

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,**

**REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : 2018-2-055  
**Karar Sayısı** : **20-29/371-167**  
**Karar Tarihi** : 18.06.2020

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Birol KÜLE  
**Üyeler** : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,  
Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ

**B. RAPORTÖRLER** : Tuğçe SAYER, Emircan AKSAKAL, Burcu ÇALIŞKAN OLGUN,  
Mustafa YAMAN, Şeyda EROL

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Türk Telekomünikasyon A.Ş.  
Turgut Özal Bulvarı 2 No: 4 06103 Aydınlıkevler/Ankara

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 28.02.2019 tarihli ve 19-10/112-M sayılı kararı uyarınca hakkında soruşturma yürütülen Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin dosyaya giriş talebinin değerlendirilmesi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 28.02.2019 tarih ve 19-10/112-M sayılı kararı ile Türk Telekomünikasyon A.Ş. (TÜRK TELEKOM) hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Söz konusu soruşturma çerçevesinde hazırlanan 28.02.2020 tarihli ve 2018-2-055/SR sayılı Soruşturma Raporu 03.03.2020 tarihinde TÜRK TELEKOM tarafından tebellüğ edilmiştir.
- (3) Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 04.06.2020 tarih ve 5259 sayı ile intikal eden yazıda TÜRK TELEKOM tarafından, savunma hakkının kullanılması ve bu çerçevede hazırlanacak yazılı savunmaların tam ve eksiksiz bir biçimde sunulabilmesi amacıyla, 4054 sayılı Kanun ve 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ (2010/3 sayılı Tebliğ) uyarınca, dosyaya giriş talep formunda belirtilen delillerin ivedilikle tarafına tebliğ edilmesi veya Kurum bünyesinde belirlenen yer ve tarihte incelenmesi talep edilmiştir.
- (4) Bu çerçevede düzenlenen 11.06.2020 tarih ve 2018-2-055/BN-5 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda; TÜRK TELEKOM tarafından 2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında yapılan başvuruya ilişkin olarak;
  - Şikâyetçiler tarafından sunulan ve gizlilik talebi olmayan başvuru dilekçelerinin ticari sır ve diğer teşebbüslere ait bilgiler karartıldıktan sonra çoğaltılmış nüshanın veya elektronik kopyalarının verilmesi veya gönderilmesine yönelik taleplerin kabul edilmesi gerektiği (Belge-1, 5, 10, 32, 80),
  - 2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında Kurum içi yazışma niteliği taşıyan Hukuk Müşavirliği görüşüne erişim talebinin reddedilmesi gerektiği (Belge-68),
  - Vodafone Net İletişim Hizmetleri A.Ş. (Vodafone Net) tarafından Kuruma sunulan cevap yazısının ekinde yer alan CD'nin kopyasına erişim talebinin reddedilmesi gerektiği (Belge-119),

- 2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında Kurum içi yazışma niteliği taşıyan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) cevap yazılarından Belge-159'un gizlilik talebi ihtiva etmesi nedeniyle söz konusu belgeye erişim talebinin reddedilmesi gerektiği (Belge-159),
- BTK görüş ve cevap yazılarına erişim talebine ilişkin diğer belgelerin, 2010/3 sayılı Tebliğ hükümleri uyarınca gizli kalması gereken içeriklerden arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyasının alınmadan ancak not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılacağı (Belge-4,12,16,20,31,34,41),
- Tamamı ticari sırlardan oluşan teşebbüslerin 2015-2018 yıllarına ilişkin kampanyalarındaki perakende fiyatlarına erişim talebinin reddedilmesi gerektiği (Belge-162, 164, 167)

