

İDARE HUKUKU PERSPEKTİFİNDEN REKABET SAVUNUCULUĞU^(*)

Öğr. Gör. Fatih DURMUŞ^(**)

Öz

Rekabet savunuculuğu, rekabet otoritelerinin toplumu rekabetin faydalarına ikna ederek rekabet kültürünü geliştirdiği bir hukuk aracıdır. Yaptırımdan ziyade ikna gücüne dayanan bu yaklaşım, idare hukuku perspektifinden yeni bir bakış açısı sunmaktadır. Rekabet kurallarının uzun süredir uygulandığı ülkelerde rekabet savunuculuğu da eş zamanlı olarak gelişmiştir. Ancak, rekabet kurallarının yeni oluşturduğu ülkelere bu kavram henüz gelişim aşamasındadır. Bu süreçte, rekabet savunuculuğunun teorik temellerinin akademik çalışmalarla desteklenmesi büyük önem taşımaktadır.

Rekabet Kurumu, rekabet savunuculuğu kapsamında çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Ancak bu faaliyetler sistematik bir çerçevede yürütülmediği için etkisi sınırlı kalmaktadır. Etkinin artırılması için rekabet otoritesi ile rekabetin tarafları arasında etkileşimin artırılması gerekmektedir. Bu etkileşimi artıracak mekanizmalar rekabet savunuculuğunun içerisinde bulunmaktadır. Fakat Türk Hukuku açısından güncel mevzuat rekabet savunuculuğu için yeterli dayanağı sağlamamaktadır. Etkin ve etkili rekabet savunuculuğu için idarenin kanuniliği ilkesi kapsamında kanuni düzenleme gerekmektedir.

İyi tanımlanmış rekabet savunuculuğu hukukun birçok farklı alanında işlevsel olarak kullanılabilir. Çalışmamız içerisinde idare hukuku perspektifinden kamu hizmeti ve özelleştirme başlıkları esas alınmıştır. Özelleştirme, muhteviyatı gereği rekabet savunuculuğunun temel uygulama alanıdır. Bunun yanı sıra rekabet savunuculuğunun oluşturacağı rekabet kültürü kamu hizmeti, kolluk gibi birçok idare hukuku kavramını doğrudan etkileyecektir.

Anahtar Kelimeler

Rekabet Savunuculuğu, Rekabet Kültürü, Esnek Hukuk Kuralları, Kamu Hizmeti, Özelleştirme.

COMPETITION ADVOCACY FROM THE PERSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

Abstract

Competition advocacy is a legal tool through which competition authorities promote a competition culture by persuading society of its benefits. Rather than relying on enforcement, this approach is based on the power of persuasion, offering a new perspective from an administrative law standpoint. In countries where competition rules have long been in place, competition advocacy has developed in parallel. However, in countries where competition rules are still emerging, this concept remains in its early stages. During this development process, it is crucial to support the theoretical foundations of competition advocacy through academic studies.

The Turkish Competition Authority carries out various activities within the scope of competition advocacy. However, since these activities are not carried out in a systematic framework, their impact remains limited. In order to increase this impact, it is necessary to increase the interaction between the Turkish Competition Authority and the parties to competition. Mechanisms to increase this interaction are included in competition advocacy. However, the current

(*) [Makalenin Dergiye Geliş Tarihi: 26.02.2025 - Makalenin Kabul Edildiği Tarih: 14.07.2025](#)
[DOI No: 10.54704/akdhfd.1647297](#)

(**) [Düzce Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik / Düzce, Türkiye;](#)
[İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Doktora Programı, Doktora Öğrencisi / İstanbul, Türkiye](#)
[E-posta: fatihdurmus@duzce.edu.tr](mailto:fatihdurmus@duzce.edu.tr)
[Orcid: 0000-0002-2268-2415](https://orcid.org/0000-0002-2268-2415)



Turkish legislation does not provide a sufficient basis for competition advocacy. Effective and efficient competition advocacy requires legal regulation within the scope of the principle of legality of administration.

A well-defined competition advocacy framework can be functionally applied across various areas of law. In our study, the topics of public service and privatization have been examined from an administrative law perspective. Privatization, by its very nature, is a primary area of application for competition advocacy. In addition, the competition culture fostered by competition advocacy will directly impact many administrative law concepts, such as public service and law enforcement.

Keywords

Competition Advocacy, Competition Culture, Soft Law, Public Service, Privatization.

Extended Summary

Competition advocacy is a tool that is used by competition authorities in addition to competition law enforcement, in order to convince public of the benefits of competition and to promote competition culture. Competition authorities use many advocacy methods such as expressing opinions, preparing bulletins, making recommendations, organising seminars and conferences. The essence of advocacy is to convince public of the benefits of competition. These persuasion activities lead one to consider competition advocacy as a flexible law tool. Flexible law practices bring a new perspective to legal systems with benefits such as enabling pluralism, increasing participation and quality, and simplifying standards. In terms of administrative law, it is a new perspective that the administrations, which are legally superior, try to persuade the society by abandoning their superiority. Since the power of persuasion is used rather than sanctions, it should undoubtedly be considered and developed.

The Turkish Competition Authority carries out many activities related to competition advocacy. However, rather than being part of a programmed order, these activities consist of parts that have value in themselves. In its report, OECD uses the word 'sporadic' to describe this situation. The word used by OECD describes the competition advocacy activity of the Turkish Competition Authority. Since competition advocacy is a persuasion activity, it will be formed as a result of a process in which a systematic order will operate. For this reason, planned activities should be preferred instead of disconnected activities.

Another important deficiency in the Turkish Competition Authority's activities related to competition advocacy is the lack of a legal regulation. In this context, a regulation is required. The regulation to be made will not only ensure the principle of legality of the administration, but will also increase the seriousness of the concept and its impact in proportion to this.

In order to increase competition culture, the regulation on competition advocacy should include a requirement to provide feedback. Although the relevant party is not obliged to act in accordance with the opinion of the competition authority, it must notify the competition authority of the reasons for non-compliance within a certain period. This practice will be beneficial for increasing the competition culture and for the competition authority to improve itself on the opinions it expresses. The addition of an evaluation phase for the public sector that refuses to participate in the competition culture will be an important development in terms of competition culture.

Convincing public of the benefits of competition is closely related to the formation of a healthy competition environment as well as various concepts of administrative law. In this study, in addition to defining competition advocacy, we have also tried to address this relationship. Although public services are being privatised within the framework of the 'shrinking public/government' approach, the public/government still plays an important role in market determination. In this case, it is important to persuade public legal entities to enter into competition and to make them part of the competition culture. Competition authorities are hesitant to apply competition law rules to the public sector. This timid attitude of competition authorities can be compensated to some extent by competition advocacy. Competition authorities may warn public legal entities about anti-competitive behaviour through competition advocacy.

Privatisation is an important part of competition advocacy. Competition advocacy will be used in many issues such as preventing the formation of new monopolies and the deterioration of the competitive environment as a result of privatisations. But more importantly, a reputable competition authority will be able to take steps to address public concerns about privatisations.

We believe that it will be beneficial in terms of law enforcement activities as the stakeholders of competition will avoid behaviours that disrupt public order as competition culture increases. Apart from this, there are also the activities of the administration, which are not analysed in our study but which we think will be the subject of other studies. In particular, the relationship between the administration's incentive-support activities and competition advocacy is worth examining.

GİRİŞ

Serbest piyasa ekonomisinde sistemin sağlıklı işleyebilmesi için rekabet ortamının korunması gerekmektedir. Rekabet otoriteleri, piyasaların işleyişini bozabilecek davranışlara karşı çeşitli yaptırımlar uygulayarak tedbirler almaktadır. Öte yandan, rekabet otoritelerinin rekabeti bozucu davranışları yaptırıma başvurmadan engelleyebilmesi de mümkündür. Bu durum, rekabet savunuculuğu aracılığıyla toplumun rekabetin faydalarına ikna edilmesi ve güçlü bir rekabet kültürünün oluşturulmasıyla sağlanacaktır.

Uygulama geleneğine sahip ve uzun süredir rekabet kurallarının uygulandığı hukuk sistemlerinde, rekabet savunuculuğuna yönelik girişimler 20. yüzyılın başlarına kadar uzanmakla birlikte, 1970'lerden itibaren gelişmekte olan hukuk sistemlerinde bu kavram görece yeni gelişmektedir¹. Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, rekabet savunuculuğu kavramının henüz oldukça yeni olduğu ve gelişim sürecinde bulunduğu görülmektedir². Bu nedenle, kavramın teşekkül, kabullenme ve son olarak uygulanma safhalarını icra edebilmesi için öncelikle teşekkülünün tamamlanması gerekmektedir. Çalışma, rekabet savunuculuğu kavramının “ne olduğuna” yönelik soruya odaklanmakta ve bu çerçevede rekabet savunuculuğu kavramının teşekkül/oluşum sürecine katkı sunmayı amaçlamaktadır.

Rekabet savunuculuğu ile ilgili ilk olarak, kavram tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu kavramın yaptırım gücü olmayan faaliyetleri içeriyor olması, işlevselliği bakımından soru işareti oluşturmaktadır. Bu nedenle çalışmamız içerisinde tanım kısmında esnek hukuk kuralları başlığına yer vermekteyiz. Kamu hukuku içerisinde de esnek hukuk kurallarının yer aldığını ve işlevsel olarak kullanılabileceğini belirttikten sonra, örnek uygulama olarak Kamu Denetçiliği Kurumunu ele almaktayız. Tavsiye niteliğinde karar veren Kamu Denetçiliği Kurumunun uygulama safhasında aldığı olumlu neticeler, rekabet savunuculuğu için de örnek teşkil edebilecektir. Bu nedenle tanım kısmını Kamu Denetçiliği Kurumu ile tamamlamaktayız.

Çalışmamızın ikinci kısmında, rekabet savunuculuğunun Türk pozitif hukuku açısından değerlendirmesini yapmaktayız. Bu bağlamda, en önemli eksiklik olarak kavrama ilişkin yasal düzenlemenin eksik olması öne çıkmaktadır. Bu değerlendirmenin ardından, Rekabet Kurumunun rekabet savunuculuğu kapsamında yürüttüğü faaliyetler incelenmektedir. Ancak, rekabet otoriteleri kamu hizmeti kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlere karşı çekingen bir tavır göstermektedir. Rekabet Kurumu da benzer bir yaklaşım göstermektedir. Kamu yararı gibi geniş ve bulanık bir kavrama dayanarak kamu hizmeti sunan kamu tüzel kişilerini rekabet hukuku içerisinde hareket etmeye ikna etmek oldukça güçtür.

¹ ICN, “Advocacy and Competition Policy”, ICN's Conference Naples, (2002): iv.

² OECD, Türkiye'ye yönelik yapmış olduğu değerlendirmesinde, rekabet savunuculuğunun ülkemiz açısından çok sınırlı olduğunu ifade etmektedir. OECD, “Reviews of Regulatory Reform Turkey Crucial Support for Economic Recovery”, (2002): 81-83.

Çalışmamızın üçüncü kısmında, öncelikle kamu yararı kavramını esas alan kamu hizmeti başlığı altında rekabet savunuculuğu kavramı incelenmektedir. Sonrasında, rekabet savunuculuğunun uygulama safhasında en önemli alanlarından biri olarak değerlendirilen özelleştirme konusu ele alınmıştır. Rekabet savunuculuğunun, özelleştirme süreçlerinde yeni tekellerin oluşumunu engellemek, rekabet ortamını korumak, sürecin topluma iyi anlatılmasını sağlamak gibi önemli işlevleri bulunmaktadır. Özelleştirmenin sonrasında, çalışma boyunca sıklıkla vurgulanan rekabet kültürü kavramı incelenmiştir. Rekabetin faydalarına ilişkin yeterli bilgiye sahip olmayan veya bu konuda ikna olmamış toplumda, rekabetin yol açabileceği gerilimler, başta kamu düzeninin bozulması olmak üzere çeşitli olumsuz sonuçlar gösterebilecektir. Rekabet savunuculuğu, oluşturacağı rekabet kültürü sayesinde bu sorunlar ortaya çıkmadan çözüm sunabilecektir. Son olarak, rekabet savunuculuğunun bu vasfı göz önüne alınarak kolluk başlığı altında, kamu düzeni ve ekonomik kolluk kavramlarına yönelik değerlendirmeler yapılmıştır.

I. REKABET SAVUNUCULUĞU KAVRAMI

A. TANIM

International Competition Network (ICN), rekabet savunuculuğunu, rekabet otoritesinin ekonomik faaliyetler için rekabetçi bir ortamın teşvik edilmesine ilişkin, esas olarak diğer kamu kurumlarıyla ilişkileri ve rekabetin faydaları konusunda kamu bilincinin artırılması yoluyla, yaptırım dışı mekanizmalar kullanılarak yürüttüğü faaliyetler şeklinde tanımlamaktadır. Tanımın ilk kısmı, rekabet otoritesinin uygulama kategorisine girmeyen hemen hemen tüm faaliyetlerine atıfta bulunmaktadır. İkinci kısım ise rekabet savunuculuğunun iki ana kolunu tanımlamaktadır. İlk olarak, düzenleme veya kural koymadan sorumlu diğer kamu otoritelerine yönelik faaliyetleri ifade etmektedir. İkinci olarak ise rekabetin teşviki ve korunmasında oynayabileceği rol hakkında, farkındalıkları arttırmak amacıyla toplumun tüm kesimlerine yönelik faaliyetler belirtilmektedir³.

ICN'nin tanımı, ikili bir ayırım yapmakta olup; öncelikle kamunun ardından toplumun tamamının rekabetin faydalarına ikna edilmesini içermektedir. OECD⁴, rekabet savunuculuğunu, ICN'nin yaptığı tanımı esas alarak tanımlamaktadır. OECD, rekabet savunuculuğunu, rekabet otoritesinin, diğer kamu kuruluşlarıyla ilişkileri ve rekabetin faydaları konusunda kamuoyunun farkındalığını artırma yoluyla, ekonomik faaliyetler için rekabetçi bir ortamın teşvik edilmesine yönelik olarak uyguladığı, yaptırım dışı mekanizmalar yoluyla yürüttüğü faaliyetler şeklinde tanımlamaktadır⁵.

³ ICN, "Advocacy and Competition Policy", i-ii.

⁴ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), daha iyi yaşamlar için daha iyi politikalar oluşturmak için çalışan, 38 üye ülkeden oluşan uluslararası bir kuruluştur. OECD, Erişim Tarihi: Ocak 25, 2025, <https://www.oecd.org/en/about.html>.

⁵ OECD, "Latin American Competition Forum, Session III: Strategies for Competition Advocacy", (2010): 2.

Rekabet Kurumu, rekabet savunuculuğunu, rekabet kurallarının uygulanmasının ötesinde, esasen diğer kamu kuruluşlarıyla işbirliği yaparak ve kamuoyunu rekabetin faydaları konusunda bilinçlendirerek, rekabet ortamının tesisi ve geliştirilmesine yönelik girişimler olarak tanımlamaktadır⁶. Bu kapsamda, yürürlükteki mevzuat veya mevzuat taslaklarına ilişkin görüş bildirme, rekabeti kısıtlayabilecek devlet müdahalelerine yönelik tavsiyelerde bulunma, kamuoyunu bilinçlendirmek amacıyla seminerler düzenleme ve bültenler yayımlama, medya aracılığıyla dolaylı bilgilendirme sağlama, yargı mensupları ile kural koyucuları rekabet politikası konusunda bilgilendirme ve rekabete etki edebilecek mevcut veya olası devlet müdahaleleri üzerine çalışmalar yapma gibi faaliyetler örnek olarak gösterilebilir⁷.

