

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2020-4-005
Karar Sayısı : 23-18/324-109
Karar Tarihi : 13.04.2023

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan) Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER : Burak SAĞLAM, Sebahat Gözde BİRCAN, Yakup GÖKALP,
Burçin GÜLEŞ

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN**

: - Citibank AŞ
Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK,
Av. K. Korhan YILDIRIM, Av. Tolga ULUAY,
Av. Görkem YARDIM
Çitlenbik Sok. No:12 Yıldız Mah. 34349 Beşiktaş/İstanbul

(1) **D. DOSYA KONUSU: Rekabet Kurulunun 23.06.2022 tarih ve 22-28/455-184 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilmesi talebi.**

(2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Citibank AŞ (CITIBANK) tarafından gönderilen 22.03.2022 tarihli ve 26467 sayılı yazıda, Kurulun 26.08.2021 tarih ve 21-40/576-279 sayılı "Türkiye'de faaliyet gösteren banka ve finansal kuruluşların ve bunların temsilciliklerinin mevduat, kredi, döviz, tahvil, bono, hisse senedi ve aracılık hizmetlerine ilişkin faaliyetlerinde 4054 sayılı Kanun'u ihlal edip etmediklerinin tespiti"ne ilişkin kararı ve ilgili dosya kapsamındaki teşebbüslerin yurt dışında bulunan çalışanlarının Bloomberg ve Reuters platformlarındaki yazışmalarına yönelik bilgi isteme süreci ile ilgili olarak;

- Usulüne uygun tebliğ edilmeyen bilgi ve belge talebi kapsamında, günlük idari para cezasına maruz kalma tehdidi nedeniyle belirli şerhler ile sağlanan, oldukça hassas ve gizli niteliği olan kişisel bilgi ve müvekkil/bankacılık sırları içeren bilgi ve belgelerin hukuka aykırı delil olarak nitelendirilmesi gerektiği,
- Veriye Rekabet Kurumu (Kurum) personeline erişim sağlanması, verinin elleçlenmesi, işlenmesi, sentezlenmesi, yorumlanması ve aktarılmasının, bunlara dayanarak işlem tesis edilmesinin ve verilerin veri koruma mevzuatı kapsamında düzenlenen herhangi bir şekilde kullanılmasının, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) mevzuatı uyarınca talepte bulunan teşebbüslerin Türkiye'de yerleşik iştiraklerinin veya veri sahibinin (veriyi gönderen banka birimlerinin) hukuki ve/veya cezai sorumluluğunu doğurabileceği,
- Mahkeme kararı¹ uyarınca Kurum tarafından, (i) sağlanan verinin işlenmesine son verilmesi, (ii) otomatik veya otomatik olmayan sistemler vasıtasıyla analiz edilmesinin durdurulması, (iii) geri döndürülemeyecek şekilde yok veya imha edilmesi, (iv) saklanmaması, (v) herhangi bir idari işlem kapsamında kullanılmaması, (vi) yurt içerisinde veya yurt dışarısında üçüncü kişilere

¹ Ankara 3. İdare Mahkemesinin 16.02.2022 tarihli ve 2021/428 E. 2022/267 K. sayılı kararı.

aktarılmaması, (vi) aktarıldıysa aktarılan üçüncü kişilerin de yukarıda belirtilen hususları uygulamaları konusunda derhal bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesi gerektiği,

- Mahkeme kararı akabinde, verinin, Kurum veya herhangi bir üçüncü kişi tarafından, otomatik veya manuel bir şekilde daha fazla işlenmeyeceğini, saklanmayacağını ve aktarılmayacağını açıkça ortaya koyan bir idari işlem tesis edilmesi gerektiği ile bu veri doğrultusunda herhangi bir idari işlem tesis edilmeyeceğinin, verinin dosyadan çıkarıldığı ve geri dönüşü olmayacak şekilde imha edildiğinin Kurum tarafından teyit edilmesi gerektiği

ifade edilmiştir.