kanaat ve sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

### **G. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK**

- (6) TÜRK TELEKOM tarafından 4054 sayılı Kanun ve 2010/3 sayılı Tebliğ çerçevesinde talep edilen bilgi ve belgelere aşağıda yer verilmiştir:
  - Gizlilik talebi bulunmayan şikâyet başvuruları (Belge-1, 5, 10, 32, 80),
  - Rekabet Kurumu Hukuk Müşavirliği görüşü (Belge-68),
  - Vodafone Net tarafından Kuruma sunulan cevap yazısının ekinde yer alan CD'nin kopyası (Belge-119),
  - BTK görüşleri ve cevap yazısı (Belge-4, 12, 16, 20, 31, 34, 41, 159),
  - Teşebbüslerin 2015-2018 yıllarına ilişkin kampanyalarındaki perakende fiyatları (Belge-162, 164, 167).
- (7) 4054 sayılı Kanun'un "*Delillerin Toplanması ve Tarafların Bilgilendirilmesi*" kenar başlıklı 44. maddesinin ikinci fıkrasında "*Haklarında soruşturmaya başlandığı bildirilen taraflar sözlü savunma hakkını kullanma taleplerine kadar kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evrakın ve mümkünse elde edilmiş olan her türlü delilin bir nüshasının kendilerine verilmesini isteyebilir*" hükmü yer almaktadır. Buna ek olarak aynı Kanun'un 44. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamaz.*" hükmü, evrak ve bilgi verilmesinin savunma hakkının esasına ilişkin olduğunu göstermektedir.
- (8) 2010/3 sayılı Tebliğ, tarafların kendileri hakkında düzenlenen belgelere erişimini mümkün kılarken bunun istisnalarını da düzenlemiş bulunmaktadır. Teşebbüslerin soruşturma kapsamında kendileri ile ilgili düzenlenmiş bilgi ve belgeleri isteme hakları bulunmakla birlikte bu bilgi ve belgelere erişimin yine mevzuat hükümlerinin izin verdiği ölçüde gerçekleştirilmesi esastır. Buna ek olarak 2010/3 sayılı Tebliğ'in 6. maddesinde yer alan, "*Taraflar dosyaya giriş hakkı kapsamında, Kurum içi yazışmalar ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve diğer gizli bilgileri içerenler hariç olmak üzere, Kurum bünyesinde kendileri ile ilgili düzenlenmiş her türlü evraka ve elde edilmiş her türlü delile erişebilir.*" hükmüyle, tarafların kendileri hakkında düzenlenmiş evrak ve delillere ulaşabileceği ancak Kurum içi yazışmaların ve başka teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ilişkin ticari sır ve sair gizli bilgi içeren evrakın bu kapsamda yer almadığı ifade edilmiştir. Bu kapsamda hangi belgelerin Kurum içi yazışma olduğu veya teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ait ticari sır niteliği taşıdığı hususu önem arz etmektedir.
- (9) 2010/3 sayılı Tebliğ'in "*Kurum İçi Yazışmalar*" kenar başlıklı 7. maddesinde;

*“(1) Kurum içi yazışmalar, Kurulun aldığı nihai kararlar bakımından hazırlayıcı işlem niteliğinde olan birimler arası yazışmalardır.*

*(2) Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgi ve belgeler ile Kurumun diğer kamu kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya özel sektör gerçek ve tüzel kişileri gibi bilgisine başvuru olanlarla yaptığı yazışmalar da iç yazışma olarak kabul edilir.”*

hükmüne yer verilmiştir. Buna göre Kurulun alacağı nihai karara kadar gerçekleştireceği hazırlayıcı işlem niteliğindeki yazışmalar, Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik (Pişmanlık Yönetmeliği) kapsamında sunulan bilgi ve belgeler ve Kurumun bilgisine başvurduğu kamu veya özel sektör üçüncü kişileri ile yaptığı yazışmalar iç yazışma olarak kabul edilmektedir.