Rekabet savunuculuğu ile ilgili ICN, OECD ve Rekabet Kurumunun yapmış olduğu tanımlar paralel olmakla birlikte, odaklanan kısım rekabet otoritelerinin “*rekabet kültürü*” oluşturmaya yönelik çalışmalarıdır⁸. Rekabet otoritelerinin yaptırım gücü kullanarak veya diğer bir ifadeyle icbar ederek yapacağı çalışmaların aksine, ikna edici taraflarının kullanılmasıdır. Rekabet otoritelerinin ikna edici tarafı ise, rekabetin taraflarına rekabetin sağlayacağı faydanın gösterilmesidir.

Rekabet savunuculuğunun temelinde yer alan “ikna” kavramı, rekabetin tarafları arasında gelişmiş bir rekabet kültürü ortaya çıkaracaktır. Gelişmiş bir rekabet kültürü rekabet kurallarının ihlalini engelleyerek, rekabet otoritesinin yaptırım uygulamasının önüne geçecektir. İdarelerin asıl görevi yaptırım uygulamak değil, kuralların uygulanmasını sağlamaktır. Bu yönüyle rekabet savunuculuğu, ortaya çıkabilecek ihlali yaptırım uygulamadan önlemeye yönelik bir faaliyet olacaktır. Bu haliyle rekabet savunuculuğu ve rekabet otoritesinin uygulamaları karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirmekte ve el ele gitmektedirler⁹.

Rekabet kültürü oluşturmaya yönelik çalışmalar hem özel sektöre hem de kamuya yönelik çalışmaları içermektedir. Bu çalışmalar, kendine has ayrı zorluklar ihtiva etmektedir. Özel sektörde en önemli engel rekabetin hoş karşılanmamasıdır. Kamu açısından ise kamuyu rekabet kültürüne ikna etmek kolay değildir. Zira, birçok ayrıcalığı ve üstünlüğü elinde bulunduran kamu kesimini bu ayrıcalık ve üstünlüklerinden vazgeçirmek, onu rekabete girmeye ikna etmek, zor ve

⁶ “Rekabet Savunuculuğu”, Rekabet Kurumu, Erişim Tarihi: Ocak 18, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Rekabet-savunuculugu>.

⁷ “Rekabet Savunuculuğu”, Rekabet Kurumu, Erişim Tarihi: Ocak 18, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Rekabet-savunuculugu>.

⁸ Rekabet kültürü hakkında bilgi için bkz. Bölüm III.C. Rekabet Kültürü.

⁹ ICN, “Advocacy and Competition Policy”, iv. Keza bu husus Rekabet Kurulunun bir kararına da yansımıştır: “*Kurulun müdahil olması gereken, önemli, tipik bir rekabet ihlali, belirgin bir istismar olmadıkça, soruşturma açmak ve ceza vermek yerine Kurul, sektöre yönelik ve uygulanabilirliği olan görüş ve tavsiyelerini etkili yöntemlerle ilgili çevrelere intikal ettirmeye devam etmelidir. (Karşı Oy Gerekeşisi)*” RK, D: 2005-4-28, K: 06-38/478-130, T: 31.05.2006. Benzer karar için bkz. RK, 09.02.2006, D: 2004-4-103, K: 06-11/143-133.

zahmetli bir süreçtir. Devletin ve kamuoyunun rekabet kültürüne uzak durması Dokuzuncu Kalkınma Planında şu şekilde ifade edilmiştir:

*“Rekabeti artıran, rekabetçi süreçleri destekleyen diğer politikalarını da içerecek şekilde kullandığımız rekabet politikası köklü devlet müdahalesi geleneğine sahip Türkiye’de tüm olumlu çabalara karşın kamu kuruluşlarında ve kamuoyunda henüz yeterince benimsenmiş değil.”*¹⁰

Rekabet savunuculuğu, devlet başta olmak üzere kamu-özel tüm bileşenleri rekabet bilincine erişmeye ikna etme ve rekabet kültürünü geliştirme sürecidir. Bu sürecin en temel özelliği yaptırım dışı mekanizmaları içinde barındırmasıdır. Bu nedenle zorlama, yaptırım gibi kavramlara uzak, inandırmayı içeren “*ikna*” kelimesini tercih etmekteyiz¹¹. Yine rekabet savunuculuğu kavramını tanımlarken, bunun bir süreç olduğunu özellikle vurgulamak istemekteyiz. Zira, rekabetin taraflarını, rekabetin faydalarına ikna etmek ve bunu yaptırım dışı mekanizmalarla yapmak, içinde çeşitli değişkenleri ve uygulamaları içeren sürecin sonunda olabilecektir.

B. TANIM ARAYIŞINDA TEORİK TEMEL: “ESNEK HUKUK KURALLARI”

Esnek/yumuşak hukuk kuralları (*soft law*), uluslararası hukukta kullanılan bir kavramdır. Kullanılan bu kavramın çeşitli tanımları yapılıyor olsa da anlaşılması kolay değildir¹². “*Bağlayıcı nitelikte olmayan belgelerde yer alan veya bağlayıcı bir hukuki belgede yer alsa da pozitif hukuk yükümlülüğü içermeyen veya pek az zorlayıcı yükümlülükler içeren ve bu sebeple normatif değeri sınırlı olan kurallar*”¹³ şeklinde tanımı yapılmaktadır. “Esnek hukuk kapsamına, uluslararası hukuk bakımından bir bağlayıcılığa sahip olmamakla birlikte, politik veya ahlaki açıdan yükümlülükler doğuran, tavsiye, görüş, bildirme, eylem programları ve önlem katalogları girmektedir.”¹⁴

Açımız, idarenin eskiden beri kullandığı ve bağlayıcılığı tartışmalı olan araçların (plan, program, strateji belgesi vs.) bugün esnek hukuk içerisinde değerlendirilebileceğini ve bu nedenle esnek hukukun aslında kamu hukuku içerisinde kavramın yaygınlaşmasından daha önce kullanıldığını belirtmektedir¹⁵. Yukarıda

¹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, “Dokuzuncu Kalkınma Planı, Rekabet Hukuku ve Politikaları”, (2007): v.

¹¹ “İkna: Bir konuda birinin inanmasını sağlama, inandırma, kandırma” Erişim Tarihi, Ocak 10, 2025, <https://sozluk.gov.tr/>.

¹² Andrew T. Guzman ve Timothy L. Meyer, “International Soft Law”, *Journal of Legal Analysis* 2, S. 1 (2010): 176.

¹³ Julien Cazala, “Le Soft Law International Entre Inspiration et Aspiration”, *Revue Interdisciplinaire d’Études Juridiques* 66, (2011): 41 aktaran: Bige Açımız, “İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24, S. 2 (2018): 531.

¹⁴ Ahmet M. Güneş, “Uluslararası Çevre Hukuku Üzerine Bir İnceleme”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 70, S. 1 (2012): 105.

¹⁵ Açımız, “İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme”, 531.

bahsedildiği üzere, rekabet savunuculuğu, rekabet otoritesinin bağlayıcılığı olmayan görüş, eylem, bildirme gibi faaliyetlerinden oluşmaktadır. Bu faaliyetler ikna temelli, rekabet kültürü oluşturma sürecidir. Esnek hukuk kuralları için yapılan tanım ve söz konusu esnek hukuk kurallarının kapsamı, rekabet savunuculuğu kavramı ile paralellik göstermektedir. Bu nedenle rekabet savunuculuğu da esnek hukuk kuralları arasında nitelendirilebilecektir.

Conseil d'État Başkan Yardımcısı *Jean-Marc Sauvé*'ye göre; esnek hukuk kuralları, ilgili taraflara daha fazla inisiyatif ve dolayısıyla daha fazla sorumluluk vererek, hukuk sistemimizin canlanmasına yardımcı olmakla birlikte, makul bir şekilde kullanıldığı takdirde, standartların basitleştirilmesi ve düzenleme kalitesinin artırılması politikasına tam anlamıyla katkıda bulunabilecektir¹⁶. İyi tanımlanmış ve toplum tarafından kabul görmüş rekabet savunuculuğu, rekabet hukuku açısından yeni bir soluk getirerek, hukuk sisteminin canlanmasına faydalı olacaktır. *Sauvé*'nin belirttiği, taraflara inisiyatif verme, standartların basitleştirilmesi ve düzenleme kalitesinin artırılması, rekabet savunuculuğu açısından ele alınabilecektir. *Yükselbaba*, esnek hukuk kurallarının birlikte yapma -çoğulculuğa imkân sağlayan- düşüncesine dayanan yapısının, uygulayıcıya geniş yetkiler verdiğini belirtmektedir¹⁷.

Rekabet savunuculuğu, özünde uyuşmazlıkların rekabetin taraflarıyla birlikte -çoğulcu- giderilmesini içermektedir. Bu durum uyuşmazlık ile ilgili, cezalandırma yerine çözümü öncelemenin yansımadır. Tarafları kapsayan ve uygulayıcıya geniş yetkiler veren rekabet savunuculuğu, uyuşmazlığın, tarafları tatmin edecek ve daha da önemlisi ikna edebilecek şekilde sona ermesini sağlayabilecektir. Bunun yanı sıra taraflara inisiyatif tanıyan yapısıyla esnek hukuk, katılımcılığı arttıracaktır. Böylece tarafların katılımı çoğulculuğu sağlamanın yanı sıra, tarafların yapılan işlemi kabulünü kolaylaştıracaktır. Yine, şekilci ve katı usul kurallarının aksine, standartların basitleştirildiği mekanizmalar, tarafların anlamasını, katılmasını ve kabul etmesini kolaylaştıracaktır¹⁸.

C. TANIM ARAYIŞINDA UYGULAMADAN ÖRNEK: "KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU"

5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un¹⁹ 8. maddesi ile Anayasa'nın 74. maddesinde

¹⁶ Le Droit Souple, Conseil d'État, Erişim Tarihi, Ocak 10, 2024, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/le-droit-souple>.

¹⁷ Ülker Yükselbaba, "Postmodernizm ve Hukuk", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 74, S. 1 (2016): 152-153.

¹⁸ Rekabet savunuculuğunun esnek hukuk kuralları arasında nitelendirilmesi beraberinde bir soruyu da getirmektedir. İdarenin esnek hukuk işlemlerinin yargısal denetimi mümkün müdür? İdarenin esnek hukuk işlemlerinin yargısal denetimi mümkün müdür sorusunun cevabı, bu çalışmanın kapsamının ötesinde olup, bu hususta yapılmış bir çalışma için bkz. Açımız, "İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme", 530-568. Bu hususta yargı kararı için bkz. dipnot 84.

¹⁹ RG, 13.05.2010, 27580.

yapılan değişiklik neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) kurulması öngörülmüştür. Anayasa değişikliği akabinde, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu²⁰ ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesinde Kurumun görevini “*idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*” şeklinde belirtmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi sadece idari işlem ve eylemleri hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek değil, idarenin bir işlem ve eylem niteliğinde olmayan ve dolayısıyla yargısal denetime konu olamayacak her türlü tutum ve davranışları da incelemek, araştırmak ve denetlemektir²¹. Kamu denetçisi, idarenin eylem ve işlemlerini yalnız hukuka uygunluk değil, ihtiyaca uygunluğa göre de denetleyecek ve bu denetleme sonrası idareye ve gerektiğinde vatandaşa tavsiyede bulunacaktır²². Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvuru neticesinde, başvuruyu kabul ettiği takdirde, başvuruya karşı alınan kararı ilgili idareye bildirmektedir. Karar kanunda belirtildiği üzere öneri niteliğindedir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından belirlenen öneriyi kabul edip etmemekte idare serbest olup, kararın bağlayıcılığı bulunmamaktadır²³. İdare kararı uygulamakta serbest olmakla birlikte, kararı uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirmesi gerekmektedir.

Çalışma kapsamında, rekabet savunuculuğu kavramını tanımlarken, örnek olarak faydalanılan Kamu Denetçiliği Kurumunun tercih edilme nedeni, Kamu Denetçiliği Kurumunun aldığı kararların bağlayıcı olmamasıdır. Rekabet savunuculuğu kavramında kullanılan ikna etme vasfı, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının öneri vasfına benzemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, kararlarında, idarelere öneride bulunmakta ve idareleri hukuk dairesi içerisinde hareket etmeye yöneltmektedir. Bu yöneltme, bağlayıcı olmadığından bir nevi ikna faaliyetidir. İdare, bu öneriye uyup uymamakta serbesttir. Fakat uyuşmazlık ile ilgili Kamu Denetçiliği Kurumunun idareyi ikna etmesi ile uyuşmazlık yargı aşamasına geçmeden çözülmüş olmaktadır. İdareleri ikna ederken, tavsiye kararı dışında kamuoyu oluşturma gücünü de kullanmaktadır²⁴. *Sezen*, kamu denetçiliğinin bu vasıfla-

²⁰ RG, 29.06.2012, 28338.

²¹ Metin Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2022), 13.

²² Zehra Odyakmaz, Serkan Çınarlı ve Ezgi Avcioğlu Aksoy, *İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018), 41-42.

²³ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, 16.

²⁴ Ramazan Şengül, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 14, S. 2 (2007): 128-129.

rını “*moral yaptırım*” olarak isimlendirmekte ve bu yaptırımın içeriği olarak ikna, eleştiri ve kamuoyu açıklamalarını belirtmektedir²⁵.

Kamu Denetçiliği Kurumu, çalışma kapsamında ikna olarak ifade edilen süreci, vatandaş ile idare arasında uyumsuzlukların çözümünde köprü olmak şeklinde nitelendirmektedir. Vatandaş ile idare arasında köprü olarak karşılıklı ve gönüllü anlaşmanın amaçlandığı belirtilmektedir²⁶. İdarelerin, Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarına uyma oranı; 2013’te %20, 2014’te %39, 2015’te %37, 2016’da %42, 2017’de %65, 2018’de %70, 2019’da %75, 2020’de %76,28, 2021’de %79,50, 2022’de %80,1, 2023’te %77,51 ve 2024’te %71.29’dur²⁷. Tavsiye niteliğindeki kararların gönüllü olması ve idarelerin uyma zorunluluğunun bulunmaması nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyete başladığı 2013 yılında idarelerin tavsiye kararlarına uyma oranı sadece %20’dir. Bu oranlardan, ilerleyen zamanda idarelerin, Kamu Denetçiliği Kurumunun yaptığı incelemelerin hukuki olarak faydalı olduğuna ikna olduğu veya faydalı olacağına ikna olmasının yanı sıra, yukarıda bahsedildiği üzere kamuoyu oluşturma gücünden etkilendiği şeklinde değerlendirilebilir. Bunun neticesinde günümüzde %80’lere varan tavsiye kararlarına uyma oranı ortaya çıkmaktadır. Bu durum, yaptırım gücü olmayan hukuki mekanizmaların, başta idareler olmak üzere, tarafları ikna edemeyecek olmasından dolayı başarısız olacağı düşüncesinin hatalı olduğunu gösterebilecek bir işaret olarak değerlendirilebilir. İyi kurgulanmış ve taraflara neticeleri anlatılmış yaptırım gücü olmayan hukuki mekanizmalar, etkin ve aktif şekilde kullanılabilir²⁸.

²⁵ Seriy Sezen, “Ombudsman Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi* 34, S. 4 (2001): 76.

²⁶ “Sıkça Sorulan Sorular”, Kamu Denetçiliği Kurumu, Erişim Tarihi: Ocak 10, 2025, <https://www.ombudsman.gov.tr/AnaSayfa/SikcaSorulanSorular>.

²⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, “2024 yılı Faaliyet Raporu”, (2025): 48. Bu hususta yapılan haber için bkz. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/kdknin-tavsiye-kararlarina-uyulma-orani-yuzde-20den-yuzde-80e-yukseldi/3042117> Erişim tarihi: Ocak 19, 2025. Tavsiye kararlarına uyma oranlarının yıllar içindeki değişimi, bu tür kararların yapısal kırılmağına işaret etmektedir. Örneğin, 2022 yılında %80’lere ulaşan uyma oranı, 2024 yılı itibarıyla %71,29’a gerilemiştir. Bu oran hâlen nispeten yüksek kabul edilebilecek bir düzeyde olsa da, gelecekte daha düşük seviyelere inmesinin önünde hukuken bağlayıcı bir engelin bulunmaması, bu tür mekanizmaların sürdürülebilir etkinliğine dair ciddi belirsizlik yaratmaktadır. Bu durum, tavsiye niteliğindeki mekanizmaların en önemli yapısal zayıflıklarından birini, yani bağlayıcılıktan yoksun olmalarının doğurabileceği uyum dalgalanmalarını, bir diğer ifadeyle kırılmağıklarını, bizlere göstermektedir.

²⁸ Yargı Reformu Stratejisinde (2025-2029) iletişim ve müzakere kültürünün geliştirileceği, alternatif uyumsuzluk yöntemlerinin sistem içindeki yerinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesinin hedeflendiği belirtilmektedir. “*Uyumsuzlukların önlenmesi ya da yargıya taşınmadan kaynağında çözümlenmesi de yargının iş yükünün karşılanabilir düzeyde tutulabilmesi adına önem taşımaktadır. Bunun sağlanabilmesi için toplumda iletişim ve müzakere kültürünün daha da geliştirilmesi elzemdir. Bu bağlamda dava öncesi alternatif uyumsuzluk çözüm yöntemlerinin kapsamının genişletilmesi önemli bir politika olarak benimsenmiştir. Bu Yargı Reformu Stratejisi ile alternatif uyumsuzluk çözüm yöntemlerinin, sistem içindeki yerinin daha da güçlendirilmesi hedeflenmiştir. ... Bu kapsamda idarenin taraf olduğu tam yargı davalarında sulh müessesesine başvuru zorunlu kılınarak alternatif uyumsuzluk çözüm yöntemlerinin idari yargı alanında da geliştirilmesi hedeflenmektedir.*” Adalet Bakanlığı, “Yargı Reformu Stratejisi 2025-2029”, (2025): 9 ve 71.

II. TÜRK HUKUKUNDA REKABET SAVUNUCULUĞU

A. REKABET SAVUNUCULUĞUNUN MEVZUATTA GELİŞİMİ

Türkiye, 1980 sonrası serbest piyasa ekonomisinin ilkelerine göre yönetilmektedir²⁹. Bu dönemden sonra serbest piyasa modeli uygulanmaya başlanmış, fakat serbest piyasa düzenindeki genel ekonomi politikalarıyla ilgili düzenlenmesi gereken ve “*olmazsa olmazı*” (*conditio sine qua non*) olan rekabetin korunmasına yönelik yasa uzun yıllar sonra kabul edilebilmiştir³⁰. 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun³¹ ile bu eksiklik giderilmiştir.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un içerisinde rekabet savunuculuğuna yer verilmemiştir³². Rekabet savunuculuğunun yanı sıra rekabet kültürü hakkında da ifade bulunmamaktadır. Kanunun gerekçesinde, bu kavramlara yakın olabilecek “*rekabet ruhu*”³³ ve “*girişimci ruh*”³⁴ ifadelerine yer verilmiştir. Rekabet ruhu ile istek ve arzuyu; girişimci ruh ile piyasaya yeni girecek kişilerin önündeki çeşitli engellerin kaldırılarak piyasaya daha çok kişinin girmesine yönelik tedbirler anlatılmaktadır.

Başarılı bir piyasa ekonomisinin temel taşı, güçlü bir rekabet politikası için ülke temelli bir “*rekabet kültürünün*” (rekabetin ve geniş kapsamlı faydaların kamuoyu tarafından anlaşılması) varlığıdır³⁵. Bu nedenle mezkûr kanun içerisinde -kısmen bahsedilen hususların dışında- rekabet kültürü hakkında düzenleme yapılmaması dikkate değerdir. Bu hususta *Özkan*, hazırlanan kanunun ülkemizde

²⁹ Turgut Tan, “Anayasal Ekonomik Düzen”, *Anayasa Yargısı Dergisi* 7, (1990): 164.

³⁰ Ahmet Fatih Özkan, “Rekabet Savunuculuğunda Yeni Bir Araç: Rekabet Kurumu’nun Basın Bültenleri”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, S. 2 (2014): 532.

³¹ RG, 13.12.1994, 22140.

³² “Bu konuda, Rekabet Kurumu’na kanunla bir yetki ve görev verilmemekle birlikte, 1998 ve 2001 yılında Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarının rekabet politikasıyla ilgili taslak düzenleme ve kararlarında Rekabet Kurumu’nun görüşünün alınmasını isteyen bir genelge yayınlanmıştır.” Rekabet Savunuculuğu, “Rekabet Kurumu”, Erişim Tarihi: Ocak 23, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Rekabet-savunuculugu>.

³³ “Diğer taraftan, rekabet için rekabete istek ve arzunun, bir başka deyişle rekabet ruhunun bulunması gerekir.” “4054 sayılı Kanun Gerekeşi”, TBMM Kanun ve Mevzuat, Erişim Tarihi: Şubat 21, 2025, <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/Kanun/KanunDetay?YasamaKanunId=f72877bd-d770-037b-e050-007f01005610&kanunNumarasi=4054#step-2>.

³⁴ “Rekabet Kanunu ile çözümlenmesi beklenen diğer önemli bir husus da, ülkede girişimci ruhun yeniden canlandırılmasıdır. ... Ülkemizde Cumhuriyetin ilanından itibaren gelişmesi için gayret gösterilen serbest ticaret sistemi, Rekabet Kanunlarının eksikliği nedeni ile, çeşitli mal ve hizmet piyasalarında çarpık gelişmelere yol açarken, toplumdaki girişimci ruhun azalmasına da yol açmıştır. Bugün çeşitli mal ve hizmet piyasaları incelendiğinde, piyasalara yeni girişlerin son derece sınırlı olduğu, öngörülmeyen risk faktörleri sebebi ile eğitim görmüş girişimci ruhunun giderek azaldığı hatta giderek yok olduğu görülmektedir.” “4054 sayılı Kanun Gerekeşi”, TBMM Kanun ve Mevzuat, Erişim Tarihi: Şubat 21, 2025, <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/Kanun/KanunDetay?YasamaKanunId=f72877bd-d770-037b-e050-007f01005610&kanunNumarasi=4054#step-2>.

³⁵ John Clark, “Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries”, *OECD Journal: Competition Law and Policy* 4, S. 6 (2005): 77.

rekabetin düzenlenmesinden ziyade Avrupa Birliğine katılım çerçevesinde atılan bir adım olduğunu ifade etmektedir³⁶.

Rekabet savunuculuğunun kanunda yer almaması, Rekabet Kurumunun yapacağı rekabet savunuculuğunun, “*kanuna dayanma*” ilkesi kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. İdare hem teşkilat hem faaliyet olarak kanuna dayanmak zorundadır³⁷. Kanuna dayanma ilkesi, idarenin ikincil yetki olmasını, kanundan doğrudan yetki alınmaksızın yetki kullanımının mümkün olmadığı anlamına gelir³⁸.

Karakelle (İsmail Hakkı), Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 20. maddesinin rekabet savunuculuğunun dayanağı olduğunu belirtmektedir. “*Eldeki mevcut kanun metni bakımından 20’nci maddenin ilk cümlesini biz görmemezlikten geliriz; ben de ilk yıllarda çok dikkat etmemişimdir. Bizim kanunun, Rekabet Kurumunu anlatan 20’nci maddesinin 1’inci fıkrasının ilk cümlesinin yarısında ... kanun koyucunun âdeta şunu söylediğini anlıyorum: Bildiğimiz rekabet kurallarını (birleşme ve devralmaların kontrolü, rekabeti ihlal eden anlaşmaların, kartel anlaşmalarının yasaklanması ve hâkim durumun istismarı) ondan ayırarak Rekabet Kurumuna, “mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini” diye bir görev yüklemiş; ben buna son yıllarda çok önem vermeye başladım. Paylaşıyor musunuz bilmiyorum. Rekabet savunuculuğu da, bugünkü hâliyle dayanağını buradan alır.*”³⁹ *Karakelle*, bu ifadenin ardından yeni hazırlanan kanun tasarısında rekabet savunuculuğu ile ilgili çalışıldığını, olması gerekenin rekabet savunuculuğu ile ilgili düzenleme yapılması olduğunu belirtmektedir. Fakat aşağıda inceleneceği üzere, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da değişiklik tasarısı kanunlaşana kadar savunuculuk

³⁶ Özkan, “Rekabet Savunuculuğunda Yeni Bir Araç: Rekabet Kurumu’nun Basın Bültenleri”, 532-533.

³⁷ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi, 2022), 126. İdarenin Kanuniliği ilkesi ile ilgili *Ulusoy* şu değerlendirmeyi yapmaktadır; 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen ve 9 Temmuz 2018 tarihinde tam olarak yürürlüğe giren yeni sistem uyarınca bizzat Anayasa tarafından üç istisna düzenlenmiştir. İlk istisna, Anayasa’nın 106. maddesinin son fıkrasında, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması hususunda yasal dayanak olmadan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenebileceği yönünde düzenlemedir. İkinci istisna, Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrasında, kamu tüzel kişiliklerinin doğrudan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulmasıdır. Üçüncü istisna, Anayasa’nın 108. maddesinin son fıkrasına gereğince, Devlet Denetleme Kurulu’nun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesidir. Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 127-129. *Yasin*, benzer bir değerlendirme yapmakla birlikte, Anayasa’nın 118. maddesinin son fıkrasında yer alan, Milli Güvenlik Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesini eklemekte ve bu hükümlerin “kanuni idare” ilkesine kapsamlı bir istisna veya bir başka ifadeye göre “yumuşama” getirdiğini belirtmektedir. Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, S. 1, (2019): 316. Bu hususta çalışma için bkz. Turan Yıldırım, İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı, *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, S. 1, (2019): 293-314.

³⁸ Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 127. Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, (Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2019), 72. Metin Günday, *İdare Hukuku*, (Ankara: İmaj Yayınevi, 2004), 41-44.

³⁹ Rekabet Kurumu, 3. *Rekabet Ekonomisi ve Politikası Sempozyumu*, (Ankara: Pelin, 2010), 120.

faaliyetlerinin dayanağı olarak 20. maddenin temel teşkil edeceğini belirtmektedir. *“Onun da haberini verelim; Meclisteki tasarıda rekabet savunuculuğuyla ilgili ayrı, bağımsız bir madde vardır ve olması gereken de odur. O zamana kadar buraya dayanılabilir. Keza, sektör araştırmaları bakımından da bu madde, yeterli değil ama bir temel vermektedir, bir yol açmaktadır diye düşünmekteyim.”*⁴⁰

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un Rekabet Kurumunu tanımladığı 20. maddesi şu şekildedir: *“Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzelkişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.”* Karakelle’nin belirttiği şekilde, Rekabet Kurumunun teşkilat şeklinin belirtildiği genel düzenlemenin, rekabet savunuculuğu bakımından dayanak kabul edilmesinin mümkün olmadığı tarafımızca değerlendirilmektedir.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 27. maddesinin (g), (h), (k) fıkraları, rekabet savunuculuğu için kanuni dayanak olarak ifade edilebilecektir⁴¹. Maddenin (g) fıkrası *“Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek”*, (h) fıkrası *“Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek”*, (k) fıkrası *“Yılda bir; çalışmaları ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili bir rapor yayınlamak”* şeklinde düzenlenmektedir. Mezkûr düzenleme rekabet savunuculuğu kavramını karşılamaktan uzak olmakla birlikte, düzenlemenin belirttiği alan, rekabet savunuculuğunun sınırlı bir kısmını teşkil etmektedir.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, 2008 ve 2014 yıllarında Meclise sunulmuş, ancak her iki tasarıda kanunlaşmamıştır. 2008 yılındaki tasarı rekabet savunuculuğu ile ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir. 2014 tasarısı ise rekabet savunuculuğu ile ilgili doğrudan bir düzenleme içermektedir. Tasarının 4. maddesi şu şekildedir:

“Rekabet Savunuculuğu

Madde 8- Kurum, ülke çağında rekabet ortamının tesisi ve geliştirilmesi, rekabet hukuku ve politikasının etkinliğinin sağlanması amaçlarıyla diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapar, kamuoyunun aydınlatılması ve rekabet bilincinin artırılması için rekabet savunuculuğu faaliyetlerinde bulunur. Kurum ayrıca, mal ve hizmet piyasalarında 4’üncü, 6’ncı veya 7’nci maddelerde yasaklanan eylem ve işlemlerde benzer etkiye sahip sonuçlar doğurabilecek idari işlem ve düzenlemeler hakkında il-

⁴⁰ Rekabet Kurumu, 3. Rekabet Ekonomisi ve Politikası Sempozyumu, 120.

⁴¹ *“Rekabet savunuculuğu görevine ilişkin olarak Rekabet Kurumunun karar organı olan Rekabet Kurulunun görev ve yetkilerinin düzenlendiği 27. maddenin (g) ve (h) bentlerinde...”* Rekabet Kurumu, “10. Yıllık Rapor”, (Ankara: Rekabet Kurumu, 2009), 4.

gili kurum ve kuruluşlara görüş gönderebilir; ... Rekabet savunuculuğu çerçevesinde; mal ve hizmet piyasalarında rekabetçi bir ortam oluşturulması ve geliştirilmesi amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, ortak politika önerilerinde bulunmak ve rekabetçi ortamı etkileyebilecek konulara ilişkin görüş bildirmek üzere Rekabet İstişare Konseyi kurulur. Konseyin sekretarya hizmetleri Kurum tarafından yürütülür. Konseyin oluşumu, görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esasları Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirlenir.”⁴²

2014 yılında hazırlanan tasarı ile rekabet savunuculuğu kanunda tanımlanmış olup, ayrıca rekabet savunuculuğu çerçevesinde “*Rekabet İstişare Konseyi*” adında yeni bir birimin kurulması öngörülmüştür. Tasarı bu düzenleme ile hem rekabet savunuculuğunun kanuni temelini oluşturmakta hem de oluşturulacak söz konusu Konsey eliyle daha etkin savunuculuk faaliyetlerini teşvik etmektedir. Maddenin gerekçesinde, rekabet savunuculuğunun önemli bir müessese olduğu ve Rekabet Kurumu tarafından kullanıldığı, fakat yasal düzenlemenin bulunmadığı belirtilmekte ve düzenleme ile rekabet savunuculuğuna yasal çerçeve kazandırılacağı ifade edilmektedir⁴³. Tasarı içerisinde belirtilen gerekçe, çalışma içerisinde ifade edilen rekabet savunuculuğunun kanuni bir temele ihtiyacı olduğu savını desteklemektedir. Rekabet savunuculuğunun kanuni temelini oluşturacak ve kavramın yasal olarak tanımlanmasını sağlayacak bu düzenleme, tasarının kanunlaşmaması ile maalesef kâğıt üzerinde kalmıştır⁴⁴.

2020 yılında 7246 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁴⁵ ile Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda çeşitli değişiklikler yapılmış olsa da bu değişiklikler rekabet savunuculuğu ile ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir. Kanun’un gerekçesinde, rekabet savunuculuğunun rekabet otoritesinin görevlerinden birisi olduğu belirtilmiştir.