- (3) Söz konusu taleplerle ilgili olarak 11.04.2022 tarihli ve 42112 sayılı yazı ile Kurumumuz Hukuk Müşavirliğinden görüş istenmiştir. Hukuk Müşavirliğinin görüş yazısı 26.04.2022 tarih ve 42896 sayı ile IV. Denetim ve Uygulama Dairesi Başkanlığına ulaşmıştır. Bu çerçevede hazırlanan 2020-4-005/BN-04 sayılı rapor Rekabet Kurulunun (Kurul) 23.06.2022 tarihindeki toplantısında görüşülmüş, 22-28/455-1840 sayılı karar ile yukarıda yer verilen taleplerin reddine karar verilmiştir. Buna istinaden CITIBANK tarafından 14.03.2023 tarihli ve 36461 sayılı başvuruda;

- Kurulun soruşturma açılmamasına ilişkin 26.08.2021 tarihli ve 21-40/576-279 sayılı kararının hukuken kesinleştiği, zira kanuni süresi içinde söz konusu karara karşı herhangi bir idari dava açılmadığı,
- Bu doğrultuda Kurumun elinde bulundurduğu veri setine herhangi bir yargı denetiminde ihtiyaç duyulmayacağı,
- Dilekçe kapsamındaki talebin yapıldığı tarih itibarıyla, Kurulun CITIBANK hakkında idari para cezası verilmesine ilişkin kararının hâlihazırda Danıştay tarafından incelenmekte olduğu, söz konusu incelemenin de tamamlanmasıyla Kurumun veri setini saklamasını haklı çıkarabilecek son dayanağın da ortadan kalkacağı, bunun yanı sıra Kurulun verinin saklanmasına son verildiğine ilişkin teyidini engelleyecek herhangi bir unsur kalmayacağı,
- Kurumun başvuruya konu veri setini muhafaza etmesi durumunda, CITIBANK'ın ve grup şirketlerinin İngiltere ve ABD kanunları uyarınca potansiyel olarak hukuki ve/veya cezai sorumluluk altında kalabileceği

belirtilerek verinin imha edilmesi/silinmesi ve kullanılmamasına ilişkin talebi reddeden 23.06.2022 tarihli ve 22-28/455-1840 sayılı Kurul kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilmesi ve ilgili verinin Danıştay nezdinde devam eden temyiz süreci tamamlandığında imha edileceğine/silineceğine dair kesin ve açık bir teyit sağlayan bir karar verilmesi talep edilmiştir.

- (4) Söz konusu başvuruya ilişkin olarak düzenlenen 10.04.2023 tarih ve 2020-4-005/BN-05 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.

- (5) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda; Rekabet Kurulunun 23.06.2022 tarihli ve 22-28/455-1840 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yeni bir karar alınmasını gerektirecek herhangi bir durumun bulunmaması nedeniyle Citibank AŞ'nin

14.03.2023 tarihli ve 36461 sayılı başvurusunun reddedilmesinin uygun olacağı değerlendirilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (6) İYUK'un "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesinin birinci fıkrasında, "*İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir.*" hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda bir başvuruda bulunulabilmesi için aranan şartlardan ilki başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılması olup bu süre Danıştay ve idare mahkemelerinde açılacak iptal davaları için 60 gün olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede başvuruya konu Kurul kararı, CITIBANK tarafından 31.01.2023 tarihinde tebellüğ edilmiş olup CITIBANK tarafından yapılan 14.03.2023 tarihli başvurunun, 60 günlük dava açma süresi içinde yapıldığı anlaşılmaktadır.
- (7) Süresi içinde yapılan başvurunun değerlendirilmesinde, öncelikle, başvuruya konu 23.06.2022 tarihli ve 22-28/455-1840 sayılı Kurul kararında yer alan tespit ve değerlendirmeler hakkında bilgi verilmesi uygun olacaktır. Söz konusu Kurul kararında;
- Hukuk Müşavirliği görüşünde verinin usulüne uygun elde edilip edilmediğine ilişkin birbirine zıt mahkeme kararlarının olduğu ve istinaf sürecinin devam ettiği, mahkeme kararlarında elde edilen veri hakkında başvuru sahibi teşebbüslerin iddia ettiği üzere "*hukuka aykırılık*" bakımından herhangi bir değerlendirmenin yapılmadığı, nitekim veriye yönelik yapılacak idari işlemi işaret eden herhangi bir değerlendirmenin mevcut olmadığı, bu çerçevede söz konusu verinin silinmesini gerektiren bir durum olmadığı ve çelişkili mahkeme kararları bulunduğundan hareketle istinaf sürecinin tamamlanması gerektiği,
 - Bu doğrultuda, Kurul kararına yönelik çelişkili mahkeme kararları mevcut olduğundan ilgili uyuşmazlık üst yargı mercilerince giderilmeksizin bahse konu verinin silinmesinin zorunlu olmadığı,
 - Mahkeme kararlarında verinin hukuka uygun elde edilip edilmediği hususunda herhangi bir değerlendirmeye yer verilmediğinden hareketle 4054 sayılı Kanun'un 14. maddesinde verilen bilgi isteme yetkisine dayanılarak elde edilen verinin kullanılmasında ve Kurum uhdesinde tutulmasında herhangi bir hukuki engelin bulunmadığı, 4054 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak elde edilen verinin hukuki niteliği ile 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun (KVKK) 28. maddesinde yer alan istisna hükmü birlikte değerlendirildiğinde Kurumun söz konusu veriyi elde etme ve uhdesinde saklama hususlarında yetkili olduğu,
 - Bu doğrultuda gönderilen veri hakkında, mahkeme kararlarının gereği olarak, Kurul tarafından bir işlem tesis edilmesi gerektiği şeklindeki talebin hukuki bir dayanağının bulunmadığı, zira elde edilen veri hakkında belgelerin iade edilmesi veya silinmesi özelinde yerine getirilmesi gereken bir yargı kararının bu aşamada mevcut olmadığı, çelişkili yargı kararlarından dolayı istinaf sürecinin beklenmesi gerektiği,
 - Ayrıca önaraştırmanın sonlandırılmasına ilişkin gerekçeli Kurul kararının yayımlanmasının akabinde ilgili karar hakkında yargı yoluna başvurulması durumunda söz konusu verinin mahkemece talep edilmesi ihtimali bulunduğu,

