sonucunda mal ve hizmet alımı imkânlarının kısıtlandığı veya bozulduğundan yakınan herkesin "zararının giderilmesini" talep edebileceğini düzenlemektedir. Bu çerçevede tazminat hakkı, doğrudan kartelin alıcısı konumundaki teşebbüslere ait olduğu kadar, kartelin etkilerini ekonomik zincir boyunca taşımış olan nihai tüketicilere de tanınmaktadır (Gürler, 2024: 188-195).

27 4054 Sayılı Kanun, m. 16/son fıkra; Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik (RG: 15.02.2009, S. 27142).

Kanunun 58. maddesi ise Türk hukukuna özgü bir nitelik taşımakta; rekabet ihlalinden zarar gören kişilerin "zararın üç katı oranında tazminat" talep edebileceğini düzenlemektedir. Doktrinde "üçlü tazminat" veya "katmerli tazminat" olarak adlandırılan bu düzenleme, ABD rekabet hukukundaki treble damages müessesesiyle benzerlik göstermekte; tazminatın yalnızca tazmin işlevini değil, aynı zamanda cezalandırıcı ve caydırıcı bir işlevi de yerine getirmesini amaçlamaktadır.[28] Söz konusu hüküm, kartel ihlallerine karşı özel hukuk yaptırımının caydırıcılığını idari para cezasından bağımsız biçimde güçlendiren etkili bir araç olarak değerlendirilmektedir (Gürler, 2024: 196-202). Avrupa Birliği'nde 2014/104 sayılı Tazminat Direktifi ile kabul edilen uyumlaştırma çerçevesi de Türk hukukundaki üçlü tazminat müessesesinin yaklaşımına özünde paralellik göstermektedir.

1.5.6. Muafiyet Rejimi ve Kartellerin Muafiyetten Yararlanamaması (m.5)

4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi, m.4 kapsamında yasak kapsamına giren anlaşmaların belirli koşullar altında bu yasaktan muaf tutulmasına olanak tanımaktadır. Maddede aranan dört kümülatif şart şunlardır: anlaşmanın malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında iyileşme veya teknik ya da ekonomik gelişmeye katkı sağlaması; tüketicinin bu gelişmeden yararlanması, rekabetin söz konusu amaçların gerçekleştirilmesi için zorunlu olduğu ölçüde kısıtlanması ve ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kaldırılmaması.[29]

Maddenin üçüncü fıkrası uyarınca bu muafiyet hem bireysel başvuru üzerine hem de Rekabet Kurulu tarafından çıkarılan grup muafiyeti tebliğleri yoluyla tanınabilmektedir. Türkiye'de hâlihazırda yürürlükte olan başlıca grup muafiyeti tebliğleri; 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği, 2008/2 sayılı Teknoloji Transferi Tebliği ve 2016/5 sayılı Araştırma ve Geliştirme Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'dir.

Karteller bakımından muafiyet rejiminin uygulanması son derece sınırlıdır. Doktrinde kabul gören görüşe göre kartel anlaşmaları, m.5'in birinci fıkrasında aranan kümülatif şartları yapısal olarak karşılayamamakta; özellikle "rekabetin zorunlu olduğu ölçüde kısıtlanması" ve "rekabetin ilgili piyasanın önemli bir kısmında ortadan kaldırılmaması" şartları kartelin tanımıyla doğrudan çelişmektedir (Sanlı, 2000: 380-395). Bu çerçevede grup muafiyeti tebliğleri de kartel niteliğindeki açık ve ağır ihlal hükümlerini muafiyet kapsamı dışında

28 4054 Sayılı Kanun, m. 58; Türk hukukundaki üçlü tazminat müessesesinin karşılaştırmalı değerlendirmesi için bkz. Gürler, 2024: 188-202.

29 4054 Sayılı Kanun, m. 5/1-2; muafiyet rejiminin kümülatif şartlarının doktrindeki yorumu için bkz. Sanlı, 2000: 350-380.

bırakmakta; örneğin 2002/2 sayılı Tebliğin 4. maddesinde alıcının sabit veya asgari satış fiyatının belirlenmesi gibi açık ve ağır ihlaller muafiyet kapsamı dışında tutulmuştur. Sonuç olarak karteller hem bireysel hem de grup muafiyetinden hukuki olarak yararlanamayan rekabet ihlali kategorisini oluşturmaktadır.

Yukarıdaki incelemeler ışığında 4054 sayılı Kanun'un kartele yönelik tutumu üç çizgide özetlenebilir: birincisi, kartel anlaşmaları m.4 kapsamında en ağır ihlal kategorisinde değerlendirilerek mutlak biçimde yasaklanmıştır; ikincisi, ihlale uygulanacak yaptırımlar idari para cezası, hükümsüzlük ve üçlü tazminat şeklinde birbirini tamamlayan üç katmanlı bir mekanizma oluşturmaktadır; üçüncüsü, pişmanlık programı yaptırım sisteminin tespit boyutunu güçlendirerek kartellerin gizliliği avantajını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu çok katmanlı düzen, bir sonraki bölümde ele alınacak olan kartelin "iç dinamikleriyle birlikte değerlendirildiğinde, müdahale gerekliliği tartışmasının pozitif hukuk zeminini oluşturmaktadır.

2. LİBERAL YAKLAŞIM: KARTELE MÜDAHALE GEREKMEZ Mİ?

Birinci bölümde kartelin ne olduğunu, türlerini ve 4054 sayılı Kanun'un kartellere getirdiği yaptırımları gördük. Bu yaptırım rejimi oldukça ağır: idari para cezası, hükümsüzlük, üçlü tazminat ve pişmanlık programı bir arada işliyor. Peki bu kadar ağır bir müdahale gerçekten gerekli mi? Tartışmanın asıl sorusu burada başlıyor. Bu bölümde liberal yaklaşımı ele alacağız. Liberal yaklaşıma göre kartel sorununa devletin müdahale etmesine gerek yok, çünkü karteller yapısal olarak istikrarsız iş birlikleridir ve bir süre sonra kendi içlerinden çökerler. Önce bu yaklaşımın genel felsefesini, sonra kartele nasıl baktığını ve hangi iktisadi argümanlara dayandığını sırayla inceleyeceğiz.

2.1. Liberal Yaklaşımın Genel Felsefesi

Liberal yaklaşımın çekirdek fikri şudur: devlet piyasaya ne kadar az müdahale ederse, piyasa o kadar iyi işler. Bu görüş, 20. yüzyılın ikinci yarısında Chicago Üniversitesi etrafında şekillenen Chicago Okulu ile rekabet hukukuna iyice keskin biçimde girdi. Milton Friedman, Friedrich Hayek ve George Stigler gibi isimlerin temsil ettiği bu okul, piyasanın kendi kendine düzeltici mekanizmalara sahip olduğunu, devlet müdahalesinin ise çoğu zaman fayda yerine zarar getirdiğini ileri sürer.[30]

Rekabet hukuku alanında Chicago Okulu'nun temel iddiası şudur: rekabet hukukunun tek meşru amacı iktisadi etkinliğin sağlanmasıdır. Tüketici refahını korumak ve kaynakların etkin dağılımını sağlamak için piyasanın serbest işlemesine izin vermek yeterlidir. Bu nedenle her devlet müdahalesi şüpheyle karşılanır. Bir uygulamanın rekabete uygun olup olmadığı, piyasada yarattığı sonuca bakılarak ölçülür: etkinliği artıran davranışlar rekabete uygun, azaltanlar ise aykırı sayılır (Ayata, 2014: 38-39).[31]

Devlet müdahalesine duyulan bu şüphenin arkasında iki temel neden var. Birincisi, devletin piyasanın işleyişini doğru okumakta sıklıkla başarısız olduğu görüşüdür. Rekabet otoritesi bir davranışın gerçekten rekabete aykırı olup olmadığını her zaman doğru tespit edemez; bu da yanlış kararlara yol açar. İkincisi, müdahalenin kendisinin bir maliyet doğurmasıdır. Hem doğrudan idari maliyetler hem de yanlış kararların yarattığı uzun vadeli ekonomik zararlar, müdahaleyi her zaman kazançlı bir tercih olmaktan çıkarır.

---

[30] Chicago Okulu'nun rekabet hukuku alanındaki temel iddialarına ilişkin Türkçe değerlendirme için bkz. Ayata, Z., "Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(1) 2014, s. 38-39; ayrıca bkz. Sanlı, K. C., Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Ankara, 2000, s. 110-115.

[31] Chicago Okulu — Harvard Okulu kutuplaşmasının kartellere müdahale boyutuyla değerlendirmesi için bkz. Ayata, 2014: 38-49.

2.2. Liberal Yaklaşımın Kartel Sorununa Bakışı

Liberal yaklaşımın kartel sorununa nasıl baktığını bu genel felsefeden çıkarmak zor değil. Karteller elbette istenmeyen yapılardır; fiyatı yapay olarak yükseltir, tüketici refahını azaltırlar. Buna itiraz yok. Asıl mesele şu: bu sorunu çözmek için devletin müdahalesi gerçekten gerekli mi, yoksa piyasa kendi kendine bu sorunu hallediyor mu?

Liberal yaklaşımın cevabı net: müdahale gerekmez, çünkü karteller yapısal olarak istikrarsızdır. Bir kartel ne kadar başarılı olursa, üyelerinin sapma yapma teşviki o kadar güçlenir. Anlaşmadan sapan üye kısa süreli yüksek kazanç elde eder; bu kazanç da diğer üyeleri sapmaya teşvik eder. Sonunda kartel kendi içinden çöker. Üstelik kartelin yüksek fiyatı piyasaya yeni rakiplerin girmesini de cazip kılar; bu girişler de kartelin pazar payını sürdürmesini imkânsız hale getirir.

Bu durumda devletin yapması gereken şey beklemektir. Müdahale etmek hem kaynak israfına neden olur hem de yanlış pozitif hata yapma riskini artırır. Liberal yaklaşıma göre, çökmek üzere olan bir kartele devletin müdahale etmesi gereksiz bir maliyet üstlenmek demektir.

Bu görüşün arkasında üç temel iktisadi argüman var: Stigler'in üç koşulu, mahkûmun ikilemi ve yarışabilir piyasa teorisi. Aşağıda bu argümanları sırayla inceleyeceğiz.

2.3. Stigler'in Üç Koşul Tezi

Kartelin neden çökmeye eğilimli olduğuna dair en bilinen analiz George Stigler'in 1964 yılında yayımladığı "A Theory of Oligopoly" başlıklı makalesidir. Stigler'a göre bir kartelin ayakta kalabilmesi için üç koşulun bir arada sağlanması gerekir. Bu koşulların kümülatif olması önemli: biri eksik olursa kartel ayakta duramaz.[32]

Birinci koşul, kartel üyelerinin uzlaşılacak fiyat veya pay üzerinde anlaşabilmesidir. Bu kulağa basit gelse de pratikte oldukça zordur. Üyelerin maliyet yapıları, üretim kapasiteleri, ürün portföyleri ve risk algıları birbirinden farklıdır. Bu farklılıklar arttıkça anlaşma maliyeti de yükselir. Yani kartel daha kuruluş aşamasında bile başarısızlık riski taşır (Kekevi, 2003: 28-33).

İkinci koşul, üyelerin birbirlerinin davranışlarını gözlemleyebilmesidir. Bir kartel ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın, üyelerin sattıkları miktar, uyguladıkları fiyat ve müşteri

[32] Stigler, G. J., "A Theory of Oligopoly", Journal of Political Economy, Vol. 72, No. 1, 1964, s. 44-61. Stigler'in tezinin Türkçe literatürdeki kapsamlı değerlendirmesi için bkz. Kekevi, G., ABD, AB ve Türkiye'de Rekabet Hukuku Kapsamında Karteller, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2003, s. 27-44.

portföyü gibi temel parametreler iç denetim sisteminden gizlenebiliyorsa sapma davranışları tespit edilemez. Stigler bu noktayı oligopolün bilgi sorunu olarak nitelendirir; kartelin ayakta kalması bir tür istihbarat mekanizmasının kurulmasına bağlıdır.

Üçüncü koşul, sapma davranışını caydıracak bir yaptırım mekanizmasının olmasıdır. Sapan üyenin diğerleri tarafından inandırıcı biçimde cezalandırılabilmesi gerekir; aksi takdirde gözlem yapılmış olsa bile sapma kârlı olmaya devam eder. Pratikte bu yaptırım sapan üyeye karşı yürütülecek fiyat savaşı, boykot veya hedefli müşteri saldırısı biçiminde olur. Bunun en büyük zorluğu, cezalandırmanın çoğu zaman cezalandıran üyeler için de maliyetli olmasıdır (Hovenkamp, 1999: 144-150).

Stigler'in tezinin liberal yaklaşım açısından önemi şu: kartelin ayakta kalması için gereken bu üç koşulun pratikte hep birlikte sağlanması oldukça zordur. Yani karteller doğaları gereği istikrarsız iş birlikleridir. Devletin müdahalesi olmasa bile, üç koşuldan biri yıkıldığı anda kartel çöker. Bu yüzden Liberal yaklaşıma göre kartelin yapısal istikrarsızlığı, müdahaleye gerek bırakmayan iktisadi bir gerçektir.[33]

2.4. Mahkûmun İkilemi ve Sapma Teşviki

Stigler'in tezini oyun teorisi diliyle ifade eden temel model mahkûmun ikilemidir. Modelin önermesi şudur: her bir kartel üyesi, diğerlerinin iş birliğini sürdüreceği varsayımı altında sapma davranışından bireysel olarak yarar sağlar. Anlaşmaya uymak yerine sapmak, kısa vadede tek başına yüksek kazanç sağlar.[34]

Sapma teşvikinin gücü kartelin kâr marjıyla doğru orantılıdır. Yani kartel ne kadar yüksek kâr ediyorsa, sapma sonucu elde edilecek anlık kazanç da o kadar büyük olur. Bu paradoks doktrinde kartelin kendi başarısının kurbanı olması olarak ifade edilir: karteller başarılı oldukları ölçüde kendi üyelerini sapmaya teşvik eder; başarısız oldukları ölçüde ise iş birliği kârlı olmaktan çıkar (Kocaer, 2005: 11-23). Her iki durumda da kartel uzun vadede yaşayamaz.

Bu sonucun tek istisnası tekrarlanan oyunlar teorisidir. Eğer üyeler uzun süreli etkileşim içindelerse ve gelecekteki kazançlara bugünkü kazançlar kadar değer veriyorlarsa, grim trigger veya tit-for-tat gibi tepkici stratejilerle iş birliği sürdürülebilir hale gelebilir. Ama bu çözümün gerçekleşmesi için iskonto oranının yeterince düşük, oyunun süresinin belirsiz ve sapmanın tespit edilme olasılığının yüksek olması gerekir. Bu üç koşul her zaman birlikte sağlanmaz;

[33] Stigler'in üç koşulunun pratikte birlikte sağlanmasının zorluğuna ilişkin değerlendirme için bkz. Kekevi, 2003: 30-33; Hovenkamp, H., Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice, West Group, 1999, s. 144-153.