⁴² “Kanun Tasarısı Metni”, TBMM Kanun ve Mevzuat, Erişim Tarihi: Şubat 25, 2025, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D24/Y4/T1/WebOnergeMetni/e6f19087-4e87-411a-a1ea-7b9fc6578de9.pdf>.

⁴³ Madde Gerekçesi: “*Madde 4- Rekabet savunuculuğu, gerek gelişmiş ülkelerin gerekse Avrupa Birliği üyesi ülkelerin rekabet uygulamasında kartellerde mücadelenin yanı sıra önemli bir görevi alanı olarak görülmektedir. Rekabet kurumu tarafından da uygulanmakta olan bu müessesenin yasal bir çerçeveye oturtulması önemli bir adım olarak görülmektedir. Düzenleme ile rekabet savunuculuğunun en önemli kısmı sayılan, ilgili kurum ve kuruluşlara görüş ve öneri gönderilmesi hususu yasal bir çerçeveye bağlanmaktadır. ... Yine rekabet savunuculuğu kapsamında, ülkemizdeki mal ve hizmet piyasalarında rekabetçi ortamın gelişmesini sağlamak amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, ortak politika önerilerinde bulunmak ve rekabetçi ortamı etkileyebilecek konulara ilişkin görüş ve öneriler bildirmek üzere Rekabet İstişare Konseyi teşkil edilmektedir.*” “Kanun Tasarısı Metni”, TBMM Kanun ve Mevzuat, Erişim Tarihi: Şubat 25, 2025, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D24/Y4/T1/WebOnergeMetni/e6f19087-4e87-411a-a1ea-7b9fc6578de9.pdf>.

⁴⁴ Bu hususta bilgi için bkz. Ahmet Fatih Özkan, “Seçimler ve Rekabet Hukuku Başka bir Rekabet Yasa Tasarısı Daha Kadük Oldu”, Rekabet Forumu 95, (2015): 6-16.

⁴⁵ RG, 24/06/2020, 31165.

Rekabet savunuculuğunun mevzuat temeli ile ilgili anlatılanlara ek olarak Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 9. maddesinin 3. fıkrasının da incelenmesi gerekmektedir. Düzenleme “*Kurul, birinci fıkraya göre bir karar almadan önce ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine ihlale ne şekilde son vereceklerine ilişkin görüşlerini yazılı olarak bildirir.*” düzenlemesini yapmaktadır. Rekabet Kurumu tarafından verilecek görüşün içeriği ve hukuki niteliği tartışmalıdır⁴⁶. Madde kapsamında, teşebbüs veya teşebbüs birliklerine rekabet ile ilgili ihlale ne şekilde son verileceği ile ilgili görüş gönderilmektedir. Bu görüş neticesinde ihlalin ortadan kalkması mümkün olacaktır. Mezkûr madde rekabet savunuculuğu ile benzer kavramsal temele sahiptir. Bu nedenle rekabet savunuculuğunun kanuni temeli olarak ifade edilebilecek olsa da, diğer düzenlemelere yönelik yapmış olduğumuz değerlendirmeye paralel olarak, söz konusu düzenlemenin yeterli olmadığı değerlendirilmesi yapılabilecektir.

B. REKABET KURUMU VE REKABET SAVUNUCULUĞU

Rekabet Kurumunun teşkilat yapısında, rekabet savunuculuğu ile ilgili “*Dış İlişkiler ve Rekabet Savunuculuğu Dairesi Başkanlığı*” bulunmaktadır. Başkanlığın görevleri detaylı olarak kurumun internet sitesinde yayınlanmış olup, rekabet savunuculuğu ile ilgili bazı görevler şunlardır:

“Kurum tarafından hazırlanan görüşlerin diğer birimlerle koordinasyon içerisinde takibini yapmak, ilgili kamu kurumları tarafından dikkate alınması için aktif olarak girişimlerde bulunmak ve rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin sonuçları hakkında Kurumun ilgili birimlerini bilgilendirmek, yılda en az bir defa ilgili birimlerle koordinasyon içerisinde rekabet savunuculuğu raporu yayımlamak.

Rekabet savunuculuğu alanındaki Kurumun görüş ve faaliyetlerinin desteklenmesine ve güçlendirilmesine yönelik olarak ilgili mevzuat, kamu idarelerinin her türlü eylem, işlem, karar ve tasarruflarının rekabet üzerinde olumsuz etkilerinin ortaya konulması amacıyla iktisadi analizler dahil olmak üzere gerekli çalışmaları diğer birimlerle koordinasyon içerisinde yapmak veya yaptırmak.

Rekabet savunuculuğu faaliyetlerini yürütürken gerektiğinde başta görüş alış verişi olmak üzere Kurumun ilgili birimleri ile işbirliği yapmak.

Kurumun yurtiçindeki ve yurtdışındaki kuruluşlarla yaptığı temaslarda ve imzalanan protokol ve mutabakat zaptı gibi metinlerde rekabet savunuculuğunun öne çıkarılmasını sağlamak.”⁴⁷

⁴⁶ Bu hususta yapılmış inceleme için bkz. Elvin Evrim Dalkılıç, Rekabet Kurulu'nun 4054 Sayılı Kanun Madde 9/3 Uyarınca Bildirdiği Görüşlere Danıştay'ın Yaklaşımı, İ. Yılmaz Aslan, editör, Rekabet Forumu Dergisi 100. Özel Sayı (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2017), 167-186.

⁴⁷ “Dış İlişkiler ve Rekabet Savunuculuğu Dairesi Başkanlığı”, Rekabet Kurumu, Erişim Tarihi: Şubat 25, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/Sayfa/Kurumsal/kurumsal-yapi/organizasyon-semasi/dis-ilişkiler-ve-rekabet-savunucu>.

Bu görevler dışında; eğitim, sempozyum gibi faaliyetler düzenlemek, çeviri yapmak, mevzuat taslaklarına yardım etmek, yayın yapmak gibi birçok görev belirtilmiştir⁴⁸. Rekabet Kurumu, rekabet savunuculuğu ile ilgili yapmış olduğu bu görev tanımlarının bazılarını aktif olarak yerine getirmektedir. Rekabet hukuku alanındaki güncel gelişmeleri, önemli kararları ve dünyada diğer rekabet otoritelerinin aldıkları kararları paylaştığı “*Rekabet Bülteni*”⁴⁹ ve akademik çalışmalara yer verdiği “*Rekabet Dergisi*”⁵⁰ belirli aralıkta yayınlanmaktadır. Rekabet Kurulu Meslek Personeli Yönetmeliği’nin⁵¹ 19. maddesi uzman yardımcılarının uzman olabilmesi için “*Kurumun çalışma konuları ile ilgili hazırladığı uzmanlık tezinin kabul edilmesi*” şartını düzenlemektedir. Rekabet Kurumunun rekabet savunuculuğu bakımından en önemli akademik çalışması, uzman yardımcılarının hazırlamış olduğu uzmanlık tezlerinin tamamının yayınlanmasıdır⁵². Farklı birçok konuda hazırlanan bu çalışmalar, rekabet kültürünün oluşması bakımından ve rekabet savunuculuğu açısından önemli rol oynamaktadır⁵³. Bunların dışında Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan “*Rekabet İktisadi El Kitabı*”, “*Rekabet Terimleri Sözlüğü*”, “*KOBİ’ler İçin Rekabet Hukuku*” gibi birçok içerik hazırlanıp internet sitesinden yayınlanmaktadır. Rekabet Kurumunun düzenlediği tüm sempozyumlar internet sitesinden paylaşılmaktadır. Rekabet savunuculuğu ile ilgili olarak 2010 yılında “*Türkiye’de Rekabet Savunuculuğunun Kurumsallaşması Sempozyumu*” düzenlenmiş ve sempozyumun içeriği yazılı olarak paylaşılmıştır⁵⁴. “*Perşembe Konferansları*” programı ile farklı disiplinlerden yetkin

⁴⁸ “Dış İlişkiler ve Rekabet Savunuculuğu Dairesi Başkanlığı”, Rekabet Kurumu, Erişim Tarihi: Şubat 25, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/kurumsal-yapi/organizasyon-semasi/dis-iliskiler-ve-rekabet-savunucu>.

⁴⁹ Bültenin son sayısı (78. Sayı) 2020 yılının Ekim ayında yayınlanmıştır. Bülten Türkçe ve İngilizce olarak yayınlanmaktadır.

⁵⁰ “Rekabet Dergisi”, Rekabet Kurum, Erişim Tarihi: Ocak 18, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/rekabet-dergisi>.

⁵¹ RG, 25.09.2021, 31609.

⁵² “Uzmanlık Tezleri”, Rekabet Kurumu, Erişim Tarihi: Ocak 18, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/uzmanlik-tezleri> Güncel olarak yayınlanmış 220 adet uzmanlık tezi bulunmaktadır. Bu uzmanlık tezlerinin içerisinde rekabet savunuculuğa yönelik doğrudan bir çalışma bulunmamaktadır. Bu durum, kavramın Türk hukuku için yeni ve yabancı olmasının bir nevi delilidir. Kamu alım piyasalarında rekabet savunuculuğunun öneminin anlatıldığı “Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve Rekabet Savunuculuğu” isimli uzmanlık tezinde kavram hakkında kısaca bahsedilmektedir. Eser için bkz. Neyzar Ünübol, “Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve Rekabet Savunuculuğu”, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2012).

⁵³ Benzer görüş için bkz. “*Doktrine katkı sağlanması ve toplumun rekabet konusunda bilgilendirilmesi amacıyla bu eserlerin yayımlanması, rekabet otoritelerinin en önemli görevleri arasında yer alan rekabet savunuculuğunun bir parçasını teşkil etmektedir. Böylece Rekabet Kurumu, toplumu bilgilendirme hedefine yönelik rekabet savunuculuğu çerçevesinde, tek başına veya üniversiteler, barolar ve benzeri örgütlerle işbirliği halinde yürütmekte olduğu konferanslar, sempozyumlar, eğitim ve staj programları düzenlemek gibi faaliyetlerine ilave bir etkinlikte bulunmaktadır.*” Gülçin Dere, “Uluslararası Hukuk Bağlamında Rekabet Otoritelerinin Yetki Sorunu ve Türkiye İçin Çözüm Önerileri”, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu), IX.

⁵⁴ Rekabet Kurumu, *Türkiye’de Rekabet Savunuculuğunun Kurumsallaşması Sempozyumu*, (İstanbul, Rekabet Kurumu, 2010).

isimler ile programlar yapılmaktadır⁵⁵. Meslek gruplarına yönelik yayınlanan bültenler suretiyle rekabet kültürü oluşturulmaya çalışılmaktadır⁵⁶.

Rekabet Kurumu yıllık faaliyet raporları yayınlamaktadır. Rekabet savunuculuğundan ilk kez 5. Yıllık Rapor içerisinde bahsedilmiştir⁵⁷. 6. Yıllık Rapor, kamu kurumlarına rekabet savunuculuğu kapsamında yıl içerisinde toplam 24 görüş gönderildiğini belirtmektedir⁵⁸. 8. Yıllık Rapor içerisinde ise, ilk kez rekabet savunuculuğu kapsamında düzenlenecek faaliyetlerin rekabet kültürünü geliştirmek için önemli fırsatlar sunacağı belirtilerek, rekabet kültürü kavramından bahsedilmiştir⁵⁹. 9. Yıllık Rapor ise şu ifadeye yer vermiştir: “*Rekabet savunuculuğu bağlamında ise önemli sayıda mevzuat taslağı için görüş açıklanmış ve rekabet kültürünün geliştirilmesi için başta üniversiteler, sanayi ve ticaret odaları ile barolar olmak üzere çok farklı kesimlere yönelik faaliyetler sürdürülmüştür.*”⁶⁰ Rapor içerisinde, rekabet savunuculuğu olmadan etkin bir rekabet politikasının düşünülmeceği ve bu nedenle rekabet savunuculuğu anlamında etkin mekanizmalar geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Kurum yıllık raporlarında ilk yıllarda bahsedilmeyen rekabet savunuculuğu, ilerleyen yıllarda artan şekilde kendisine yer bulmuştur. Bu durum, kavrama yönelik bakış açısının değişimini

⁵⁵ “Perşembe Konferansları”, Rekabet Kurumu, Erişim Tarihi: Şubat 25, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/diger-calismalar/persembe-konferanslari>.

⁵⁶ Bu hususta çalışma için bkz. Özkan, “Rekabet Savunuculuğunda Yeni Bir Araç: Rekabet Kurumu’nun Basın Bültenleri”, 515-558.

⁵⁷ “*Bu durum Rekabet Kurumu olarak bize, Rekabet Kanununun maddi hukuk hükümlerinin (Md.4, 6 ve 7) titizlikle uygulanmasının yanı sıra, devletin teşebbüs sayılmayan birimlerinin tasarruflarına yönelik rekabetçi görüş ve önerileri ortaya koymak şeklinde özetlenebilecek “rekabet savunuculuğu” görevine daha fazla ağırlık vermeyi hatırlatmakta...*” Rekabet Kurumu, “5. Yıllık Rapor”, (2004).

⁵⁸ “*Örneğin, Sıvılaştırılmış Petrol Gazı Piyasası Kanunu Tasarısı Hakkında Görüş’te rekabeti kısıtlayan ve pazarda yanlış yatırımlara yol açabilecek nitelikte olan unsurlara dikkat çekilmiş; Kredi Kuruluşları Kanunu Tasarısı’na ilişkin olarak gönderilen iki görüşte de diğer tüm sektörlerde olduğu gibi finans sektöründe yer alan tüm aktörlere eşit düzenlemeler getirilmesi ve ayrımcılık gösteren düzenlemelerin ortadan kaldırılması gerektiğinin altı çizilmiş; Ticari Sırlar Kanunu Tasarısı’na ilişkin olarak gönderilen görüşte ise Rekabet Kurulu’nun yapmış olduğu sözlü savunmalar ve kararların yayınlanması açısından önem taşıyan bu konu ayrıntılı olarak irdelenmiş; Alkollü İçkilerde Reklam ve Satış Geliştirmede Uyulacak İlke ve Kriterler konusunda gönderilen görüşte alkollü içki piyasasının rekabete açılabilmesi ve bundan beklenen faydanın elde edilebilmesi için bu sektörde faaliyet gösteren teşebbüslere kampanya ve fiyatlandırma gibi araçlarla tüketiciye ulaşmalarını engelleyecek kısıtlamaların getirilmemesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı şekilde, devlet yardımlarına ilişkin kanun tasarısı taslağına dair ilgili mercilere gönderilen görüşte, Rekabet Kurumu, rekabet politikasının ayrılmaz bir parçasını oluşturan devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi görevinin, bağımsız bir idari otoriteye ve idarenin bütünlüğü prensibinin gereği olarak, Rekabet Kurumu’na verilmesinin uygun olacağı dile getirilmiş ve bunun nedenleri ayrıntılarıyla açıklanmıştır.*” Rekabet Kurumu, “6. Yıllık Rapor”, (2005).

⁵⁹ 2006 raporunda rekabet savunuculuğu kapsamında önemli bir faaliyet olarak, 4634 sayılı Kanundan kaynaklanan rekabete aykırılığın giderilmesi amacıyla, mezkûr Kanunun ilgili hükümlerinin gözden geçirilmesi ya da yeniden düzenleme yapılması gerektiği yönünde T.B.M.M. Başkanlığı, T.C. Başbakanlık ile T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığına görüş bildirildiği belirtilmektedir. Rekabet Kurumu, “8. Yıllık Rapor”, (2007).

⁶⁰ Rekabet Kurumu, “9. Yıllık Rapor”, (2008).

de göstermektedir. 15. Yıllık Rapor (2013) içerisinde ilk kez “*rekabet savunuculuğu*” ayrı bir başlık altında düzenlenmiş ve ayrıntılı olarak yıllık değerlendirilmesi yapılmıştır.

OECD raporlarında yapılan değerlendirmeler, Rekabet Kurumunun Yıllık Raporlarına paralel bir seyir izlemektedir. OECD, tarafından 2002 yılında hazırlanan Rapor, Türkiye’de sınırlı rekabet savunuculuğu olduğunu ileri sürmektedir. Bunun sebebi olarak ise rekabet otoritesinin ve rekabet düzenlemelerinin yeni olması belirtilmektedir. Rapor, Rekabet Kurumunun, öncelikle Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu uygulamaya odaklandığını, şayet Kanun uygulanırken güvenilir ortam yaratılabilirse, bu durumda Rekabet Kurumunun rekabet savunuculuğunu da daha etkin ve güvenilir olacak yapabileceğini ifade etmektedir⁶¹. Rapor, rekabet savunuculuğunun bu dönemde “*sporadik*”⁶² olduğunu belirtmektedir⁶³. Kullanılan sporadik ifadesi, günümüzde de geçerliğini korumaktadır⁶⁴.

III. REKABET SAVUNUCULUĞUNUN İDARE HUKUKUNA YANSIMASI

İdare hukukunun devlet merkezli olması nedeniyle liberalleşmesi -rekabete açılması- sürece yayılmakta olup, Fransa’da Conseil d’Étatın rekabet hukukundan bahsetmesinin 1990’lı yılları bulması bunun en belirgin örneğidir⁶⁵. İdarelerin ve idare hukukunun bu mesafeli tavrının birçok sebebi olabilir. Hukukun kendisine sağladığı birçok ayrıcalık sebebiyle üstün olan idarelerin, bu ayrıcalıkları ve üstünlüğü bırakarak, eşit şartlarda rekabete girmekten kaçınması anlaşılabilir. *Gür*, kamunun ve özel sektörün aynı kurallara tabi olmasını inceleyen rekabet hukukunun, idareyi piyasada diğerleri gibi bir aktör olarak değerlendirme bakış açısının, esasında bir meydan okumayı bünyesinde barındırdığı için idarelerin direnciyle karşılaşıldığını belirtmektedir⁶⁶. Rekabet savunuculuğu kavramının en önemli işlevi de rekabete yönelik direnç ve önyargılara karşı rekabet kültürünü geliştirmek ve rekabetten kaçınan tarafları ikna etmektir.

İdare hukuku bağlamında rekabet savunuculuğu kavramının değerlendirilmesi gereken en önemli boyutu, kamu hizmeti kavramıyla ilişkisidir. Kamu hizmeti kavramı, kamu yararı kavramıyla içkin yapıya sahip olduğundan, bu iki

⁶¹ OECD, “Reviews of Regulatory Reform Turkey Crucial Support for Economic Recovery”, 81-83.

⁶² “*Sporadik: Ara sıra olan, düzenli ve sürekli olmayan.*” <https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/sporadic> Erişim Tarihi: Aralık 27, 2024.

⁶³ OECD, “Reviews of Regulatory Reform Turkey Crucial Support for Economic Recovery”, 83.

⁶⁴ OECD’nin Türkiye hakkında raporları için bkz. OECD ile İlişkiler, Rekabet Kurumu, Erişim Tarihi: Ocak 26, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/Sayfa/Kurumsal/dis-iliskiler/cok-tarafli-iliskiler/oecd> Türkiye’de rekabet savunuculuğunun gelişimi ile ilgili benzer bir değerlendirme için bkz. Jay C. Shaffer, “Competition Law and Policy in Turkey”, *OECD Journal: Competition Law and Policy* 2, S. 8 (2006): 222-231.

⁶⁵ Necip Taha Gür, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019), 8-18.

⁶⁶ Gür, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*, 8-18.

kavramın birlikte ele alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu hizmeti kavramıyla doğrudan bağlantılı olan özelleştirme kavramı ise rekabet savunuculuğunun en önemli faaliyet alanlarından biridir. Bu çalışmada, kamu yararı ve özelleştirme konu başlıklarını, kamu hizmeti odaklı ele alarak uygulama safhasını incelemektedir. Özelleştirme, rekabet savunuculuğunun en etkin kullanılacağı alanlardan biri olduğundan ayrı bir başlık altında incelenmektedir. Uygulama safhası ile ilgili son olarak, çalışmamız içerisinde sıklıkla kullanılan rekabet kültürü kavramı ve bu kavramın idare hukukuna yansımaları ele alınmaktadır.

A. KAMU HİZMETİ

Kamu hizmeti, en genel ifadeyle, kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen, doğrudan doğruya onun tarafından veya onun görevlendirmesi ve denetimi altında özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir⁶⁷. *Gülan*, tanıtımda kamu yararı kavramının kullanılmasını, bir bilinmezi açıklamaya çalışırken başka bir bilinmezi kullanarak, bir labirente girmek şeklinde belirtmektedir. *Gülan*, bu nedenle kamu yararının bir unsur olarak değerlendirmekten ziyade, kamu hizmetinin sonucu olarak ele alınması gerektiğini ifade etmektedir⁶⁸.

Kamu hizmeti kavramı, tanımı kapsamında ele alındığında geniş bir alanı kapsamaktadır. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, rekabet hukukunun uygulanmasında kamu tüzel kişilerini dışarda bırakmamıştır. Bu nedenle kamu hizmeti faaliyeti yürüten, devlet, kamu tüzel kişileri ve devlet tarafından görevlendirilen özel hukuk kişileri de rekabet hukuku içerisinde değerlendirilecektir.

Ulusoy, kamu hizmetlerine rekabet hukuku kuralları uygulanırken çekingen davranıldığını belirtmektedir⁶⁹. *Orak*, bu çekingenliğin sebebinin, Rekabet Kurulunun teşebbüs kavramını dar yorumlaması olduğunu belirtmekte ve şu şekilde izah etmektedir:

“Bir faaliyete 4054 sayılı Kanun’un öngördüğü rekabet kurallarının ve yaptırımlarının uygulanabilmesi için o faaliyeti yerine getiren kuruluşun 4054 sayılı Kanun anlamında teşebbüs olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Rekabet Kurulu, ... satış fiyatını kendilerinden belirleme yetkilerinin olmaması veya kanun gereği hakim durumda oldukları ve bu nedenle bağımsız karar alma yetkileri bulunmadığından bazı KİT’leri

⁶⁷ Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 477. Günday, *İdare Hukuku*, 293-296. Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982), 302-306. Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I*, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966), 13-27. İlhan Özey, *Günüşiğinde Yönetim*, (İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1996), 229-230. Turgut Tan, *İdare Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2014), 348-355. Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1985), 60-61. Süheyp Derbil, *İdare Hukuku Cilt II*, (Ankara: İstiklal Matbaacılık, 1952), 421-437.

⁶⁸ Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1987), 5.

⁶⁹ Ali Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, (İstanbul: Ülke Yayınevi, 2004), 133.

ve BİT'leri, salt kamu idaresi olması nedeniyle belediyeyi, kamu hizmeti yürüttüğü için kamu kurumu niteliğindeki meslek üst kuruluşunu 4054 sayılı kanun anlamında teşebbüs olarak kabul etmemiştir. ... Kanun'da ekonomik faaliyet açısından herhangi bir sınırlama öngörülmediği özellikle vurgulanan kararda, 'herhangi bir mal veya hizmet piyasasında üretim, satış, pazarlama ve dağıtım gibi ekonomik sürecin herhangi bir aşamasında faaliyet göstermek ekonomik faaliyet unsuru açısından yeterlidir' biçiminde bir ifade kullanılmıştır. Ayrıca, faaliyeti yürütenin hukuki niteliği de önem taşımamaktadır. Gerçek veya tüzel, kamu veya özel olması gözetilmeden ekonomik faaliyette bulunan bütün aktörlerin teşebbüs olarak kabul edildiği belirtilmiştir. ... Rekabet Kurulu'nun bugüne kadarki kararları, 'bağımsız karar veremeyen' kamu teşebbüslerini 4054 sayılı yasa kapsamı dışında mütalaa etmek şeklinde olmuştur."⁷⁰

Rekabet Kurumu bu hususta, şayet rekabet hukuku kapsamında müdahale edilmeyecekse, rekabet savunuculuğu kullanılarak kamu tüzel kişilerine görüş gönderilebileceği yönünde değerlendirme yapmaktadır.

"Dolayısıyla 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesi anlamında 'teşebbüs' sayılmayan İBB'nin geçiş hakkı sağlayıcısı olarak kazı ruhsatı vermeme eylemi 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre hâkim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilemeyecektir. İBB'nin geçiş hakkı sağlamayarak hâkim durumunu kötüye kullanması nedeniyle Kanun'un 41. maddesi uyarınca İBB hakkında soruşturma açılması olanağı bulunmamaktadır. Ancak, İBB'nin işletmecilere kazı ruhsatı vermeyerek işletmecileri iştiraki İSTTELKOM'a yönlendirdiği iddiası bağlamında İBB'nin iddia olunduğu gibi bir yönlendirmesinin söz konusu olup olmadığı ilerleyen bölümlerde incelenmiş olup, yönlendirme söz konusu ise rekabet savunuculuğu çerçevesinde bu eylemin hangi açılardan rekabetçi endişe doğurduğu değerlendirilerek İBB'ye bir görüş gönderilmesinin yararlı olacağı kanısına varılmıştır."⁷¹

Rekabet Kurumunun kamu hizmetleri ile ilgili çekingen tavrının yanı sıra bir diğer husus ise kamu yararı kavramıdır. *Gölan*'ın bir bilinmezi açıklamaya çalışırken başka bir bilinmezi kullanmak ifadesinde belirttiği üzere, kamu yararı kavramı da belirsiz içeriğe sahiptir. *Duran*, kamu yararını "çok geniş, bulanık ve öznel" bir kavram olarak tanımlamaktadır⁷². Kamu hizmeti sunan kamu tüzel kişileri (veya yetkilendirilmiş özel hukuk kişileri) bu çok geniş, bulanık ve öznel kavram ile meşruiyetini sağlayabilmektedir. *Akıllıoğlu*, kamu yararının çağdaş

⁷⁰ Cem Çağatay Orak, "Kamu Hizmetleri ve Kamu Teşebbüslerine Rekabet Hukuku Kurallarının Uygulanması", (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011), 251-253.

⁷¹ RK, 27.09.2017, D: 2017-2-11, K: 17-30/489-222. Benzer karar için bkz. RK, 13.03.2016, D: 2011-2-371, K: 13-36/483-208.

⁷² Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 25.

bir masal olduğunu ve kavramın devletin kutsanması, yüceltilmesi, dokunulmazlığı gibi amaçları gerçekleştirmek için bugün de kullanıldığını belirtmektedir⁷³.

Çok geniş, bulanık ve öznel kamu yararı kavramı çerçevesinde sunulan kamu hizmeti faaliyetinde, idareleri rekabetin içerisine sokabilmek ve onlara sağlanan avantajlardan vazgeçirebilmek için ikna etmek gerekmektedir⁷⁴. Rekabet savunuculuğunun tanımında bahsedildiği üzere, rekabet savunuculuğunun en önemli kısımlarından biri de kamu kesimini rekabetin faydalarına ikna ederek, rekabetin içine sokabilmektir. İyi işleyen rekabet savunuculuğu mekanizması, kamu hizmetinin rekabet koşullarına uygun, etkin ve verimli olmasını sağlayacaktır. Bu durumda kamu hizmeti ile arzulanan kamu yararı sağlanmış olacaktır.

Rekabet savunuculuğu kapsamında yapılacak faaliyetler “*bulanık*” olarak ifade edilen kamu yararı kavramının görünür olmasına imkân verecektir. Örnek olarak, kamu hizmeti sunan kamu tüzel kişilerine yönelik belirli aralıklarla yapılacak rekabet değerlendirmeleri bu görünürlüğü mümkün kılabilecektir. Bu hususta rekabet otoritesinin, kamu hizmetleri esas olmak üzere, kamu tüzel kişilerine yönelik görüş, öneri ve değerlendirmelerini talebe gerek olmaksızın göndereceği etkin mekanizmalar tesis edilebilecektir. Bu durum, kamu hizmeti faaliyetinin amacı veya sonucu olarak ele alınacak kamu yararının oluşup oluşmadığının değerlendirmesine katkı sunacaktır.

B. ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme, dar tanımlamaya göre “*kamunun mülkiyetindeki işletmelerin özel sektöre devredilmesi*”, geniş tanımlamaya göre “*kamuya ait mal varlığının, ya da para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının özel mülkiyete aktarılması*” şeklinde tanımlanmaktadır⁷⁵. Yasin, özelleştirmenin unsurları olarak yönetim veya mülkiyetin kısmen veya tamamen özel hukuk kişilerine devredilmesi, devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması ve kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi olarak belirtmektedir⁷⁶.

Rekabet savunuculuğunun etkin olması gereken en önemli husus kanımızca özelleştirmelerdir⁷⁷. Rekabet Kurumunun 2021 yılı Birleşme ve Devralma Görünüm

⁷³ Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 9, S. 1-3 (1988): 11.

⁷⁴ Ekonomik kamu yararı kavramı için bkz. Halit Uyanık, *Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi*, (İstanbul: On İki Levha, 2013).

⁷⁵ Veysel Atasoy, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, (Ankara: Nurol Matbaacılık, 1993), 182.

⁷⁶ Melikşah Yasin, *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi*, (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2006), 4.

⁷⁷ Özelleştirmeler ve Rekabet Politikası hakkında bilgi için bkz. Esmâ Temel, “Özelleştirme Uygulamaları ve Rekabet Politikası”, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2012). OECD tarafından hazırlanan 2005 tarihli rapor Devlet’in ekonomideki payı hakkında yaptığı şu şekilde değerlendirme yapmaktadır: “*Türkiye’nin katılım programının, rekabet hukukuyla ilgili unsurlar*

Raporunda toplam işlem bedeli yaklaşık 95 milyar TL olan yedi tane özelleştirme işleminin incelendiği belirtilmektedir⁷⁸. 2022 yılı Birleşme ve Devralma Görünüm Raporunda, Rekabet Kurulu tarafından karara bağlanan 7 adet özelleştirme işleminin bulunduğu, söz konusu özelleştirme işlemleri içinde en yüksek işlem bedelinin yaklaşık 9,75 milyar TL ile “havalimanı işletmeciliği” alanında kaydedildiği, açık kaynaklardan ulaşılan bilgilere göre ihale süreçleri gerçekleştirildiği anlaşılan 3 işlemde toplam işlem bedeli yaklaşık 13 milyar 978 milyon TL olduğu ifade edilmektedir⁷⁹. 2023 yılı Birleşme ve Devralma Görünüm Raporunda ise 2023 yılında Rekabet Kurulu tarafından karara bağlanan 3 adet özelleştirme işleminin bulunduğu ve bunların toplam işlem bedelinin yaklaşık 425 milyon TL olduğu belirtilmektedir⁸⁰. 2024 yılı Birleşme ve Devralma Görünüm Raporunda ise 2024 yılında Rekabet Kurulu tarafından incelenen 6 adet özelleştirme işleminin bulunduğu ve bunların toplam işlem bedelinin yaklaşık 31 milyar 363 milyon TL olduğu belirtilmektedir⁸¹.

Kurum, özelleştirme işlemlerini Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un “Birleşme ve Devralmalar” başlıklı 7. maddesi kapsamında ele almakta, ancak özel sektör teşebbüsleri arasında gerçekleştirilen birleşme ve devralmalardan farklı olarak Rekabet Kurumu tarafından hazırlanan Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ⁸² (Tebliğ No: 2013/2) çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutmaktadır⁸³. Söz konusu Tebliğ, özelleştirme öncesi Rekabet Kurumunun görüşünün alınma-

içeren önemli bir yönü, devlet tekellerini ortadan kaldırma ve devletin ekonomideki payını azaltmaya yönelik süregelen çabadır. 2001 ve 2002 yıllarındaki olumsuz ekonomik koşullar nedeniyle duran özelleştirme faaliyetleri, 2003-2004 yıllarında eski seviyesine kavuşmuştur. Devlet varlıklarının elden çıkarılması, tekstil, kağıt, alkollü içecekler, petrol dağıtımı ve liman idaresinde artık tamamlanmıştır (veya neredeyse tamamlanmıştır); gübre, madencilik ve doğal gaz dağıtımında ise kısmen tamamlanmış haldedir. Telefon hizmeti (Türk Telekom’un %55’i dahil), tütün, havayolları (başlangıçta sadece %20’lik bir pay olsa da), petrol rafinajı, şeker, gübre ve motorlu araçlar muayene istasyonlarındaki devlet varlıklarına ilişkin olarak özelleştirme işlemleri şu an devam etmektedir. Bankacılık, elektrik üretimi ve dağıtımı, petrokimyasal üretim ve milli piyango için gelecekte özelleştirmeye yönelik planlama başlamıştır. Yine de, ulusal ekonomide devlet sektörünün payı halen önemli boyuttadır. Katma değer açısından, devlet mülkiyetindeki işletmeler ve devlet bankaları 2003’te GSYİH’nin %7’sine ulaşmışken, devlet hizmetleri bir başka %13’e karşılık gelmiştir. İmalat sektöründe, tamamen devlet mülkiyetindeki işletmeler, sektördeki katma değer için yaklaşık beşte birine ve sektördeki istihdamın yaklaşık %12’sine karşılık gelmektedir. Ekonomi çapında, bankacılık sektörü dahil, devlet mülkiyetindeki işletmelerde istihdam, 2003 yılında toplam istihdamın %2’sine (430,000 kişi) ulaşmıştır. Ayrıca, bir ölçüde serbestleştirmeye rağmen, elektrik, doğal gaz gibi sektörlerde rekabet ve özel yatırım fark edilir şekilde zayıf olup, telekomünikasyonun bazı yönleri ve hizmet maliyetleri (özellikle işyerlerinden istenenler) halen yüksektir.” OECD, “Türkiye’de Rekabet Hukuku ve Politikası”, (2005): 12-13.

⁷⁸ Rekabet Kurumu, “Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2021”, (2022).

⁷⁹ Rekabet Kurumu, “Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2022”, (2023).

⁸⁰ Rekabet Kurumu, “Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2023”, (2024).

⁸¹ Rekabet Kurumu, “Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2024”, (2025).

⁸² RG, 18.04.2013, 28622.

⁸³ Rekabet Kurumu, “Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2024”, (2025).

sını düzenlemektedir⁸⁴. Bu durum özelleştirme işleminde rekabet savunuculuğunun, Rekabet Kurumunun Kanun'un 7. maddesi kapsamında yapacağı incelemeden önce kullanılmasını belirtmektedir. Özelleştirme iki adımlı olarak ele alınmış olup ilk adım rekabet savunuculuğunun kullanılmasıdır. İki adımlı metot sayesinde ortaya çıkabilecek sorunların önceden çözülebilmesi mümkün olacaktır⁸⁵.

Özelleştirme Yoluyla Gerçekleştirilen Devralmalar Hakkında Tebliğ ile yapılan düzenleme ile ilgili olarak kanunilik ilkesi kapsamında değerlendirme yapılması gerekmektedir. Kanun ile düzenlenmeyen görüş alma zorunluluğu, tebliğ ile düzenlenmiştir. Kanunla düzenlenmeyen bir hususun düzenleyici işlem ile düzenlenmesi, düzenlemenin iptal edilmesi gerektiği yönünde yorum yapılmasına sebebiyet vereceği gibi, aynı zamanda düzenleyici işlemle öngörülen usule uyulmaması idari işlemi şekil/usul unsuru açısından sakatlayacağına da değerlendirilmesi gerekmektedir⁸⁶. *Tan*, bu hususta özelleştirme usulünü düzenleyen yasa içerisinde düzenleme yapmanın daha uygun olduğunu veya Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 7. maddesine “*Hukuki geçerlilik kazanabilmek için Kurul'dan izin alınması gereken birleşme ve devralmaların türleri ile ön bildirim ve izin başvurularında izlenecek usul Kurul tarafından çıkarılacak tebliğlerle belirlenir.*” şeklinde ekleme yapılmasının uygun olacağını belirtmektedir⁸⁷.

OECD, rekabet savunuculuğunun kullanılabilmesi için sayısız fırsat olduğunu belirtmektedir. Bu fırsatlardan dört temel başlığı sıraladığında ise ilk olarak özelleştirmeyi ifade etmektedir⁸⁸. OECD, kamuya ait tekelin özelleştirme süreciyle özel tekelere dönüştürülmemesi gerektiğini, bu hususta rekabet otoritelerinin önemli rol oynayacağını belirtmektedir⁸⁹. Özelleştirme öncesi, rekabet otoritesi-

⁸⁴ Özelleştirme Yoluyla Gerçekleştirilen Devralmalar Hakkında Tebliğin 3. maddesi Kurumun vereceği görüş ile ilgili, rekabetçi bir yaklaşım ile özelleştirme sonucu pazarda ortaya çıkacak sonuçlara ilişkin genel, Kanunun 7. maddesi kapsamında ortaya çıkabilecek mahzurulara ilişkin spesifik unsurlara ilişkin değerlendirmeleri içerecek ve bu konularda ihale şartnamesinin hazırlığına esas olacak Rekabet Kurumu görüşünün alınmasının zorunlu olduğunu düzenlemektedir. Danıştay, Rekabet Kurumu tarafından verilecek görüşün hazırlık işlemi olduğunu ve kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde olmadığını belirtmektedir. “*Dairemizin 07.11.2006 tarih E: 2006/365 ve K: 2006/4220 sayılı kararıyla; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile ilgili mevzuatında yer alan düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesinden, ön bildirimde bulunulması zorunlu olan özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde Rekabet Kurulundan alınan görüşün ihale koşullarını hazırlamakla görevli ve yetkili olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın almak zorunda olduğu bir hazırlık işlemi niteliğinde olduğu, kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde olmadığı...*” D13. D, 07.11.2006, E. 2005/9561, K. 2006/4222. Benzer görüş için bkz. Turgut Tan, “Özelleştirme Sürecinde Rekabet Kurumu'nun Yeri”, Rekabet Kurumu, Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu, (Ankara: Rekabet Kurumu, 1999): 35. Yasin, *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi*, 49.

⁸⁵ Tan, “Özelleştirme Sürecinde Rekabet Kurumu'nun Yeri”, 34.

⁸⁶ Ayşegül Kula, “Rekabet Kurumunun Birleşme ve Devralmalar Üzerindeki Kolluk Yetkisi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019), 91.

⁸⁷ Tan, “Özelleştirme Sürecinde Rekabet Kurumu'nun Yeri”, 33.

⁸⁸ Clark, “Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries”, 71.

⁸⁹ Clark, “Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries”, 72-72.

nin rekabet savunuculuğu kapsamında görüş ve önerilerini belirtmesi; özelleştirilen kamu varlıklarının özel tekelere dönüşmesine engel olabileceği gibi özelleştirme sürecinde kamu yararının sağlanmasına katkı sunacak, ayrıca rekabet otoritelerinin güvenilirliklerini ve itibarlarını arttıracaktır⁹⁰.

C. REKABET KÜLTÜRÜ

Sahip olma arzusu insanlar için temel bir içgüdüdür ve bu arzu kaçınılmaz olarak rekabete yol açmaktadır⁹¹. Sahip olma arzusu ve rekabetin getireceği fayda, çelişen iki kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Hukuk, çelişen bu kavramlar arasında bir denge arayarak, çözüm arayışı içerisinde. Serbest piyasa ekonomisi, insanın özünde yer alan sahip olma arzusunda denge arayışına yönelmiş ve bunun yansıması olarak rekabet otoriteleri meydana gelmiştir⁹². Rekabet otoriteleri, çalışma içerisinde sıklıkla değinildiği üzere, bu denge arayışını “*rekabet kültürü*” oluşturarak sağlayabilecektir. Bu bakımdan başarılı bir piyasa ekonomisinin temel taşlarından biri, bir ülkede rekabet kültürünün varlığıdır⁹³.

Clark, rekabet kültürünü “*rekabetin ve geniş kapsamlı faydaların kamuoyu tarafından anlaşılması*” şeklinde tanımlamaktadır⁹⁴. Rekabet kurallarının geçerli olduğu ve uygulandığı bir ekonomik sistem yaratabilmenin temeli, rekabetin taraflarını rekabetin faydalarına ikna edebilmektir. İkna olarak ifade edilen bu süreç, Clark’ın rekabetin faydalarının kamuoyu tarafından anlaşılması nitelendirmesi ile paraleldir. Toplumun katılmadığı, sadece rekabet uzmanlarının katıldığı süreçler rekabet kültürü geliştirmeye yeterli olmayacaktır⁹⁵. Bu nedenle toplumsal katılımın olduğu geliştirme süreci gerekmektedir. Rekabet kültürünü tanımlarken, rekabeti arzu edilir kılan araçsal hedefler üzerinde düşünmeli ve bunlar arasında, bireylerin ve firmaların yararlılıklarını, tutkularını ve hırslarını kendi refahlarını ve başkalarının refahını iyileştirmek için kullanmalarına olanak tanıyan rekabetçi bir serbest piyasa ekonomisinin doğasında var olan özgürlükler yer almaktadır⁹⁶. Rekabetin özgürlükçü yapısına zarar vermeyecek, fakat rekabetinde zarar görmesine engel olabilecek bir düşünce yapısının oluşumu belirtilmektedir. Rekabet Kurumu, rekabet kültürünün, esas olarak rekabetin getirdiği yararların

⁹⁰ Clark, “Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries”, 72-73.

⁹¹ Mehmet Mukadder Yakupoğlu, “Rekabet Kültürü ve Rekabet Hukuku”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, (2001).

⁹² “*Bu tuhaflığın yanıtı kapitalizmin çelişkili yapısı içindedir. Kapitalist sistem kendi sisteminin yarattığı sorunları geçici dengelemelerle hafifleten bir sistemdir. Kapitalist sistem yaşamak için sürekli olarak saldırganlığı tahrik etmek zorundadır. Ama bu saldırganlık sistemin çökmesine yolaçacak büyüklüğe ulaştığı zaman da kapitalist sistem bu saldırganlığı hukuksal kurumları aracılığıyla bastırır.*” Yakupoğlu, “Rekabet Kültürü ve Rekabet Hukuku”, 124.

⁹³ Clark, “Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries”, 77.

⁹⁴ Clark, “Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries”, 77.

⁹⁵ Maurice E. Stucke, “Better Competition Advocacy”, *St. John’s Law Review* 83, S. 3 (2008): 1008.

⁹⁶ ICN, “ICN Advocacy Working Group Competition Culture Project Report”, 14. ICN Annual Conference Sydney, (2015): 8.

bilinmesi ve bu yararların sağlanmasında rekabet kurallarının uygulanmasının sahip olduğu role ilişkin toplumda gerekli bilincin oluşturulması ve geliştirilmesi olduğunu belirtmektedir⁹⁷.

ICN, rekabet otoritelerinin rekabet kültürü oluşturma sürecinde çeşitli görevlerinin olduğunu belirtmektedir. İlk ve belki de en önemli görevi, uygulama yoluyla rekabet hukuku mevzuatına aktif içerik kazandırmalarıdır. İkinci olarak, rekabet savunuculuğundaki rolleri aracılığıyla rekabetin faydalarına ilişkin farkındalığı ve diğer devlet kurumlarında rekabet dostu politikaların benimsenmesini teşvik etmeleridir. Üçüncü olarak, ekonomik aktörleri ve tüketicileri piyasa rekabetinin avantajları konusunda bilinçlendirmek için çeşitli savunuculuk faaliyetleri üstlenmeleridir. Dördüncü olarak, rekabet kültürünün kamusal yararını herkese sağlayan yasal prosedürleri ve idari ve adli yargılamayı teşvik etmeleridir. Son olarak, hükümet dışı aktörler olarak rekabet kültürü konusunda daha geniş bir farkındalık yaratan avukatlar, ekonomistler ve akademisyenler de dâhil olmak üzere uzmanlarla etkileşim kurmak ve onları eğitmektir⁹⁸. ICN'nin rekabet kültürü oluşturmaya yönelik belirttiği görevler, çalışmada rekabet savunuculuğu kapsamında belirtilen faaliyetler ile paraleldir⁹⁹.

Rekabet kültürünün en önemli etkisi ülkede rekabet politikasının hızlı bir şekilde benimsenerek uygulanmasına imkân tanınmasıdır. Bu nedenle bir ülkede rekabet politikalarının uygulanabilirliği o ülkedeki rekabet kültürü seviyesi ile doğru orantılıdır. Rekabet otoritelerinin etkin şekilde hareket edebilmesi için olmazsa olmaz şartlardan birisi de rekabet kültürüdür.

Rekabet savunuculuğu kapsamında yapılacak faaliyetler ile toplumda rekabet kültürünün oluşmasının doğrudan veya dolaylı birçok etkisi olacaktır. Bu durum başta rekabet otoriteleri olmak üzere idarelerin karşılaşacağı problemlerin azalmasına vesile olacaktır. Rekabet kültürünün oluşmadığı toplumlarda rekabetin sebep olduğu problemler ve bu problemlerin kamu düzenini bozucu etkisi ile

⁹⁷ Eğitim, Seminer ve Sempozyumlar, "Rekabet Kurumu", Erişim tarihi: Ocak 24, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Rekabet-savunuculugu/egitim-seminer-ve-sempozyumlar>.

⁹⁸ ICN, "ICN Advocacy Working Group Competition Culture Project Report", 8.

⁹⁹ "Bu kapsamda, kamu kuruluşları yöneticilerine ve ilgili kuruluşların uzman ve müfettiş yardımcılarının, kaymakam adaylarına, meslek örgütlerine, barolara ve sivil toplum örgütlerine yönelik düzenli eğitim seminerleri gerçekleştirilmektedir. Rekabet uzmanlarının, üniversitelerin rekabet hukuku derslerine eğitmen olarak katılımı, Kurum bünyesinde üniversite öğrencilerine yönelik gerçekleştirilen düzenli eğitim ve stajlar da bu kapsamda ele alınmaktadır. Rekabet Kurumu, faaliyete geçtiği günden bu yana rekabet kültürüne ilişkin toplumsal bilinç ve farkındalığın artırılması amacıyla sayısız seminer ve sempozyum etkinlikleri gerçekleştirmekle birlikte; özel - kamu ayrımı gözetmeksizin bu konuda etkinlik içerisinde olan üniversite, kurum ve kuruluşların çabalarına, ortaya koyduğu katkılarla destek olmaktadır. Bunun yanı sıra akademi ile ilişkilerine süreklilik ve sürdürülebilirlik niteliği kazandırarak, ülkemiz rekabet hukuku gelişiminin dinamiklerinden olan üniversite ve akademisyenlerin rekabet hukuku alanındaki girişimlerine destek olmaktadır." Eğitim, Seminer ve Sempozyumlar, "Rekabet Kurumu", Erişim tarihi: Ocak 27, 2025, <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Rekabet-savunuculugu/egitim-seminer-ve-sempozyumlar>.

sıklıkla karşılaşılmaktadır. Bu durum kolluğun müdahalesini gerektirmektedir. Bu hususta çeşitli Rekabet Kurulu kararları bulunmaktadır¹⁰⁰.