- Öte yandan 4054 sayılı Kanun'da Kurumun veriyi saklama yükümlülüğüne ve bu yükümlülüğün süresine ilişkin herhangi bir düzenleyici çerçevenin mevcut olmadığı hususu da göz önüne alındığında teşebbüslerden elde edilen verinin belirli bir süre içerisinde silinmesini gerektirecek bir maddi vakıadan bahsetmenin mümkün olmadığı

değerlendirmelerine yer verilerek verinin silinmesi veya iade edilmesi talebinin reddedilmesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

- (8) Geline aşamada, Kurulun verinin silinmesi veya iade edilmesi talebini reddetmesine ilişkin gerekçelerinden önaraştırma kararına yönelik yargı yoluna başvurulabileceği ve verinin mahkemece talep edilebileceği hususunun mevcut durumda geçerliliğini korumadığı görülmektedir. Zira hakkında inceleme yürütülen teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı şeklinde neticelendirilen 26.08.2021 tarihli ve 21-40/576-279 sayılı Kurul kararına yönelik kanuni süre içinde herhangi bir idari dava açılmamış olup karar kesinleşmiştir.
- (9) Diğer yandan, söz konusu veri setinin önaraştırmanın sonlandırılmasına karar verilen 26.08.2021 tarihi itibarıyla işlenmesi, otomatik veya otomatik olmayan sistemler vasıtasıyla analiz edilmesi ve herhangi bir idari işlem kapsamında kullanılması söz konusu olmamış olup ilgili veri seti Kurum nezdinde sadece saklanmaktadır.
- (10) Öte yandan, Kurulun 23.06.2022 tarihli ve 22-28/455-1840 sayılı kararında talebin reddine ilişkin yer verilen diğer gerekçelerinin ise varlığını koruduğu görülmektedir. Ayrıca özellikle vurgulanması gereken bir husus gelinen aşamada CITIBANK'ın verilerin silinmesi talebine dayanak teşkil eden Ankara 3. İdare Mahkemesinin 16.02.2022 tarihli ve 2021/428 E. 2022/267 K. sayılı kararının, Rekabet Kurumunun istinaf başvurusunda bulunması üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesinin 09.11.2022 tarih ve 2022/392 E. 2022/1310 K. sayılı kararı ile kaldırılmış olmasıdır. Anılan kararda;

“Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Türk rekabet hukuku mevzuatı ve uygulamaları çerçevesinde Kanunun 2. maddesine dayanan etki doktrini prensibine göre rekabet otoritesinin yetkisinin belirlenmesinde, teşebbüsün nerede yerleşik olduğunun, tabiiyetinin bir önemi bulunmayıp, esasen teşebbüsün faaliyetinin Türkiye'ye etkisi olmasının önem arz ettiği, somut olayda, tüm bu açıklamalar ışığında, davacı şirketin "teşebbüs" olarak nitelendirileceği ve bu kapsamda AB hukukunda teşebbüsün ekonomik bütünlük içerisinde bulunduğu birlik bünyesinde Türkiye'de şubesi veya satış ofisi gibi bir varlığı varsa, söz konusu bilgi ve belgenin verilmesi ile ilgili talebin ekonomik bütünlük kapsamı içerisinde bağlı olduğu şirketlere yöneltilebileceği, ayrıca teşebbüsün AB bünyesinde ticari olarak bir varlığı bulunmasa bile, AB bünyesinde iktisadi olarak bağlı olduğu ana teşebbüse tebligat yapılabileceğinin kabul edildiği dikkate alındığında davalı Kurumun yetki ve görevi kapsamında ön araştırma yapılması için gerekli bilgi ve belgeleri kuruma vermekle sorumlu olan teşebbüslerin imkanı dahilinde gerekli bilgi ve belgeleri vermeleri gerekmektedir.