[34] Sapma teşvikinin oyun teorisi modellemesi için bkz. Hovenkamp, 1999: 149-153; Türkçe literatürde mahkumun ikilemi modelinin kartel bağlamındaki uygulaması için bkz. Kocaer, Ş., Rekabet Hukukunda Pişmanlık Programları, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005, s. 16-23.

sağlanmadığı durumda model yine sapmayı denge stratejisi olarak gösterir. Liberal yaklaşım, mahkûmun ikilemi modelini kartelin doğal çöküşünün matematiksel kanıtı olarak görür: müdahale olmasa bile rasyonel oyuncular sonunda sapacak ve kartel çökecektir.[35]

2.5. Yarışabilir Piyasa Teorisi ve Dışsal Şoklar

Liberal yaklaşımın üçüncü argümanı kartelin dış baskılara karşı kırılgan olmasıdır. Baumol, Panzar ve Willig tarafından 1982 yılında geliştirilen yarışabilir piyasa teorisine göre, bir piyasaya giriş ve çıkış maliyetleri düşükse, fiili rakip sayısı az olsa bile piyasa rekabetçi davranır. Çünkü potansiyel rakiplerin her an pazara girebilme tehdidi mevcut teşebbüsleri rekabetçi fiyatlandırmaya zorlar (Kekevi, 2003: 38-44).[36]

Bu teori kartel meselesine doğrudan uygulanabilir. Kartel tarafından belirlenen yüksek tekel fiyatı, piyasaya girmek isteyen potansiyel rakipler için güçlü bir teşviktir. Yani kartel başarılı oldukça kendi varlığını tehdit eden giriş baskısını da artırır. Sonuçta kartelin pazar payı ve uyguladığı fiyat sürdürülebilir olmaktan çıkar. Liberal yaklaşıma göre devletin yapması gereken müdahale değil, giriş engellerini kaldırarak piyasanın bu doğal düzeltici mekanizmasını desteklemektir.

Buna ek olarak karteller dışsal şoklara da oldukça duyarlıdır. Talep daraldığı dönemlerde her üye kapasite kullanım oranını koruyabilmek için belirlenen kartel fiyatının altına inme yönünde güçlü baskı altına girer. Üyeler arasındaki maliyet farklılaşmaları zaman içinde derinleştikçe, kartelin belirlediği fiyat bazı üyeler için son derece kârlı bazıları için ise marjinal hale gelir; bu asimetri kartelin iç dengesini bozar. Teknolojik değişim ise üretim ölçeklerini ve maliyet yapısını değiştirerek kartel anlaşmasının iktisadi mantığını ortadan kaldırabilir.

Bu üç dışsal etken birlikte değerlendirildiğinde kartelin uzun vadeli ayakta kalışı oldukça zor görünür. Liberal yaklaşıma göre piyasa kendi içinde zaten kartele karşı yeterli direnci üretir; devletin müdahalesi bu doğal düzeltme sürecini bozar ve gereksiz maliyet doğurur.

Buraya kadar liberal yaklaşımın kartel sorununa nasıl baktığını ve hangi argümanlara dayandığını gördük. Yapısal istikrarsızlık, sapma teşviki, giriş tehdidi ve dışsal şoklar bir araya geldiğinde karteller müdahale olmadan da çöker. Peki bu argümanlar pratikte gerçekten geçerli mi? Karteller gerçekten kısa sürede çöküyor mu? Bir sonraki bölümde müdahaleci yaklaşımın bu argümanlara verdiği yanıtları ele alacağız.

---

[35] Tekrarlanan oyunlar ve grim-trigger stratejisinin kartel istikrarına etkisinin Türkçe değerlendirmesi için bkz. Kekevi, 2003: 45-52; Kocaer, 2005: 38-44.

[36] Yarışabilir piyasa teorisi (Baumol, Panzar, Willig 1982) için Türkçe değerlendirme: Kekevi, 2003: 38-44; Sanlı, 2000: 130-145.

3. MÜDAHALECİ YAKLAŞIM: KARTELLER MÜDAHALE OLMADAN ÇÖKMEZ

Önceki bölümde liberal yaklaşımın görüşünü gördük. Liberal yaklaşıma göre karteller yapısal olarak istikrarsız iş birlikleri olduğu için devletin müdahalesine gerek yoktu. Şimdi tartışmanın diğer tarafına geçiyoruz: müdahaleci yaklaşım. Müdahaleci yaklaşıma göre liberal argümanlar teorik düzlemde geçerli görünse de pratikte karşılığını bulmaz. Karteller iç istikrar mekanizmalarıyla onlarca yıl yaşayabilir ve yarattıkları toplumsal zarar geriye dönüşsüz niteliktedir. Bu nedenle müdahaleci yaklaşıma göre devletin aktif müdahalesi yalnızca bir politik tercih değil, iktisadi bir zorunluluktur. Bu bölümde önce müdahaleci yaklaşımın genel felsefesini, sonra liberal argümanlara verdiği yanıtları ve son olarak 4054 sayılı Kanun'un öngördüğü müdahale araçlarını ele alacağız.

3.1. Müdahaleci Yaklaşımın Genel Felsefesi

Müdahaleci yaklaşımın kökleri ABD'de 1950'ler ve 1960'larda Harvard Üniversitesi etrafında şekillenen Harvard Okulu ile Almanya'da II. Dünya Savaşı sonrasında geliştirilen Ordo-liberal Freiburg Okulu'na uzanır. Bu iki gelenek, rekabet hukukuna iki ortak ilke kazandırdı: birincisi, piyasanın kendi başına etkin işlemediği; ikincisi, rekabet hukukunun yalnızca iktisadi etkinliği değil aynı zamanda ekonomik gücün dağılımı ve girişim özgürlüğü gibi değerleri de gözetmesi gerektiği görüşüdür.[37]

Harvard Okulu'na göre piyasada yoğunlaşma arttıkça rekabet kendiliğinden azalır; bu nedenle devletin yapısal müdahaleleri (birleşme denetimi, hâkim durum denetimi) zorunludur. Ordo-liberal gelenek ise rekabet hukukunu ekonomik özgürlüğün anayasal güvencesi olarak görür: piyasaya giriş özgürlüğü ve küçük teşebbüslerin korunması, salt iktisadi değil hukuki bir değerdir. Bu iki gelenek 1990'lardan itibaren AB rekabet hukukunun ana çatısını oluşturmuştur (Ayata, 2014: 46-49).

Bu yaklaşımın kartele bakışı doğal olarak liberal yaklaşımdan ayrılır. Müdahaleci yaklaşıma göre karteller piyasanın kendi kendine çözemeyeceği bir başarısızlık türüdür. Liberal yaklaşımın umut bağladığı yapısal istikrarsızlık varsayımı, pratikte üyelerin geliştirdiği iç istikrar mekanizmalarıyla geçersiz hale gelir. Bu nedenle rekabet otoritesinin aktif müdahalesi hem mevcut kartelleri çözmek hem de yenilerinin oluşumunu caydırmak için gerekli görülür.

[37] Harvard Okulu ve Ordo-liberal Freiburg Okulu'nun müdahaleci yaklaşımlarına ilişkin karşılaştırmalı değerlendirme için bkz. Ayata, Z., "Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(1) 2014, s. 46-49; Sanlı, K. C., Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Ankara, 2000, s. 105-128.

3.2. Liberal Argümanlara Yanıtlar

Müdahaleci yaklaşımın gücü, liberal yaklaşımın iktisadi argümanlarına verdiği somut yanıtlardadır. Bu yanıtlar dört temel başlık altında toplanabilir.

Birincisi, tarihsel ve ampirik kanıtlar liberal yaklaşımın yapısal istikrarsızlık varsayımını çürütmektedir. Pek çok kartel örneği — ABD'deki klasik GE-Westinghouse elektrik teçhizatı kartelinden, AB'deki vitamin, kireç ve otomobil kartellerine, Türkiye'deki Banka, Çimento ve Otomotiv kararlarına kadar — kartellerin onlarca yıl boyunca varlıklarını sürdürebildiğini ortaya koymaktadır. Eğer karteller yapısal olarak çökmeye mahkûm olsalardı bu tarihsel sürekliliği açıklamak güçleşirdi. Bu ampirik gözlemler, kartelin kendiliğinden çöküş varsayımının teorik olarak savunulabilir olsa bile pratikte güvenilir bir politika dayanağı oluşturmadığını göstermektedir (Kekevi, 2003: 56-62).[38]

İkincisi, Stigler'in üç koşulu pratikte üyelerin kendileri tarafından inşa edilmektedir. Liberal yaklaşım bu üç koşulun (uzlaşı, gözlem, yaptırım) doğal olarak sağlanmasının zor olduğunu söyler. Ama gerçek hayatta kartel üyeleri bu koşulları kendi başlarına kurabilir. Düzenli toplantılar, ortak satış istatistikleri ve raporlama protokolleri gözlem koşulunu sağlar. Satış kotaları, müşteri tahsisi ve coğrafi paylaşım uzlaşı koşulunu somutlaştırır. Sapma davranışına karşı önceden tasarlanmış fiyat savaşları, hedefli müşteri saldırıları ve ortak alım kanallarından dışlanma ise yaptırım koşulunu inandırıcı kılar (Kocaer, 2005: 24-50). Buna ek olarak üyeler arasındaki güven ilişkileri ve sosyal sermaye, kartelin iç tutkalı olarak işlev görür; özellikle aile şirketleri veya uzun süreli ilişkilere sahip teşebbüsler arasında bu mekanizma kartel istikrarını belirgin biçimde artırır.[39]

Üçüncüsü, mahkûmun ikilemi modeli pratikte tekrarlanan oyunlar yoluyla aşılabilir niteliktedir. Liberal yaklaşım tek seferlik oyunda sapmanın denge stratejisi olduğunu vurgular, ama kartel üyeleri arasındaki etkileşim çoğu zaman uzun süreli ve süresi belirsizdir. Bu durumda grim trigger veya tit-for-tat gibi stratejiler sapmayı caydırır ve iş birliği denge stratejisi haline gelir. Mahkûmun ikileminin matematiksel sonucu, pratikte üyelerin bu modelin tuzağına düşmesini engelleyen kurumsal araçlar geliştirebileceğini gözden kaçırır.[40]

---

[38] Tarihsel kartel örnekleri ve dayanıklılığına ilişkin Türkçe değerlendirme için bkz. Kekevi, G., ABD, AB ve Türkiye'de Rekabet Hukuku Kapsamında Karteller, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2003, s. 56-62.

[39] Kartelin iç istikrar mekanizmaları için ayrıntılı değerlendirme için bkz. Kocaer, Ş., Rekabet Hukukunda Pişmanlık Programları, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005, s. 24-50; ABD'deki klasik kartel örneği olarak General Electric — Westinghouse anlaşması için bkz. Kekevi, 2003: 56-62.

[40] Tekrarlanan oyunlar çerçevesinde kartelin iç istikrar mekanizmalarına ilişkin değerlendirme için bkz. Kocaer, 2005: 38-50; Gürkaynak, G., Türk Rekabet Hukuku, İstanbul, 2025, s. 156-160.

Dördüncüsü, yarışabilir piyasa teorisinin öngördüğü düşük giriş engelleri pek çok piyasa için geçerli değildir. Ölçek ekonomileri, marka bağlılığı, dikey entegrasyon, ağ etkileri ve regülasyon kaynaklı engeller pek çok piyasada giriş maliyetlerini yüksek tutar. Bu engellerin yüksek olduğu sektörlerde kartelin yüksek tekel fiyatı, beklenilenin aksine yeni rakipleri çekmez. Dolayısıyla giriş tehdidi liberal yaklaşımın umduğu otomatik düzeltici etkiyi göstermez.

Son ve belki en önemli argüman, kartelin yarattığı toplumsal zararın geriye dönüşsüz olmasıdır. Kartelin uyguladığı yüksek fiyat sırasında oluşan toplumsal refah kaybı (deadweight loss), kartelin sona ermesi durumunda dahi geriye dönük olarak telafi edilemez. Üstelik bu kayıp sürerken aktarılan tüketici fazlası da kartel üyelerine kalır. Liberal yaklaşımın "bekleyin, çökecek" politikası gerçekleştiği takdirde bile, bu bekleme süresi boyunca biriken zararlar müdahalenin maliyetinden büyük olabilir (Hovenkamp, 1999: 25-32).[41]

Bu dört argüman bir arada değerlendirildiğinde, müdahaleci yaklaşıma göre kartelin kendiliğinden çökmesini beklemek hem teorik açıdan yetersiz hem de pratik sonuçları bakımından zararlıdır. Bu nedenle devletin aktif müdahalesi zorunlu hale gelir.

3.3. Müdahale Araçları

Müdahaleci yaklaşımın bu gerekçeleri pozitif hukukta somutlaşır. Türk hukukunda kartellere yönelik müdahale, 4054 sayılı Kanun'un getirdiği bir araçlar bütününe dayanır. Bu araçları bilgi toplama yetkileri, idari yaptırımlar ve özel hukuk yaptırımları olmak üzere üç grupta inceleyebiliriz.

Bilgi toplama yetkileri bakımından Rekabet Kurumu, kartel şüphesi taşıyan piyasalarda ön araştırma açabilir; teşebbüslerden bilgi ve belge isteyebilir, yerinde inceleme (dawn raid) yapabilir. Kanunun 14, 15 ve 40-43. maddelerinde düzenlenen bu yetkiler kartellere yönelik mücadelede en etkili araçlardır. Çünkü kartel anlaşmaları doğası gereği gizli olduğundan, klasik bilgi isteme prosedürü çoğu zaman yetersiz kalır. Yerinde inceleme yetkisi Rekabet Kurumu meslek personelinin bir teşebbüsün merkezine önceden haber vermeksizin gidip defter, kayıt, e-posta ve diğer her türlü delili toplama yetkisini içerir; pratikte bu mekanizma kartellerin tespiti için belirleyici öneme sahiptir (Gürkaynak, 2025: 511-520).[42]

---

[41] Kartelin toplumsal refah kaybı (deadweight loss) ve telafi edilemezliği için bkz. Hovenkamp, H., Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice, West Group, 1999, s. 25-32; Türkçe değerlendirme için bkz. Sanlı, 2000: 65-78.

[42] 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, m. 14-15 ve m. 40-43; Rekabet Kurumu'nun yerinde inceleme yetkisine ilişkin ayrıntılı değerlendirme için bkz. Gürkaynak, 2025: 511-520.

İdari yaptırımlar bakımından en önemli araç 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesindeki idari para cezasıdır. Rekabet Kurulu ihlal tespit ettiği teşebbüse, bir önceki mali yıl sonunda oluşan yıllık gayri safi gelirin yüzde onuna kadar idari para cezası uygulayabilir. Bu üst sınır cezanın caydırıcılığını güvence altına alan temel düzenlemedir; yüksek cirolu teşebbüsler bakımından milyar TL düzeyinde rakamlara ulaşabilir. Maddenin dördüncü fıkrası ayrıca ihlale doğrudan iştirak eden yöneticilere ve çalışanlara da teşebbüse verilen cezanın yüzde beşine kadar ek bir idari para cezası uygulanmasını öngörür; bu düzenleme kartel ihlalini hem kurumsal hem bireysel düzeyde yaptırıma bağlayarak caydırıcılığı güçlendirir.

Müdahale araçları arasında öne çıkan bir başkası pişmanlık programıdır. 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin son fıkrası ile Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İş birliği Yapılmasına Dair Yönetmelik (RG: 15.02.2009, S. 27142) tarafından düzenlenen bu mekanizmanın temel mantığı şudur: kartel üyelerinden birinin kartelin varlığını ifşa etmesi karşılığında cezasından tamamen veya kısmen muaf tutulması. İlk başvuran ve yeterli delil sağlayan teşebbüs idari para cezasından tamamen muaf tutulabilirken sonraki başvuranlar başvuru sırasına ve sağladıkları katkıya göre belirli oranlarda indirimden yararlanır (Kocaer, 2005: 65-89).[43]

Pişmanlık programının önemi bir teknik müdahale aracı olmasının ötesindedir. Bu program kartelin iç güven ilişkisini doğrudan hedef alır. Her üye için iki ayrı stratejik hesabı zorunlu kılar: ifşa eden konumuna geçmenin sağlayacağı muafiyet ile başka bir üyenin önce davranma riskine karşı pasif kalmanın doğuracağı maksimum ceza. Bu iki hesap birlikte değerlendirildiğinde önce davranma stratejisi rasyonel hale gelir ve kartelin iç güven ilişkisi yapısal olarak çözülür. Yani pişmanlık programı yalnızca cezalandırıcı değil aynı zamanda kartelin iç istikrar mekanizmalarını içeriden çözen bir araçtır.

Son olarak 4054 sayılı Kanun'un 57 ve 58. maddelerinde düzenlenen tazminat sorumluluğu sistemi, idari yaptırımları özel hukuk düzleminde tamamlar. Kartelden zarar görenler zararlarının üç katı oranında tazminat talep edebilir; bu düzenleme tazminatın yalnızca tazmin değil aynı zamanda cezalandırıcı ve caydırıcı bir işlevi yerine getirmesini sağlar. Böylece kartel üyeleri yalnızca idari para cezasıyla değil özel hukuk yaptırımlarıyla da karşı karşıya kalır; çok katmanlı caydırıcılık ortaya çıkar.

[43] 4054 Sayılı Kanun, m. 16/son fıkra; Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik (RG: 15.02.2009, S. 27142); pişmanlık başvurusunun stratejik mantığı için bkz. Kocaer, 2005: 65-89.

Türk Rekabet Kurulu'nun uygulamasında bu araçların etkin biçimde kullanıldığı görülür. Örnek olarak Kurulun 19.10.2023 tarihli kararında Hatay ilinde çimento ve hazır beton üretimi ve satışı alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin müşteri paylaşımı ve fiyat tespiti şeklinde 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiş; uzlaşma başvurusunda bulunan teşebbüslerle birlikte toplam 110 milyon TL'yi aşan idari para cezası uygulanmıştır.[44]

Bu bölümde gördük ki müdahaleci yaklaşım hem teorik gerekçesi hem de elindeki somut araçlarla kartel sorununa karşı bütünlüklü bir cevap sunar. Peki bu cevap pratikte nasıl uygulanıyor? Dünya ve Türkiye'de kartellere yönelik hukuki tutumun zaman içindeki seyri nasıl şekillendi? Bir sonraki bölümde tartışmayı pratiğe taşıyacağız.

[44] Rekabet Kurulu, Hatay Çimento ve Hazır Beton Kararı, 19.10.2023 tarihli ve 23-49 sayılı karar; kararın özetine www.rekabet.gov.tr adresinden erişilebilmektedir.

4. HUKUK PRATİĞİ: DÜNYA VE TÜRKİYE

Önceki iki bölümde kartel sorununa iki karşıt yaklaşımı ele aldık. Liberal yaklaşım müdahalenin gereksiz olduğunu savunurken, müdahaleci yaklaşım kartelin pratikte kendiliğinden çökmediğini ve devletin aktif müdahalesinin zorunlu olduğunu ileri sürüyordu. Bu bölümde tartışmayı pratik düzleme taşıyacağız. Önce dünyada — özellikle ABD ve AB'de — kartellere yönelik hukuki tutumun zaman içindeki seyrini, sonra Türkiye'nin bu süreçteki kendine özgü konumunu ve son olarak Türkiye'deki uygulamayı inceleyeceğiz. Dünyada bu süreç başlangıçta sert bir müdahaleci yaklaşımdan zamanla daha esnek bir yaklaşıma doğru evrildi. Türkiye ise rekabet hukukuyla 1990'ların ortasında tanıştığı için bu evrim sürecini doğrudan yaşamadı; olgunlaşmış AB modelini hazır bir paket olarak miras aldı.

4.1. ABD'de Rekabet Hukukunun Seyri: Sherman Act'tan Chicago Devrimine

Modern rekabet hukuku 1890 tarihli Sherman Antitrust Act ile ABD'de doğdu. Sherman Act'ın çıkış noktası dönemin büyük tröstlerinin (Standard Oil, US Steel, American Tobacco vb.) piyasada yarattığı tekelleşme baskısıydı. Yasanın ilk maddesi rekabeti kısıtlayan her türlü anlaşmayı yasakladı; ikinci maddesi tekelleşme girişimlerini suç saydı. Bu düzenleme, kartellere yönelik dünyadaki ilk kapsamlı müdahaleci çerçeveyi oluşturdu.[45]

Sherman Act'ın ilk yarım yüzyılı sert müdahaleci bir uygulamayla geçti. 1911'de Standard Oil ve American Tobacco gibi büyük tröstlerin parçalanması, 1930'lar ve 1940'larda New Deal döneminde yapısal denetimlerin yoğunlaşması bu dönemin tipik örnekleri arasındadır. Bu uygulamanın teorik dayanağını Harvard Okulu sağladı; piyasada yoğunlaşmanın rekabeti otomatik olarak azalttığı görüşü hâkim paradigmaydı.

1970'lerden itibaren bu paradigma kökten değişmeye başladı. Chicago Okulu'nun rekabet hukuku alanına getirdiği yeni yaklaşım — Robert Bork, Richard Posner, Frank Easterbrook gibi isimlerin temsil ettiği — devlet müdahalesinin sıklığının azaltılmasını, müdahalenin yalnızca somut iktisadi etkinlik gerekçesiyle yapılmasını savundu. Bork'un 1978 tarihli Antitrust Paradox kitabı bu dönüşümün manifestosu sayılır. ABD Yüksek Mahkemesi 1977 sonrasında verdiği kararlarla bu yaklaşımı içtihada taşıdı; bazı davranış türleri için per se yasaktan etki temelli analize geçildi.[46]

---

[45] Sherman Antitrust Act, 15 U.S.C. §§ 1-7 (1890). ABD antitröst tarihinin kapsamlı değerlendirmesi için bkz. Hovenkamp, H., Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice, West Group, 1999, s. 50-72.

[46] Bork, R., The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself, Basic Books, 1978. ABD'de Chicago dönüşümünün Türkçe değerlendirmesi için bkz. Ayata, Z., "Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(1) 2014, s. 38-49; ayrıca Hovenkamp, 1999: 73-90.

Sonuç olarak ABD'de yüz yılı aşan bir süreçte rekabet hukuku sert müdahalecilikten daha ihtiyatlı bir müdahaleciliğe evrildi. Karteller bu evrimde özel bir yerde tutuldu: per se yasaklı kalmaya devam etti. Ama diğer rekabet ihlali türlerinde devletin müdahale yoğunluğu belirgin biçimde azaldı.

4.2. Avrupa Birliği: Ordo-liberal Gelenekten Daha Ekonomik Yaklaşıma

AB rekabet hukukunun temeli 1957 tarihli Roma Antlaşması'na dayanır. Antlaşmanın 85 ve 86. maddeleri (bugünkü TFEU 101 ve 102. maddeler) rekabeti kısıtlayan anlaşmaları ve hâkim durumun kötüye kullanılmasını yasakladı. Bu hükümlerin felsefi temelini Almanya'da geliştirilen Ordo-liberal Freiburg Okulu oluşturdu. Bu geleneğe göre rekabet hukukunun amacı yalnızca iktisadi etkinlik değildi; aynı zamanda ekonomik özgürlüğün ve küçük teşebbüslerin korunması da rekabet hukukunun temel görevleri arasındaydı.[47]

Bu temelden hareketle Avrupa Komisyonu uzun yıllar boyunca formel ve müdahaleci bir uygulamayı benimsedi. Bir davranışın rekabete aykırı olup olmadığı, doğrudan iktisadi etkilerine bakılmadan, biçimsel kategoriler üzerinden değerlendirildi. Belirli sözleşme tipleri (örneğin dikey kısıtlamalar) doğrudan yasak kategorisinde tutuldu; istisnalar için merkezi bireysel muafiyet sistemine başvurmak gerekti.

1990'ların sonundan itibaren bu yaklaşım da değişmeye başladı. AB Komisyonu "more economic approach" (daha ekonomik yaklaşım) olarak adlandırılan yeni bir politikaya geçti. Bu yaklaşımın temel özellikleri şunlardı: biçimsel kategoriler yerine somut iktisadi etki analizi, tüketici refahını ölçen analitik araçların gelişmesi ve merkezi muafiyet sisteminden öz-değerlendirme sistemine geçiş (2003 tarihli 1/2003 sayılı Konsey Tüzüğü). Bu dönüşüm 2004'te uygulamaya alındı.[48]

Bu dönüşümün arkasındaki temel motivasyon, Ordo-liberal geleneğin getirdiği biçimselliği yumuşatmak ve rekabet hukukunu daha sonuca-odaklı bir mantığa kavuşturmaktı. Karteller bakımından bu değişiklik fazla bir şey ifade etmedi; karteller AB rekabet hukukunda hâlâ "amaç bakımından kısıtlama" kategorisinde değerlendirilir ve etki analizine ihtiyaç olmadan yasak sayılır. Ama dikey kısıtlamalar, hâkim durumun kötüye kullanılması gibi alanlarda devletin müdahale yoğunluğu belirgin biçimde azaldı.

---

[47] Roma Antlaşması, 25 Mart 1957, m. 85-86 (bugünkü TFEU m. 101-102); Ordo-liberal Freiburg Okulu'nun AB rekabet hukukundaki etkisi için bkz. Ayata, 2014: 46-49.

[48] Konsey Tüzüğü (EC) No 1/2003, 16 Aralık 2002, OJ L1/1, 04.01.2003; AB rekabet hukukundaki "more economic approach" geçişinin Türkçe değerlendirmesi için bkz. Ayata, 2014: 46-49; Gürkaynak, G., Türk Rekabet Hukuku, İstanbul, 2025, s. 188-191.

4.3. Genel Eğilim: Müdahaleden Daha Az Müdahaleye Kayma

ABD ve AB'nin yukarıda özetlenen tarihçeleri ortak bir eğilime işaret eder. Her iki sistemde de rekabet hukuku başlangıçta sert müdahaleci bir paradigmayla doğdu; sonra zaman içinde daha ihtiyatlı, etki-temelli ve esnek bir paradigmaya geçti. Bu kayma kartelleri etkilemese de — karteller her iki sistemde de açık ve ağır ihlal olarak yasaklı kalmaya devam etti — diğer rekabet ihlali türlerinde devletin müdahale yoğunluğunu azalttı.[49]

Bu evrimin arkasında üç temel etken vardır. Birincisi, Chicago Okulu başta olmak üzere iktisadi düşüncedeki paradigma değişikliği; müdahalenin maliyetinin daha sistematik biçimde hesaplanmaya başlanması. İkincisi, rekabet otoritelerinin elinde biriken karar deneyimi; yanlış pozitif kararların yarattığı zararların somut biçimde gözlemlenebilir hale gelmesi. Üçüncüsü, dijital piyasalar ve küresel ticaret gibi yapısal dönüşümlerin geleneksel müdahale araçlarını yetersiz bırakması; daha ince ayar yapılmış araçlara duyulan ihtiyacın artması.

Bu eğilimin önemli bir özelliği yön değişikliği değil yoğunluk değişikliği olmasıdır. Yani "müdahaleden tamamen vazgeçilmesi" değil, "müdahalenin daha seçici ve etki-temelli yapılması" söz konusudur. Karteller bu kaymanın dışında kalır; çünkü doğaları gereği rekabete açık ve ağır biçimde zarar verirler ve çoğu sistemde en sert yaptırımlara konu olmaya devam ederler.

4.4. Türkiye: Geç Geliş ve Olgun Modelin Uyarlanması

Türk rekabet hukukunun tarihçesi yukarıda anlatılan dünya tarihçesinden temel bir farkla ayrılır: Türkiye rekabet hukukuyla 1994 yılında, yani ABD ve AB'nin onlarca yıllık evrim sürecinin sonunda tanıştı. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, doğrudan AB rekabet hukukunun o tarihteki olgun halinden uyarlanarak hazırlandı; özellikle Roma Antlaşması 85 ve 86. maddelerinin Türk hukukuna yansıması olarak görülebilir.[50]

Bu geç gelişin bizim için iki önemli sonucu var. Birincisi, Türkiye'nin rekabet hukukunda kendi içsel evrimini yaşaması için zaman olmadı. ABD'nin Sherman Act'tan Chicago dönüşümüne uzanan yüz yıllık süreci ya da AB'nin Ordo-liberal gelenekten daha ekonomik yaklaşıma geçişi, Türkiye için kademeli bir öğrenme süreci olarak yaşanmadı. Onun yerine Türkiye, ABD ve AB'nin bu uzun evrimin sonunda vardığı yapıyı hazır bir paket olarak miras

[49] Dünya rekabet hukuku tarihçesinde "daha az müdahale" eğiliminin karşılaştırmalı değerlendirmesi için bkz. Sanlı, K. C., Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Ankara, 2000, s. 100-128; Hovenkamp, 1999: 73-90.

[50] 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (RG: 13.12.1994, S. 22140); Kanunun AB rekabet hukukundan uyarlanmasına ilişkin değerlendirmeler için bkz. Sanlı, 2000: 50-65; Gürkaynak, 2025: 30-40.

aldı. İkincisi, bu miras temel olarak AB modeline yakın, müdahaleci paradigma içinden geldi. Yani Türk rekabet hukuku doğduğu anda müdahaleci yaklaşımı kabul etmiş bir hukuk dalı oldu.

Bu durumun yansıması 4054 sayılı Kanun'un yapısında açıkça görülür. Kanun'un 1. maddesi rekabetin korunmasını açık bir devlet yükümlülüğü olarak tanımlar; Anayasa'nın 167. maddesi de kartelleşmenin önlenmesini anayasal bir ödev olarak belirler. 4. madde kartelleri açık ve ağır ihlal kategorisinde değerlendirir; 16. madde ağır idari para cezası öngörür; 56. madde kartel anlaşmalarını mutlak olarak hükümsüz sayar; 57 ve 58. maddeler üçlü tazminat sorumluluğu getirir. Yani Türk hukuku sistematik olarak müdahaleci bir çerçevede inşa edilmiştir.

Bu noktada bana göre vurgulanması gereken bir paradoks var. Dünyada müdahaleden daha az müdahaleye kayma yaşanırken Türkiye bu süreci tersinden yaşadı; yani başlangıçta zaten olgun AB modelini aldığı için "sert müdahaleciliği yumuşatma" aşamasını yaşamadı. Bu, Türk rekabet hukukunun avantajı mıdır yoksa dezavantajı mıdır? Avantajı, hukuk dalının hazır ve gelişmiş bir modelle başlamış olması. Dezavantajı ise yerel piyasanın kendine özgü dinamiklerine uyumlanma sürecinin kısa kalması ve Kurul'un karar pratiğinin sıfırdan inşa edilmek zorunda olmasıdır.

4.5. Türkiye'deki Uygulama: Kurul Kararları ve 2024 Yönetmeliği

Türkiye'deki uygulamanın yaklaşık otuz yıllık tarihçesi, 4054 sayılı Kanun'un yukarıda anlatılan müdahaleci çerçevesini somutlaştırdı. Rekabet Kurulu bu dönemde pek çok önemli kartel kararı verdi: 1999 tarihli Bankalar Kararı oligopolistik karşılıklı bağımlılık tartışmasının ilk uygulaması; 2001 tarihli Motor Yenileme Kararı uyumlu eylem karinesinin pratiği; çimento, otomotiv, akaryakıt sektörlerindeki çeşitli kararlar ise fiyat tespiti ve pazar paylaşımı türlerinin Türk piyasasındaki tipik örneklerini oluşturdu.

Pratik uygulamanın özellikle vurgulanması gereken bir boyutu pişmanlık programının etkin biçimde kullanılmasıdır. 2009 tarihli Aktif İş birliği Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinden sonra Kurul'un karara bağladığı kartel davalarının önemli bir kısmı pişmanlık başvuruları yoluyla ortaya çıktı. Bu durum, pişmanlık programının Türk hukukunda da kartellerin gizliliğini kırmada beklenen rolü oynadığını gösterir.

Daha güncel bir örnek olarak Rekabet Kurulu'nun 19.10.2023 tarihli kararını anabiliriz. Bu kararda Hatay ilinde çimento ve hazır beton üretimi ve satışı alanında faaliyet gösteren teşebbüslerin müşteri paylaşımı ve fiyat tespiti yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği tespit edildi. Uzlaşma başvurusunda bulunan teşebbüslerle birlikte toplam 110 milyon

TL'yi aşan idari para cezası uygulandı. Bu karar hem klasik kartel türlerinin Türk piyasasında hâlâ var olduğunu hem de Kurul'un 4054 m.16'nın öngördüğü ağır yaptırım rejimini etkin biçimde uyguladığını gösterir.[51]

Türk hukuku için belki en önemli güncel gelişme 27 Aralık 2024 tarihli yeni İdari Para Cezaları Yönetmeliği'dir. Bu Yönetmelik 2009 tarihli önceki Yönetmeliği yürürlükten kaldırdı ve önemli bir paradigma değişikliği getirdi. Önceki düzenleme cezayı "kartel" ve "diğer ihlaller" şeklinde kategorik bir ayrımla belirliyordu; yeni Yönetmelik bu kategorik ayrımı kaldırarak cezanın ihlalin somut niteliği ve rekabet üzerindeki etkisi üzerinden belirlenmesini öngörüyor. Ayrıca ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurların sınırları kaldırılarak Kurul'a daha geniş bir takdir alanı tanındı.[52]

Bu değişiklik aslında dünyadaki genel eğilimle uyumludur. ABD ve AB'de yaşanan "daha ekonomik yaklaşım"a geçiş şimdi Türkiye'de de pozitif hukuka yansımış oluyor. Bana göre 2024 Yönetmeliği, Türk rekabet hukukunun ilk defa kendi içsel evrimini yaşadığı bir noktayı işaret ediyor: artık AB modelinin pasif bir alıcısı değil, kendi içtihadı ve piyasa deneyimi üzerinden kendi paradigmasını şekillendiren bir hukuk dalı haline geliyor. Tabii bu dönüşümün başarıya ulaşıp ulaşmayacağı önümüzdeki yıllarda Kurul kararlarının seyri üzerinden görülecek.[53]

Bu bölümde dünyada ve Türkiye'de kartellere yönelik hukuki tutumun zaman içinde nasıl şekillendiğini gördük. Genel resim şudur: dünyada sert müdahalecilikten daha esnek ve etki-temelli bir yaklaşıma doğru kayma var; Türkiye bu kaymanın geç de olsa içine giriyor. Peki bütün bu tartışma ve pratik birlikte değerlendirildiğinde Türk hukukunun bugünkü konumu ne anlama geliyor? Bu soruyu sonuç bölümünde kendi yorumumla ele alacağız.

---

[51] Rekabet Kurulu, Hatay Çimento ve Hazır Beton Kararı, 19.10.2023 tarihli ve 23-49 sayılı karar; kararın özetine www.rekabet.gov.tr adresinden erişilebilmektedir. Diğer önemli Kurul kararları için bkz. Rekabet Kurulu, Bankalar Kararı, 20.05.1999, K. No: 99-24/211-124; Motor Yenileme Kararı, 01-10/100-24, 27.02.2001.

[52] Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (RG: 27.12.2024, S. 32765); önceki düzenleme için bkz. aynı adlı Yönetmelik (RG: 15.02.2009, S. 27142).

[53] Rekabet Kurumu, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik Duyurusu, www.rekabet.gov.tr, 27.12.2024.

SONUÇ

Bu çalışmada ana sorumuz şuydu: kartellere yönelik hukuki müdahale gerçekten zorunlu mudur, yoksa kartellerin kendiliğinden çöküşü beklenebilecek bir sonuç mudur? Bu soruyu yanıtlayabilmek için önce kartelin ne olduğunu ve 4054 sayılı Kanun'un getirdiği yaptırım rejimini gördük. Ardından iki karşıt yaklaşımı sırasıyla ele aldık: liberal yaklaşım, kartelin yapısal istikrarsızlığına dayanarak müdahalenin gereksiz olduğunu savundu; müdahaleci yaklaşım ise pratik kanıtlar ve iç istikrar mekanizmalarına dayanarak müdahalenin zorunlu olduğunu ileri sürdü. Son olarak dünya ve Türkiye'deki hukuk pratiğini inceledik. Şimdi bu çerçeve içinde Türk hukukunun yaklaşımını kendi değerlendirmemizle birlikte ele alacağız.

Liberal yaklaşımın güçlü yanları yadsınamaz. Sapma teşviki, mahkûmun ikilemi modeli ve yarışabilir piyasa teorisi karteli ayakta tutmayı oldukça zorlaştıran iktisadi gerçeklerdir. Bu modeller bize müdahalenin maliyetini ve hata yapma riskini de hatırlatır. Bana göre liberal yaklaşımın en değerli katkısı bu uyarıdır: rekabet otoritesi her durumda müdahale etmek yerine, müdahalenin marjinal faydasını ve marjinal maliyetini birlikte değerlendirmek zorundadır.

Ama liberal yaklaşımın pratik açıdan eksik kaldığını da kabul etmek gerekir. Çünkü tarihsel ve ampirik kanıtlar gösteriyor ki karteller iç istikrar mekanizmalarıyla onlarca yıl yaşayabiliyor. Stigler'in üç koşulu üyeler tarafından kurumsal araçlarla yapay olarak inşa edilebiliyor; mahkûmun ikilemi tekrarlanan oyunlar yoluyla aşılabiliyor, giriş engellerinin yüksek olduğu pek çok piyasada yarışabilir piyasa teorisi geçerli olmuyor. Yaratılan toplumsal refah kaybı ise “bekleyin, çökecek” politikasının geriye dönük olarak telafi edilemeyeceği bir maliyet doğuruyor. Bu yüzden bana göre müdahaleci yaklaşımın temel önermesi — yani kartellerin müdahale olmadan kendiliğinden çökmeyeceği — pratik olarak daha güçlü bir konumda.

Türk hukukunun durumuna gelirsek burada özgün bir tablo görüyoruz. Dünyada rekabet hukuku yüz yılı aşan bir süreçte sert müdahalecilikten daha esnek bir paradigmaya kaydı. ABD Sherman Act'tan Chicago dönüşümüne, AB Roma Antlaşması'nın Ordo-liberal temelinden “daha ekonomik yaklaşım”a evrildi. Türkiye ise bu evrim sürecini doğrudan yaşamadı; 1994'te 4054 sayılı Kanun ile birlikte rekabet hukukunu olgun AB modelinin uyarlaması olarak hazır bir paket halinde aldı.

Bana göre bu geç gelişin iki yönlü bir sonucu var. Pozitif tarafı, Türkiye'nin sert müdahalecilik döneminin aşırılıklarını yaşamadan doğrudan görece olgun bir rekabet hukuku rejimine kavuşması. Negatif tarafı ise yerel piyasanın kendine özgü dinamiklerine

uyumlanmanın kısa süreye sığdırılmak zorunda kalması. Türk piyasalarının yapısı düşünüldüğünde — aile şirketleri ağırlığı, güçlü sektörel birlikler, oligopolistik yapıların yaygınlığı — kartelleşme eğilimi pek çok piyasada yapısal bir risk olarak duruyor. Hatay Çimento Kararı, Bankalar Kararı ve diğer Kurul kararları bu yapısal riskin somutlaştığını gösteriyor.

Bu yüzden Türk hukukunun benimsediği müdahaleci paradigma doğru bir tercih. Karteller Türk piyasaları için spekülatif bir teorik tehdit değil, somut bir uygulama gerçeğidir. Liberal yaklaşımın "bekleyin, çökecek" önermesi Türk piyasalarının yapısal özellikleri karşısında savunulabilir görünmüyor. 4054 sayılı Kanun'un öngördüğü çok katmanlı yaptırım rejimi — idari para cezası, hükümsüzlük, üçlü tazminat, pişmanlık programı — bu yapısal riski yönetebilmek için gerekli ve orantılı bir cevap niteliğinde.

Bununla birlikte müdahaleci paradigmanın kendi içinde de bir esnekleşme ihtiyacı doğdu. 27 Aralık 2024 tarihli yeni İdari Para Cezaları Yönetmeliği bu ihtiyacın somut yansıması. "Kartel" ve "diğer ihlaller" şeklindeki kategorik ayrımın kaldırılması ve ihlalin somut niteliği ile rekabet üzerindeki etkisinin esas alınması, dünyada gözlemlediğimiz "daha az müdahale değil daha akıllı müdahale" eğiliminin Türk hukukuna yansıması olarak değerlendirilebilir. Bana göre 2024 Yönetmeliği'nin önemi sadece teknik bir düzenleme değişikliği olması değil; Türk rekabet hukukunun ilk kez kendi içsel evrimini yaşamaya başladığı bir an olarak görülmesi gerektiğidir.

Çalışmanın sınırlılıkları bakımından üç noktayı belirtmek gerekir. Birincisi, bu çalışma kavramsal ve hukuki bir analize odaklandı; ampirik bir saha araştırması içermiyor. Bu yüzden Türk piyasalarında kartelleşme eğiliminin ölçüsünü doğrudan değerlendirme imkânımız sınırlı kaldı. İkincisi, dijital piyasalar ve algoritmik koordinasyon gibi yeni alanlar yalnızca yüzeysel olarak ele alındı; bu alanlar başlı başına bir çalışmanın konusu olabilir. Üçüncüsü, 2024 Yönetmeliği'nin uygulamadaki sonuçları henüz yeterince gözlemlenebilir değil; gelecekteki Kurul kararları bu Yönetmeliğin etkisini açığa çıkaracak.

Sonuç olarak Türk rekabet hukuku, dünyadaki genel eğilimleri takip etmekle birlikte kendi piyasalarının yapısal özelliklerini gözeten dengeli bir konuma sahip. Müdahaleci paradigmanın temel haklılığını koruyor; ama bu paradigmayı katı bir biçimsellikten kurtarıp etki-temelli bir analize doğru evrildiği görülüyor. Önümüzdeki yıllarda Kurul'un yeni Yönetmelik altında verdiği kararların ve Türk piyasalarının kendine özgü kartelleşme risklerinin nasıl yönetileceğinin yakından izlenmesi, Türk rekabet hukukunun olgunlaşma sürecinin en önemli göstergesi olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Makaleler

Arı, Z., "Rekabet Hukukunda Amaç Sorunu", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.

Ayata, Z., "Hukukun İktisadi Analizi Çerçevesinde Rekabet Hukuku", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2014, s. 38-49.

Bork, R. H., The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself, Basic Books, New York, 1978.

Cengiz, D., Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylem ve Bu Eylemin Hukuki Sonuçları, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005.

Gürkaynak, G., Türk Rekabet Hukuku, İstanbul, 2025.

Gürler, A., Kartel Tazminatı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2024.

Hovenkamp, H., Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice, West Group, St. Paul (MN), 1999.

Kekevi, G., ABD, AB ve Türkiye'de Rekabet Hukuku Kapsamında Karteller, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2003.

Kocaer, Ş., Rekabet Hukukunda Pişmanlık Programları, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005.

Sanlı, K. C., Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2000.

Stigler, G. J., "A Theory of Oligopoly", Journal of Political Economy, Vol. 72, No. 1, 1964, s. 44-61.

Turgut, B., Türk Rekabet Hukukunda Kartel Kavramı ve Mücadele Araçları, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2021.

Mevzuat

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (RG: 09.11.1982, S. 17863 Mükerrer).

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (RG: 13.12.1994, S. 22140).

Türk Borçlar Kanunu, 6098 Sayılı (RG: 04.02.2011, S. 27836).

Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (RG: 15.02.2009, S. 27142, mülga).

Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (RG: 27.12.2024, S. 32765).

Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik (RG: 15.02.2009, S. 27142).

2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.

2008/2 sayılı Teknoloji Transferi Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.

2016/5 sayılı Araştırma ve Geliştirme Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.

2021/3 sayılı Kartellerin Saptanmasına Yönelik Aktif İşbirliği Tebliği.

Sherman Antitrust Act, 15 U.S.C. §§ 1-7 (1890).

Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma (TFEU), m. 101-102.

Konsey Tüzüğü (EC) No 1/2003, 16 Aralık 2002, OJ L1/1.

Mahkeme ve Kurul Kararları

Rekabet Kurulu, Bankalar Kararı, 20.05.1999, K. No: 99-24/211-124.

Rekabet Kurulu, Motor Yenileme Kararı, 27.02.2001, K. No: 01-10/100-24.

Rekabet Kurulu, Hatay Çimento ve Hazır Beton Kararı, 19.10.2023, K. No: 23-49.

Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), Imperial Chemical Industries v. Komisyon, Dava 48/69, ECR 1972 I-619 ("Dyestuffs" kararı).

Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), Groupement des Cartes Bancaires v. Komisyon, C-67/13 P, 11.09.2014.

Diğer Kaynaklar

Avrupa Komisyonu, Glossary of Terms Used in EU Competition Policy, Brüksel, 2002.

OECD, Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age, Paris, 2017.

Rekabet Kurumu, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik Duyurusu, www.rekabet.gov.tr, 27.12.2024.

Rekabet Kurumu, Yıllık Faaliyet Raporu 2024, Ankara, 2025.