- (10) 2010/3 sayılı Tebliğ’in “Dosyaya giriş hakkının kullandırılması” başlıklı 10. maddesinde;

*“(1) Dosyaya giriş hakkı, ilgilinin talebi de dikkate alınarak; dosya mevcudunda bulunan ve erişime açılan evrakın fotokopi yolu ile çoğaltılmış nüshalarının veya elektronik kopyalarının verilmesi ya da gönderilmesi suretiyle kullandırılabilir.*

*(2) Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrası ve 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde elde edilen bilgiler ile aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan diğer kurum içi yazışmalar, Kurum merkezinde incelenebilir.”* hükmüne yer verilmiştir.

- (11) Madde metni değerlendirildiğinde, her ne kadar 2010/3 sayılı Tebliğ’in 6. maddesinde tarafların Kurum içi yazışmalara erişemeyeceği ifade edilmişse de, aynı Tebliğ’in 7. maddesi kapsamında tanımlanan Kurum içi yazışmalara erişimin tamamen engellenmediği ancak aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan diğer Kurum içi yazışmaların, Pişmanlık Yönetmeliği kapsamında yapılan başvurularda sunulan belgeler ile benzer şekilde Kurum merkezinde incelenebileceğinin düzenlediği anlaşılmaktadır.

- (12) Tebliğ’in 6. maddesinin ikinci fıkrasının açık hükmü uyarınca dosyaya giriş hakkı kapsamının dışında tutulan “ticari sır ve diğer gizli bilgiler”in kavram olarak ne ifade ettiği hususunda ise Tebliğ’in “Ticari Sırların Belirlenmesi ve Gizli Tutulması” başlıklı 12. maddesi yol gösterici olmaktadır. Anılan maddenin ilk fıkrasında ticari sır kavramı,

*“teşebbüslerin faaliyet alanları ile ilgili olan ve gizli tutma iradesine sahip oldukları, yalnızca belirli ve kısıtlı bir kesim tarafından bilinen ve elde edilebilen, başta rakipleri olmak üzere üçüncü kişilere ve kamuya açıklanması halinde ilgili teşebbüsün ciddi zarar görme ihtimali bulunan her türlü bilgi ve belge”*

şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise nelerin ticari sır kategorisinde addedilebileceğiyle ilgili örnek kabilinden olmak üzere;

*“Olayın ve teşebbüsün özelliklerine göre, teşebbüslerin iç kuruluş yapısı ve organizasyonu, malî, iktisadî, kredi ve nakit durumu, araştırma ve geliştirme çalışmaları, faaliyet stratejisi, hammadde kaynakları, üretim ve imalata ilişkin teknik bilgiler, fiyatlandırma politikaları, pazarlama taktikleri ve masrafları, pazar payları, toptancı ve perakendeci müşteri potansiyeli ve ağları, izne tâbi veya tâbi olmayan sözleşme bağlantıları gibi bilgi ve belgeler ticari sır olarak kabul edilebilir.”*

ifadesine yer verilmektedir.