Bu durumda, 4054 sayılı Kanunun yukarıda anılan 14. maddesinde yer alan hüküm uyarınca davacı şirketin, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve İngiltere'de istihdam edilen, Türk Lirası ile alım-satım işlemleri yapan traderlarından

(yatırımcılarından) TL kotasyonlu işlem hacmi en çok olan ilk 10 traderin (yatırımcının) Bloomberg ve Reuters platformlarındaki chat (sohbet) odalarında 01/01/2018-17/01/2020 tarihleri arasında yaptıkları tüm yazışmaların ilgili platformlardan temin edilerek elektronik formatta gönderilmesine yönelik 05/02/2020 tarih ve E:2050 sayılı yazıya gereği gibi eksiksiz biçimde cevap vermeyerek istenilen bilgi ve belgeleri kuruma ibraz etmediği anlaşıldığından, yine aynı Kanununun 16. maddesinde yer alan düzenleme gereği idari para cezasıyla tecziye edilmesine ilişkin Rekabet Kurulununun 02/07/2020 tarih ve 20-32/397-179 sayılı kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.”

İfadelerine yer verilmiş ve rekabet hukukundaki ekonomik bütünlük kavramına vurgu yapılarak CITIBANK'ın bilgi talebine cevap vermemesine ilişkin Kurulun idari para cezası tayin ettiği kararında hukuka aykırılık bulunmadığı belirtilerek İdare Mahkemesinin kararının kaldırılmasına hükmedilmiştir. Bu bağlamda, mevcut durumda CITIBANK'ın verilerin silinmesi talebine dayanak teşkil eden İdare Mahkemesi kararı bir üst mahkeme tarafından kaldırılmış olup teşebbüsün talebinin hâlihazırda dayanaksız kaldığını söylemek mümkündür. Bunun yanı sıra verilerin silinmesi talebine ilişkin Kurulun ret kararındaki gerekçelerden biri olan yargı sürecinin devam ediyor oluşu, Bölge İdare Mahkemesi kararına ilişkin temyiz yolunun açık olması sebebiyle halen geçerliliğini korumaktadır.

- (11) Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak elde edilen bilgi ve belgeler bakımından, KVKK'nın istisna hükmü de göz önünde bulundurularak Kurumun başvuru konusu veriyi elde etme ve uhdesinde saklama hususlarında yetkili olduğu değerlendirilmektedir. Diğer yandan 4054 sayılı Kanun'da verilerin ne kadar süre ile saklanacağı ve silinip silinmemesi hususlarına ilişkin ise düzenleyici bir çerçeve bulunmamakta olup bu bakımdan Kurumun anılan hususlara ilişkin icra ile mükellef olduğu bir durumdan ise bahsedilemeyeceği değerlendirilmektedir. 23.06.2022 tarihli ve 22-28/455-1840 sayılı Kurul kararının gerekçeleri arasında bulunan bu hususlara ek olarak, bilgi talebinin usulüne uygun tebliğ edilip edilmediğine ilişkin inceleme yargı süreci devam etmektedir. Bu doğrultuda Kurul kararında yer verilen tespit ve değerlendirmeler dikkate alındığında, anılan talebe ilişkin olarak CITIBANK'ın İYUK'un 11. maddesi kapsamındaki başvurusunda yer alan diğer hususların, Kurul kararında incelenip karara bağlanan ve mevcut durumda da geçerliliğini koruyan hususlar olduğu görülmektedir.
- (12) Bu kapsamda soruşturma açılmasına yer olmadığına yönelik Kurul kararının kesinleşmesi haricinde Kurulun 23.06.2022 tarihli ve 22-28/455-1840 sayılı kararının, İYUK madde 11 kapsamında kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yeni bir karar alınmasını gerektirecek şartların bulunmaması, CITIBANK'ın verilerin silinmesine yönelik ilk talebine dayanak teşkil eden mahkeme kararının Bölge İdare Mahkemesi tarafından bozulmuş olması ve söz konusu karara dayanak teşkil eden diğer gerekçelerin ise geçerliliğini koruması nedeniyle CITIBANK'ın İYUK madde 11 kapsamındaki başvurusunun reddedilmesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (13) Yapılan yeniden değerlendirme sonucunda; İYUK'un 11. maddesi kapsamında 23.06.2022 tarih ve 22-28/455-184 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.