Rekabet kültürü oluşmuş toplumlarda, ortak menfaatleri kapsamında rekabetin taraflarının birbirleriyle iş birliği yapması artacaktır. Rekabet kültürü oluşmamış toplumlarda ise iş birliğinden ziyade benzer sektörde rakip olma eğilimi görülmektedir. Bu husus bir Rekabet Kurulu kararında şu şekilde ifade edilmektedir: “*Ekmeğin piyasası yapısal sorunların söz konusu olduğu bir piyasadır. Fırın açma ve işletme maliyetlerinin nispeten düşük olması atıl kapasiteyle çalışan çok sayıda fırın açılmasına ve çevre kirliliği, duman ve is gibi olumsuzlukların yaşanmasına yol açabilmektedir.*”¹⁰¹ Kararda ifade edilen veya benzer uygulamalar, kaynakların verimsiz kullanımı, çevre kirliliği, kamu düzeninin bozulması gibi birçok olumsuz gelişmeye sebep olacaktır. Bir başka örnek olarak, beş şirketin bir araya gelerek geri kazanım şirketi kurmasına yönelik muafiyet sağlanması yönündeki karar ele alınabilecektir¹⁰². Rekabet kültürünün beraberinde getirdiği farkındalıklar, başta çevresel faydaları olmak üzere, kamu düzeninin sağlık, esenlik, ekolojik gibi birçok unsuru bakımından değerlendirilebilecektir¹⁰³.

Rekabet kültürü gelişmemiş toplumlarda, rekabetin kendisine zarar vereceğini düşünen bireylerin rakiplerine zarar vermesi pek tabidir. Bu durum kamu düzeninin çeşitli sebeplerle bozulmasına sebep olacaktır. Kamu düzeninin bozulması idarenin kolluk faaliyetinde bulunmasını beraberinde getirecektir. Fakat etkili rekabet savunuculuğu politikaları ile toplumun rekabet kültürü artırılır ve rekabetin taraf-

¹⁰⁰ “*Babam dövülmüştü, dövülme sebebi de babam ekmeği 50 kuruşa satıyor döven şahıslar 60 kuruşa satmasını ve aradaki farkın da kendilerine verilmesini istiyorlarmış ... Bu şekilde beni dövmelelerinin sebebi ekmeği 10 kuruş daha 100 yüksek fiyata satmamızı bu on kuruşu kendilerine haraç olarak vermemizi istiyorlardı bu olaydan sonra ben kabul etmediğim için bana ve işçilerime baskılar yapmaya başladılar. Balıkesir il merkezinde tüm fırınların ekmeği 60 yeni kuruşa satmalarının sağlanması halinde fırıncılar odası olarak ekmeğin 70 yeni kuruşa çıkartılabileceğini beyanla beni tehdit ediyorlardı. Ekmeğin fiyatının 70 kuruş olması halinde her ekmeğin için 10 yeni kuruş bu şahısların öncülüğünü yaptığı ve mafya olarak tabir edebileceğimiz kişilerin cebine haraç olarak girecekti.” RK, 08.01.2009, D: 2008-3-227, K: 09-01/5-5. Benzer karar için bkz. RK, 03.02.2011, D: 2003-3-46, K: 11-07/121-36. “10.07.2017 tarihli bir yazışmada, bir ... çalışanı ‘geçen yıl bir ... müşterisine giren ...’i kavga dövüş çıkardığını ifade etmektedir. Bu yazışma UPS’nin rekabet karşıtı eylemine delil teşkil etmektedir.” RK, D: 2017-4-85, K: 20-04/47-25, T: 16.01.2020. “Sarıçelik Kardeşler unvanlı bayinin Hepsiburada satış fiyatının düşük olduğu belirtilerek söz konusu bayinin platformdaki satışının, MELİSA yetkilisinin ifadesine göre, bayi ile kavga etmek suretiyle kaldırıldığı ve bunu takiben satış fiyatının Akakçe’den silinmesinin sağlanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.” RK, 05.08.2021, D: 2020-2-13, K: 21-37/524-258. “... boykota hedef olduğu ve bunun somut etkilerinin gözlenebildiği, bu teşebbüsler ile boykot tehdidinden korkan çok sayıda firmanın TEB’in taleplerini kabul ederek satış koşullarını değiştirmek durumunda kaldığı anlaşılmaktadır.” RK, 08.07.2010, D: 2009-1-93, K: 10-49/912-321. “...tarafından fiyatlama stratejisine uymayan teşebbüslere ürün sevkiyatının durdurulması gibi yaptırımlar uygulanacağı belirtilerek FSM’lerin tehdit edildiği görülmektedir.” RK, 24.04.2024, D: 2023-6-042, K: 24-20/460-194.*

¹⁰¹ RK, 05.08.2021, D: 2010-3-88, K: 10-52/992-356.

¹⁰² RK, 26.08.2009, D: 2008-1-64, K: 09-39/946-233.

¹⁰³ RK, 26.08.2009, D: 2008-1-64, K: 09-39/946-233. RK, 04.02.2010, D: 2009-1-5, K: 10-13/130-50. RK, 27.10.2010, D: 2010-3-79, K: 10-67/1422-538.

ları, rekabetin kendisine fayda sağlayacağına ikna edilirse, yaşanılacak olayların önüne geçilebilecektir. Ayrıca yine rekabet kültürü gelişmiş rekabet toplumlarında özellikle maliyeti yüksek çevresel tedbirlere yönelik rakip firmaların ortak yatırım yapmaları -rekabet kurallarını ihlal etmeden- mümkün olabilecektir.

Son olarak, rekabet kültürünün artırılması için, rekabet savunuculuğu hakkında yapılacak düzenleme içerisinde geri dönüş yapma -Kamu Denetçiliği Kurumunda olduğu şekilde- şartı eklenmelidir. Rekabet savunuculuğu kapsamında Rekabet Kurumunun görüş belirtmesi durumunda, ilgili taraf, belirli süre içerisinde Kurumun görüşüne karşı geri dönüş yapmalıdır. İlgili taraf, rekabet otoritesinin görüşüne uygun hareket etmek zorunda olmamakla birlikte, niçin uymadığının gerekçelerini belirli süre içerisinde rekabet otoritesine bildirmelidir¹⁰⁴. Bu uygulama rekabet kültürünün artmasına ve rekabet otoritesinin de belirttiği görüşler hakkında kendisini geliştirmesine faydalı olacaktır. Aynı zamanda, ilgili tarafları kurumun görüşlerine uygun davranma yönünde teşvik edici olacaktır. Yapılacak düzenleme içerisinde, Rekabet otoritesinin, savunuculuk kapsamında belirttiği görüşlere belirli süre içerisinde yanıt verme şartının eklenmesi ve kamu tüzel kişilerinin rekabet hukukuna uygun hareket edip etmediğine yönelik belirli aralıklarla Rekabet Kurumu tarafından denetime tabi tutulmasının da faydalı olacağı kanaatindeyiz.

Rekabet kültürü içerisine girmeyi reddeden kamuya yönelik değerlendirme safhasının eklenmesi, rekabet kültürü bakımından önemli bir gelişme olacaktır. Kamu tüzel kişilerinin belirli sürelerle Rekabet Kurumu denetimine tabi tutulması ve denetim sonucunda ortaya çıkan raporun kamuya açık şekilde yayımlanması, rekabet kültürünün geliştirilmesi bakımından önemli etki yapacaktır. Rekabet Kurulu kararına farklı gerekçe yazan bir kurul üyesi, etkili rekabet savunuculuğunun, muhatabı belli olan ve doğrudan rekabeti bozan hareketlerin ve çözümlerin, bu muhataplara iletilmesinden geçtiğini belirtmektedir. *“Bilebildiğimiz kadarıyla diğer ülke deneyimleri ve 15 yıllık Türkiye uygulaması, rekabet savunuculuğunun düzenleyicilere yönelik boyutunun yeterince etkili olmasının yolunun; Kurumun, muhatabı belli olmayan, “rekabet iyidir”, “rekabet yararlıdır”, “rekabet kurallarına uygun davranın” gibi genel geçer sözlerinden değil, muhatabın (ilgili merciinin) açıkça belli olduğu, “hangi” eylem, işlem ya da düzenlemenin, “nasıl” adil yarış koşullarını bozduğunu ortaya koyan ve mümkünse çözümüne ilişkin önerilerini söyleyen görüşlerini ilgililere iletmesinden geçtiğini göstermiştir.”*¹⁰⁵ Kamu tüzel kişilerinin, belirli aralıklarla bu yaptırımı olmayan denetim neticesinde, rekabeti bozan davranışları saptanabilecek ve doğrudan muhataba çözüm önerileri iletilecektir. Yine bu değerlendirmeler neticesinde, kamu tüzel kişileri sonraki değerlendirmelerde daha iyi sonuç elde edebilmek için rekabet kültürü içerisinde hareket etmeye başlayabilecektir.

¹⁰⁴ *“İngiltere örneğinde 90 gün içinde geri dönüş yapma zorunluluğu bulunmaktadır.”* Rekabet Kurumu, “3. Rekabet Ekonomisi ve Politikası Sempozyumu”, 49, 50, 116.

¹⁰⁵ RK, 06.12.2012, D: 2012-4-255, K: 12-62/1615-592.

D. KOLLUK / EKONOMİK KOLLUK

Kamu düzeni, Türk Hukuk Lügati'nde “Bir memlekette amme hizmetlerinin iyi yapılmasını, devletin emniyet ve asayişini ve fertler arasındaki münasebetlerde huzuru ve ahlak kaidelerine uygunluğu temine yarıyan müessese ve kaidelerin hepsi”¹⁰⁶, Anayasa Mahkemesi tarafından ise “Bu suretle yapılmış olan tariflerin incelenmesi sonucunda (Kamu düzeni) deyiminin; toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilâtının muhafazasını hedef tutan her şeyi ifade ettiği, bir başka deyimle cemiyetin her sahadaki düzeninin temelini teşkil eden bütün kuralları kapsadığı sonucuna varılmaktadır.”¹⁰⁷ şeklinde tanımlanmaktadır¹⁰⁸.

Kamu düzeninin unsurları olarak; güvenlik, dirlik ve esenlik, sağlık sayılmaktadır. Geleneksel üçlü olarak ifade edilen bu üç unsurun yanı sıra dördüncü unsur olarak ahlak unsuruna da yer verilmektedir. Kamu düzeninin genişleyen tanımı içerisinde kamusal estetik, bireylerin kendilerine karşı korunması, insan onuru, ekonomik kamu düzeni, ekolojik kamu düzeni gibi unsurlar üzerinden inceleme yapılmaktadır¹⁰⁹. Rekabet hukuku ile ilgili ekonomik kamu düzeni üzerinden değerlendirme yapılmaktadır.

Toplum içerisinde bireyin hak ve özgürlükleri, toplumsal çıkarlar ve rekabet ortamında menfaat savaşı içerisinde devletin müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır¹¹⁰. Anayasa Mahkemesi bu müdahaleyi ve müdahalenin sosyal ve hukuksal altyapısını şu şekilde değerlendirmektedir:

“Anayasa'nın çeşitli maddelerinde yer alan, “... kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak...” (madde 5), “... Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır (madde 48); ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı ... planlamak ...” (madde 166); Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır...” (madde 167); şeklindeki hükümler, Devletin ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek, gerektiğinde bu alana müdahale hususunda görevli kılındığını ortaya koymaktadır.”¹¹¹

Özay, toplumun ihtiyacının giderilmediği hatta haz vererek giderilmediği takdirde huzursuzluğun baş göstereceği ve bu huzursuzluğun kamu düzenini bo-

¹⁰⁶ Türk Hukuk Kurumu, *Türk Hukuk Lügati*, (Ankara: Maarif Maarif, 1944), 16.

¹⁰⁷ AYM, 28.01.1964, E. 1963/128, K. 1964/8.

¹⁰⁸ Öğreti de benzer tanımlar yapılmaktadır. “Kamu düzeni, bireylerin güvenlik, huzur ve sağlık içinde yaşamaları durumudur.” Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 525. Benzer tanımlar için bkz. Günay, *İdare Hukuku*, 258-259., Yayla, *İdare Hukuku*, 55-56.

¹⁰⁹ Bu hususta detaylı bilgi için bkz. Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2011).

¹¹⁰ Müslüm Akıncı, “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, S. 5, (2001): 2.

¹¹¹ AYM, E. 1985/16, K. 1986/5, 04/03/1986.

zacağını belirtmektedir¹¹². Kamu düzeni bozulduğunda eski durumuna getiren ve kamu düzenini koruyan idari etkinliklere ve bu etkinlikleri yürüten görevlilere kolluk denilmektedir¹¹³. Ekonomik kamu düzeni için gerekli tedbirleri alan ve bozulduğunda müdahale eden kolluk, ekonomik kolluk olarak nitelendirilmekte olup rekabet otoriteleri ekonomik kolluk içerisinde değerlendirilmektedir¹¹⁴.

Rekabet savunuculuğu kapsamında yürütülen faaliyetler, toplumda rekabet kültürünün oluşmasına ve gelişmesine bununla birlikte kamu düzeninin korunmasına katkı sunacaktır. Bu faaliyetleri, ekonomik kamu düzeni ve ekonomik kolluk içerisinde değerlendirmek mümkündür. Rekabet kültürünün oluşmadığı toplumlarda rekabetin sebep olduğu güvenlik problemleri yaşanmakta, bu problemler ise kamu düzeninin bozulmasına sebep olmaktadır. Bu hususla ilgili “*Rekabet Kültürü*” kısmında çeşitli örnekler verilmektedir¹¹⁵.

Aslında rekabet savunuculuğu, oluşturacağı rekabet kültürü ile kamu düzenini bozulmadan önlem almaktadır. Bu bakımdan kamu düzeni bozulduktan sonra harekete geçecek kolluk faaliyetine nazaran daha etkili ve faydalı olarak değerlendirilebilecektir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Stucke, rekabet savunuculuğu ile ilgili çalışmasının sonuç kısmına, “*Rekabet savunuculuğu, Alman ekonomistleri, İtalyan kuaförleri ve Kentucky emlakçıları koruyan rekabeti engelleyici hükümet kısıtlamalara yönelik faaliyetlerden daha fazlası olmalıdır.*” ifadesi ile başlamaktadır¹¹⁶. İşbu çalışmanın yapılma sebebi de *Stucke*’ın görüşü ile paraleldir. Rekabet otoritesi tarafından etkin ve aktif olarak kullanılacak rekabet savunuculuğu faaliyeti, birçok farklı alanda ve birçok farklı hukuki meselenin çözümünde fayda sağlayacaktır.

Türkiye gibi rekabet kurallarının yeni geliştiği hukuk sistemlerinde rekabet savunuculuğu faaliyetinin temel eksiği kavramın ve etkilerinin bilinmiyor olmasıdır. Rekabet savunuculuğu, rekabet otoritelerinin rekabet kurallarını uygulamalarının yanında kullanacağı, toplumu rekabetin faydalarına ikna ederek rekabet kültürünü geliştirdiği araçlardır. Rekabet otoriteleri, görüş belirtmek, bülten hazırlamak, tavsiyelerde bulunmak, seminer-konferans düzenlemek şeklinde bir-

¹¹² İl Han Özay, “Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: ‘Çok Yaşa’ ya da “A Tes Amaour”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 56, S: 1-4, (1998): 295.

¹¹³ Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, 250. Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 527-536. Tan, *İdare Hukuku*, 390. Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, 474-477. Yayla, *İdare Hukuku*, 56-59.

¹¹⁴ Mutlu Kağıtçıoğlu, *Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti*, (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2016). Cenk Şahin, *Amerikan Federal İdare Hukukunda Regülasyon (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)*, (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2010).

¹¹⁵ Örneğin, Uber’in Türkiye ve Dünya genelinde faaliyete geçmesiyle birlikte, taksi esnafı tarafından araçlara yönelik saldırılar ve yolcuların tehdit edilmesi; zincir marketlerin açılmasının yerel esnaf tarafından tepkiyle karşılanması gibi hususlar belirtilebilecektir.

¹¹⁶ Stucke, “Better Competition Advocacy”, 1036.

çok savunuculuk metodu kullanılmaktadır. Rekabet savunuculuğunun esası, toplumu rekabetin getireceği faydalara ikna etmektir. Bu ikna faaliyetleri, rekabet savunuculuğunun esnek hukuk kuralları arasında değerlendirilmesine neden olmaktadır. Esnek hukuk kuralları, çoğulculuğa imkân sağlamak, katılımı ve kaliteyi arttırmak, standartları basitleştirmek gibi faydaları ile hukuk sistemlerine yeni bir bakış açısı kazandırmaktadır. İdare hukuku bakımından değerlendirdiğimizde, hukuken üstün olan idarelerin, üstünlüklerini bırakarak toplumu ikna etmeye çalışması, yeni bir bakış açısıdır. Yaptırımdan ziyade ikna gücünün kullanılması nedeniyle hiç şüphesiz üzerinde düşünülmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir.

Yaptırım gücü olmayan rekabet savunuculuğu kapsamında yapılan faaliyetlerin başarılı olamayacağı yönünde değerlendirme yapılabilecektir. Çalışma içerisinde rekabet savunuculuğu kavramı tanımlarken, bu eleştiriye yönelik olarak Kamu Denetçiliği Kurumu ele alınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun kararları tavsiye niteliğindedir. İlgili idarelerin kararlara uyma zorunluluğu bulunmaması nedeniyle, 2013 yılında idarelerin Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarına uyma oranı sadece %20'dir. Fakat 2023 yılında tavsiye kararlarına uyma oranı %80'lere ulaşmıştır. Bu durum, yaptırım gücü olmayan uygulamalarında olumlu neticeler verebileceğinin bir göstergesidir. Günümüzde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yanı sıra yaptırım gücünden ziyade iletişim ve iknayı benimseyen birçok hukuki müessese başarılı şekilde uygulanmaktadır. Bu nedenle, faydası topluma anlatılmış ve toplumu ikna etmiş, yaptırım gücü olmayan hukuki mekanizmaların etkin şekilde kullanılabilmesi mümkündür.

Rekabet Kurumu, rekabet savunuculuğu ile ilgili birçok faaliyet gerçekleştirmektedir. Fakat bu faaliyetler programlı bir düzenin parçası olmaktan ziyade, kendi içinde değeri olan parçalardan oluşmaktadır. OECD raporunda bu durumu, ara sıra olan, düzenli olmayan “*sporadik*” kelimesi ile anlatılmaktadır. OECD'nin kullandığı kelime, Rekabet Kurumunun rekabet savunuculuğu faaliyetini tanımlamaktadır. Rekabet savunuculuğu bir ikna faaliyeti olduğu için, sistemli bir düzenin işleyeceği süreç neticesinde oluşacaktır. Bu nedenle birbirinden kopuk faaliyetler yerine, düzen içerisinde planlanmış faaliyetler tercih edilmelidir.

Rekabet Kurumunun rekabet savunuculuğu ile ilgili faaliyetlerinde önemli bir diğer eksik ise kanuni düzenleme bulunmamasıdır. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 20. maddesi veya 27. maddesinin g, h, k fıkraları rekabet savunuculuğu için yeterli kanuni dayanak oluşturmamaktadır. Bu maddelere dayanılarak rekabet savunuculuğu yapılması, kanaatimizce yeterli değildir. Bu bağlamda 2014 yılında hazırlanan Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun tasarısının yapmış olduğu düzenleme kanuni dayanak için yeterli olacaktır. Yapılacak düzenleme idarenin kanuniliği ilkesini sağlamanın yanı sıra kavramın ciddiyetini ve bununla orantılı olarak etkisini de arttıracaktır. Yine, söz konusu tasarı içerisinde düzenlenen “*Rekabet İstişare*

Konseyi” benzeri bir oluşumun kurulmasının, rekabet savunuculuğu bakımından faydalı olacağını düşünmekteyiz.

Toplumun rekabetin getireceği faydaya ikna edilebilmesi, sağlıklı rekabet ortamının oluşmasının yanı sıra idare hukukunun çeşitli kavramlarıyla yakından ilgilidir. Çalışma içerisinde, rekabet savunuculuğunun tanımlanmasının yanı sıra bu ilişkiye de değinilmeye çalışılmıştır. Günümüzde “*küçülen kamu/devlet*” anlayışı çerçevesinde, kamu hizmetleri özelleştiriliyor olsa da piyasa belirleyiciliğinde hâlâ kamu/devlet önemli rodedir. Bu durumda kamu tüzel kişilerinin rekabet içerisine girmeye ikna edilmesi ve rekabet kültürünün parçası yapılması önem arz etmektedir. Rekabet otoriteleri kamuya yönelik rekabet hukuku kurallarını uygularken zaman zaman çekingen davranmaktadır. Rekabet otoritelerinin bu çekingen tavrı rekabet savunuculuğu ile bir nebze telafi edilebilecektir. Rekabet otoriteleri, rekabet savunuculuğu görevi ile rekabeti bozucu davranış hakkında kamu tüzel kişilerini uyarabilecektir.

Özelleştirmeler rekabet savunuculuğunun önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Özelleştirmeler neticesinde yeni tekellerin oluşmaması, rekabet ortamının bozulmaması gibi birçok hususta rekabet savunuculuğu kullanılabilir. İtibarlı bir rekabet otoritesi, halkın özelleştirmeler ile ilgili endişelerini giderecek adımlar atabilecektir.

Rekabetin paydaşlarının, sahip olduğu rekabet kültürü arttıkça kamu düzeyini bozan davranışlardan kaçınacağı, böylece kolluk faaliyetleri bakımından faydalı olacağı kanaatindeyiz. Bunun dışında, çalışma içerisinde incelenmeyen fakat başkaca çalışmalara konu olabilecek idarenin faaliyetleri de bulunmaktadır. Özellikle idarenin özendirme-destekleme faaliyetlerinin rekabet savunuculuğuyula ilişkisi incelenmeye değerdir. Özendirme ve destekleme kapsamında yapılan faaliyetlerin rekabeti bozucu etkileri üzerine inceleme yapılması ve rekabet otoritelerinin rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin bu hususta ne tür faydası olabileceği değerlendirilebilecektir. Yine regülasyon, rekabet savunuculuğu kapsamında değerlendirmeye uygundur. Regülasyonun, rekabet savunuculuğu ile paralel kısımları ve rekabet savunuculuğunun regülasyona faydaları incelenebilecektir. Bu hususta gelişen yeni bir kavram olarak “regülasyon savunuculuğu”, çeşitli çalışmalara konu olmaktadır.

Tüm anlatılanlar ışığında, rekabet savunuculuğu rekabet otoritesinin rekabet ortamını bozabilecek faaliyetlere karşı yaptırımı olmayan uygulamalarıdır. Bu açıdan aslında önleyici bir faaliyet veya bir nevi kolluk faaliyeti niteliğindedir. Rekabet savunuculuğu, rekabet ortamını bozabilecek faaliyetleri toplumu ikna ederek, rekabet kültürü içinde hareket etmesini sağlayarak engellemektedir. Ülkemiz özelinde rekabet savunuculuğunun henüz yeni gelişmekte olduğu iddia edilebilecek olup, önümüzdeki süreçte hem rekabet savunuculuğunun hem de rekabet savunuculuğunun idare hukuku perspektifinden incelenmesinin önemli olacağını kanaatini taşımaktayız.

KAYNAKÇA

- Açımız, Bige. “İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme.”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 24, S. 2 (2018): 530-568. <https://doi.org/10.33433/maruhad.502912>.
- Adalet Bakanlığı. “Yargı Reformu Stratejisi 2025-2029.” 2025.
- Akıllıoğlu, Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler.”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 9, S. 1-3 (1988): 11-22.
- Akıncı, Müslüm. “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu.”, *Rekabet Dergisi*, S. 5, (2001): 2-16.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2022.
- Atasoy, Veysel. *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*. Ankara: Nural Matbaacılık, 1993.
- Clark, John. “Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries.”, *OECD Journal: Competition Law and Policy* 4, S. 6 (2005): 69-80. Doi: 10.1787/clp-v6-art10-en.
- Dalkılıç, Elvin Evrim. Rekabet Kurulu’nun 4054 Sayılı Kanun Madde 9/3 Uyarınca Bildirdiği Görüşlere Danıştay’ın Yaklaşımı, İ. Yılmaz Aslan, editör, Rekabet Forumu Dergisi 100. Özel Sayı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2017. s. 167-186.
- Derbil, Süheyp. *İdare Hukuku Cilt: II*. Ankara: İstiklal Matbaacılık, 1952.
- Dere, Gülçin. “Uluslararası Hukuk Bağlamında Rekabet Otoritelerinin Yetki Sorunu ve Türkiye İçin Çözüm Önerileri.”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi: Rekabet Kurumu, 2012.
- DPT. “Dokuzuncu Kalkınma Planı, Rekabet Hukuku ve Politikaları.” 2007.
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.
- Guzman, Andrew T. ve Meyer, Timothy L. “International Soft Law.”, *Journal of Legal Analysis* 2, S. 1 (2010): 171-225. <https://doi.org/10.1093/jla/2.1.171>.
- Gülan, Aydın. “Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri.”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1987.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.
- Günday, Metin. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2022.
- Güneş, Ahmet M. “Uluslararası Çevre Hukuku Üzerine Bir İnceleme.”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 70, S. 1 (2012): 83-114.
- Gür, Necip Taha. *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019.
- ICN. “Advocacy and Competition Policy.”, ICN’s Conference Naples. 2002.
- ICN, “ICN Advocacy Working Group Competition Culture Project Report.”, 14. ICN Annual Conference Sydney. 2015.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu. *Para Piyasası Kurumlarına Yönelik Ekonomik Kolluk Faaliyeti*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2016.

- Kamu Denetçiliği Kurumu. “2024 yılı Faaliyet Raporu.” 2025. <https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/documentuploads/KDK-2024-Yili-idare-faaliyet-raporu/index.html>.
- Kula, Ayşegül. “Rekabet Kurumunun Birleşme ve Devralmalar Üzerindeki Kolluk Yetkisi.”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.
- Odyakmaz, Zehra, Çınarlı, Serkan ve Avcıoğlu Aksoy, Ezgi. *İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık Çözüm Usulleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- OECD. “Reviews of Regulatory Reform Turkey Crucial Support for Economic Recovery.” 2002.
- OECD. *Türkiye’de Rekabet Hukuku ve Politikası*. 2005.
- OECD. *Latin American Competition Forum, Session III: Strategies for Competition Advocacy*. 2010. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF\(2010\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF(2010)2/en/pdf).
- Okay Tekinsoy, Özge. *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2011.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Orak, Cem Çağatay. “Kamu Hizmetleri ve Kamu Teşebbüslerine Rekabet Hukuku Kurallarının Uygulanması.”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.
- Özay, İl Han. *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1996.
- Özay, İl Han. “Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: ‘Çok Yaşa’ ya da ‘A Tes Amour’.”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 56, S. 1-4, (1998): 293-295.
- Özkan, Ahmet Fatih. “Rekabet Savunuculuğunda Yeni Bir Araç: Rekabet Kurumu’nun Basın Bültenleri.”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, S. 2 (2014): 515-558.
- Özkan, Ahmet Fatih. “Seçimler ve Rekabet Hukuku Başka bir Rekabet Yasa Tasarısı Daha Kadük Oldu.”, *Rekabet Forumu* 95, (2015): 6-16.
- Rekabet Kurumu. 5. Yıllık Rapor*. 2004. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/5-pdf>.
- Rekabet Kurumu. 6. Yıllık Rapor*. 2005. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/6-pdf>.
- Rekabet Kurumu. 8. Yıllık Rapor*. 2007. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/8-pdf>.
- Rekabet Kurumu. 9. Yıllık Rapor*. 2008. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/9-pdf>.
- Rekabet Kurumu. 10. Yıllık Rapor*. 2009. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/10-pdf>.
- Rekabet Kurumu. 3. Rekabet Ekonomisi ve Politikası Sempozyumu. Ankara: Pelin, 2010.
- Rekabet Kurumu. Türkiye’de Rekabet Savunuculuğunun Kurumsallaşması Sempozyumu. 2010. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/etkinlik-yayinlari/26-pdf>.
- Rekabet Kurumu. Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2021. 2022. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/birlesme-ve-devralma-gorunum-raporlari>.
- Rekabet Kurumu. Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2022. 2023. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/birlesme-ve-devralma-gorunum-raporlari>.
- Rekabet Kurumu. Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2023. 2024. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/birlesme-ve-devralma-gorunum-raporlari>.

- Rekabet Kurumu. Birleşme ve Devralma Görünüm Raporu 2024. 2025. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Yayinlar/birlesme-ve-devralma-gorunum-raporlari>.
- Sezen, Seriyе. “Ombudsman Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi* 34, S. 4 (2001): 76.
- Shaffer, Jay C. “Competition Law and Policy in Turkey.”, *OECD Journal: Competition Law and Policy* 2, S. 8 (2006): 177-251.
- Stucke, Maurice E. “Better Competition Advocacy.”, *St. John’s Law Review* 83, S. 3 (2008): 951-1035.
- Şahin, Cenk. *Amerikan Federal İdare Hukukunda Regülasyon (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2010.
- Şengül, Ramazan. “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 14, S. 2 (2007): 126-145.
- Tan, Turgut. “Anayasal Ekonomik Düzen.”, *Anayasa Yargısı Dergisi* 7, (1990): 159-178.
- Tan, Turgut. “Özelleştirme Sürecinde Rekabet Kurumu’nun Yeri”, Rekabet Kurumu, Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu. Ankara: Rekabet Kurumu, 1999.
- Tan, Turgut. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2014.
- Temel, Esmâ. “Özelleştirme Uygulamaları ve Rekabet Politikası.”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2012.
- Türk Hukuk Kurumu. *Türk Hukuk Lûgatı*. Ankara: Maarif Maatbası, 1944.
- Ulusoy, Ali. *Kamu Hizmeti İncelemeleri*. İstanbul: Ülke Yayınevi, 2004.
- Ulusoy, Ali. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.
- Uyanık, Halit. *Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi*. İstanbul: On İki Levha, 2013.
- Ünüböl, Neyzar. “Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve Rekabet Savunuculuğu.”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, 2012.
- Yakupoğlu, Mehmet Mukadder. “Rekabet Kültürü ve Rekabet Hukuku.”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, 2001. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn37.pdf>.
- Yasin, Melikşah. *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi*. İstanbul: Beta, 2006.
- Yasin, Melikşah. “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, S. 1, (2019): 315-333.
- Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1985.
- Yıldırım, Turan. “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı Dergisi* 36, S. 1, (2019): 293-314.
- Yükselbaba, Ülker. “Postmodernizm ve Hukuk.”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 74, S. 1 (2016): 139-156.