- (13) Yukarıda genel hatlarıyla hukuki çerçevesi çizilen dosyaya giriş hakkı ve ticari sır normları ışığında mevcut başvuru bakımından yapılacak değerlendirmede öncelikle talebe konu belgelerin Kurum içi yazışma niteliğinde olup olmadığının ve daha sonra eğer bu niteliği haiz ise teşebbüsü aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu belgelerin 2010/3 sayılı Tebliğ'in 6. maddesi çerçevesinde; teşebbüs, teşebbüs birliği ve kişilere ait ticari sır niteliği taşıyıp taşımadığı hususu açığa kavuşturulmalıdır.
- (14) Dosyaya giriş başvurusunda, savunma hakkının kullanılması bakımından Rekabet Kurumu Hukuk Müşavirliği'nin soruşturma bakımından önem arz eden *ne bis in idem* ilkesine ilişkin görüş ve değerlendirmelerinin (Belge-68) TÜRK TELEKOM ile paylaşılması talep edilmektedir. Erişime açılması istenilen Hukuk Müşavirliği görüşü 2010/3 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin birinci fıkrası kapsamında Kurum içi yazışmadır. Hukuk Müşavirliği görüşünün aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği de bulunmadığından erişime açılmasına yönelik talep kabul edilmemiştir.
- (15) Dosyaya giriş başvurusunda, soruşturma konusu iddiaların içeriği hakkında bilgi sahibi olabilmek ve savunma hakkının etkin bir şekilde kullanması adına, Vodafone Net tarafından Kuruma sunulan cevap yazısının (Belge-119) ekindeki CD'de yer alan ses kaydının TÜRK TELEKOM ile paylaşılması talep edilmektedir. İlgili CD kişisel veriler ile ticari sırlar ihtiva etmekte ve CD'ye ilişkin gizlilik talebi bulunmaktadır. Gizli kalması gereken söz konusu verileri CD içeriğinden ayırtırmanın mümkün olmaması sebebiyle erişim talebinin reddedilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (16) Başvuruda, savunma hakkının kullanılması bakımından elektronik haberleşme sektörünün düzenleyici kurumu olan BTK'nin görüş ve değerlendirmelerinin (Belge-4, 12, 16, 20, 31, 34, 41, 159) TÜRK TELEKOM ile paylaşılması talep edilmektedir. Söz konusu belgeler 2010/3 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında Kurum içi yazışma niteliğindedir. Ayrıca Belge-159 kapsamında sunulan ve 17.07.2018 tarihli ve 2018/İK-SSD/217 sayılı BTK kararına esas teşkil eden İnceleme Raporu'na ilişkin gizlilik talebi olmasından dolayı Belge-159'a dair talebin reddedilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (17) 2010/3 sayılı Tebliğ'in 10. maddesinin ikinci fıkrasında aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği bulunan Kurum içi yazışmaların, Kurum merkezinde incelenebileceği ifade edilmiştir. Tebliğ hükümleri dikkate alındığında, BTK ile yapılan diğer yazışmaların (Belge-4, 12, 16, 20, 31, 34, 41'in) teşebbüsle ilgili kısımlarının Kurum merkezinde incelenebileceği kanaatine varılmıştır. Bu çerçevede anılan belgelerin, ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan ancak not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılabilmesi sonucuna ulaşılmıştır.
- (18) Başvuruda, savunma sunabilmek adına, Belge-162, 164, 167'de yer alan teşebbüslerin 2015-2018 yıllarına ilişkin kampanyalarındaki perakende fiyatlarına ilişkin bilgilerinin TÜRK TELEKOM ile paylaşılması talep edilmektedir. Söz konusu belgelerin tamamının teşebbüslerin ticari sırlarından oluşması sebebiyle belgelere erişim talebinin reddedilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

## H. SONUÇ

- (19) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 28.02.2019 tarih, 19-10/112-M sayılı Kurul kararı uyarınca yürütülen soruşturma kapsamında Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin dosyaya giriş talebine ilişkin olarak;
- Kurum içi yazışma niteliği taşıyan ve aklayıcı ya da suçlayıcı delil niteliği olmayan Hukuk Müşavirliği görüşüne erişim talebinin reddine,
  - Vodafone Net tarafından Kuruma sunulan cevap yazısının ekinde yer alan CD'nin kopyasına erişim talebinin, ticari sır/gizli bilgi içermesi ve gizlilik talebine konu olması nedeniyle, reddine,
  - Kurum içi yazışma niteliği taşıyan BTK cevap yazılarından Belge-159'a erişim talebinin, gizlilik talebine konu olması nedeniyle, reddine,
  - Kurum içi yazışma niteliğinde olan diğer BTK görüş ve cevap yazılarının teşebbüsle ilgili kısımlarının, ticari sır ve gizli bilgilerden arındırılarak Kurum merkezinde herhangi bir elektronik veya mekanik kopyası alınmadan, ancak not alınabilecek şekilde incelenmek üzere erişime açılmasına,
  - Tamamı ticari sırlardan oluşan teşebbüslerin 2015-2018 yıllarına ilişkin kampanyalarındaki perakende fiyatlarına erişim talebinin reddine,

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir