

## Roundtable on Interplay Between Privacy and Data Driven Economy – 08.10.2019

### Toplantı Notları

#### Giriş

Asıl amacı Türkiye’de iyi düzenleme yapılması ve dolayısıyla yatırım ekosisteminin olumlu etkilenmesi olan bu *roundtable* çalışması, Leyla Keser’in açılışı ve Milletvekili Zeynep Yıldız’ın konuşması ile başlamıştır. Konuşmasında Yıldız, düzenleme yapılırken sorunun tespit edilmesi ve ancak bundan sonra işi en iyi bilen kişilerin bulunarak çalışılması gerektiğini belirtmiştir. Kişisel verilerin korunması mevzuatına ilişkin olarak ise öncelikle mahremiyete ve piyasada nasıl hareket edilmesi gerektiğine değinmiştir. Konuşmasında Zeynep Yıldız’ın temel itibariyle aktardığı tespitler şu şekildedir; Mahremiyet, özel hayatın gizliliği bağlamında anayasal güvenceye dayandırılmış hususlardan biridir ancak bu alanda Yargıtay’ın çelişkili içtihatları bulunmakta ve genel işlem şartları kapsamında bireylerin kabul etmekte olduğu hükümlerin bilinmemesi büyük bir sorun teşkil etmektedir. Sektörün büyümesi ile problemleri alanlar da artış göstermektedir. Açık rıza alımlarına bakıldığında da neyin ne kadar “açık rıza” kabul edileceği tartışmalıdır. Sadece “kabul” butonunu yer aldığı metinlerde açık rızanın varlığından söz etmek tartışmaya açıktır. Diğer taraftan bakıldığında ise açık rıza verilmeden (veri paylaşmadan) o ortamdaki içeriğe ulaşılabilmesi de uygun değildir. Bu çerçevede başka bir seçenek olması gerektiği belirtilmiştir. Bir başka önemli konu ise siber güvenlidir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi nezdinde tartışılan konulardan biri de veriye dayalı bir ekonomi yürütülmesinin ve veri sayesinde kişilerin eğilimlerinin analiz edilebilmesinin demokrasiler için tehdit teşkil edip etmediğidir. Cambridge Analytica olayında da gündeme geldiği üzere bu eğilim analizi yönlendirme ve irade fesadı ile sonuçlanabilmektedir. Bu nedenle Parlamenterler tarafından demokrasinin potansiyel sorunlarından biri olarak değerlendirilmiştir. Bir yandan ticarileştirilmiş verilerden işleyen bir pazarlama ve bir ekonomi varken diğer yandan da haklar söz konusu olup bunların her birinin bir arada veri temelli ekonomide nasıl konumlandırılacağı esas sorunu teşkil etmektedir. Türkiye’deki durumu değerlendiren Zeynep Yıldız, yabancı mevzuat ile karşılaştırma yapıldığında Türkiye düzenlemelerinin iyi bir noktada olduğunu belirtmiştir. Kişisel Verileri Koruma Kurumu’nun çalışmaları, işlerini hassasiyetle yerine getirdiklerini göstermektedir ancak bunun bir sonraki adımı olarak yönetmelikte neler olması ve/veya denetimin nasıl daha etkin bir hale getirilebileceğinin incelenmesidir. Bu çerçevede piyasanın devamlılığı (reklamların önemine değinilmiştir) ve siber güvenlik dikkate alınmalıdır. Bu süreçte diğer ülkelerin de neler yaptıklarının, küresel mutabakatların varlığı/gelişiminin takip edilmesi de önemli bir husustur. Avrupa Birliği düzenlemelerinin yeterliliğini tartışan Yıldız, küresel mutabakat gerekliliğine ve Birleşmiş Milletler (gençlerin sosyal medya kullanımı) konferansında kişisel verilerin korunmasına ilişkin küresel mutabakat ihtimaline sıcak bakıldığına değinmiştir. Avrupa Genel Veri Koruma Regülasyonu (GDPR) an itibariyle iyi bir düzenleme olmakla beraber paydaşlarının artırılması gerektiğini ekleyen Milletvekili, yasama ayağında bu konuda harekete geçilmek istendiği belirtmiştir.

Milletvekili Zeynep Yıldız'ın konuşmasını sonlandırması ile Leyla Keser; global trendlere bakılmasının 11.Kalkınma Planı ve yargı stratejisi kapsamında atf yapılan bir husus olduğunu, Modernize Edilmiş 108 sayılı Konvansiyon'a (108+) imzacı olunmasını desteklediklerini, bu şekilde küresel çapta üzerinde anlaşılmiş bir düzenlemenin getirilmiş olabileceğini ve bunun için Dışişleri Bakanlığı'nın ön hareketi için destek beklendiği belirtmiştir.

## Birinci Oturum

İlk sunumu gerçekleştiren Leyla Keser konuşmasına mevcut ulusal ve uluslararası kişisel verilerin korunması mevzuatına değinerek başlamıştır. Bu çerçevede Keser'in sunumuna dair önemli başlıklar şu şekildedir;

- **Mevcut düzenlemeler.** Veri ya da kişisel veriden bahsedildiğinde karşımıza iç hukukta yürürlükte olan düzenlemeler çıkmakta ve diğer yandan da uluslararası arenada Türkiye'yi bekleyen düzenlemeler bulunmaktadır. GDPR, hem 11.Kalkınma Planı hem de yargı reformu doğrultusunda 6698 sayılı Kanun'un evrilmesi gereken noktadır. Avrupa Birliği'nin bir başka veri düzenlemesi de elektronik haberleşme sektöründe kişisel verilerin korunmasına ilişkin e-Privacy (e-Gizlilik) direktifidir. Türkiye'de bu kapsamda bir yönetmelik yayımlanmış olup temel hak ve özgürlükleri ilgilendirmesi (kanunla düzenleme getirilmemesi) nedeniyle yürürlükten kaldırılmıştır. BTK'nın hazırlamış olduğu yönetmelik taslağı ise yürürlüğe konmamıştır zira Avrupa Birliği'nde de e-Privacy direktifinin taslağı söz konusudur. Bu alandaki düzenlemeler özellikle internet sitelerindeki çerezler ve son kullanıcı cihazlarında saklanan diğer veriler açısından önem teşkil etmektedir. Bu çerçevede düzenleyici otoritelerin birbirleri ile yakın ilişki içerisinde olması gerekmektedir zira bu alanda yapılacak bir regülasyonda KVKK ile BTK'nın birlikte çalışması gerekecektir.

- **GDPR düzenlemeleri.** 6698 sayılı Kanun düzenlemeleri tüm kişisel veri işleme faaliyetlerine hiçbir ayırım gözetmeksizin uygulanmaktadır. Bu yöntem ise veri temelli ekonomide birtakım aksamalara sebep olmaktadır. Bu çerçevede GDPR'ın risk temelli yaklaşımı devreye girmektedir ve veri işleme faaliyeti özel hayatın gizliliği üzerindeki etkisi ile değerlendirilmektedir. Akademik perspektiften bakıldığında mevcut kişisel verilerin korunması mevzuatında şekli uyumun ön planda tutulmakta ve bu şekilde sektöre getirilen yükümlülüklerin özel hayatın gizliliğini ne kadar koruduğu tartışmaya açık olmaktadır. Kişisel verilerin korunmasında hesap verilebilirliğin sağlanması için GDPR'ın sundukları arasında ayrıca şeffaflık ve riskin hesaplanarak tedbir alınmasını sağlayan veri koruması etki analizi (DPIA) yer almaktadır. Hali hazırda Avrupa Birliği'nde yapılan çalışmalar sayesinde hangi kişisel veri işleme faaliyetlerinin yüksek riskli olduğuna dair listeler/örnekler de elimizde bulunmaktadır. Bir başka önemli husus ise "co-regulation" olup buna göre düzenlemeler sadece devlet/otorite eliyle yapılmamaktadır ve devletin çizdiği çerçevede sektör oyuncularını ortak davranış kuralları ortaya koymaktadırlar. Bu tür "soft" düzenlemeler, GDPR'a uyumluluğun sağlanması adına desteklenmektedir. Ayrıca veri koruma standartları (ISO mahremiyet standartları gibi), akreditasyon ve sertifikasyon gibi araçlarla şirketlerin uyumluluklarını ortaya koyması mümkün olmaktadır. Son olarak veri koruma görevlileri ("DPO") istihdam etme yükümlülüğünün birtakım şirketlere getirilmesi ile 6698 sayılı

Kanun'un GDPR'a yaklaştırılması açısından önemli olacaktır. Türk mevzuatındaki irtibat kişisi ise rolü ve görevleri oldukça kısıtlı olması nedeniyle DPO'ya karşılık gelmemektedir.

- **Yurt Dışına Veri Aktarımı.** Veri temelli ekonomi için önemli olan hususlardan biri de veri koruma düzenlemeleri ile veri aktarımının yasaklanması değil aktarım için çerçevenin çizilmesidir. Veri aktarımında temel kaynaklar; iki veya çok taraflı uluslararası sözleşmeler, ülkelerin iç hukukları ve sektör kuralları (bankacılıkta SWIFT işlemleri, uluslararası ödemelerle ilgili ICC kuralları, Havacılık sektöründeki PNR paylaşımına yönelik kurallar gibi), bağlayıcı şirket kuralları, standartlar, sertifikasyon ve akreditasyon olabilmektedir. Bağlayıcı şirket kuralları, çok uluslu şirketlerin müşteri ve çalışanlarına ilişkin verileri konsolide edebilmeleri için Avrupa Birliği hukukunun geliştirdiği araçlardan biridir ve ilgili otoriteden bu kurallar izin alınmakta, aktarım bu şekilde gerçekleştirilmektedir. Aktarıma temel olacak bu kaynakların bulunmaması halinde ise Avrupa Konseyi'nin Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi (108 sayılı Sözleşme) ve bu sözleşmenin 181 sayılı protokolü uygulanacaktır. Bu metinlere göre aktarımın yapılacağı taraf sözleşmenin tarafı değilse ancak bu durumda yeterlilik aranmaktadır. 108 sayılı Sözleşme, "güvenli/güvensiz ülke neresi" sorusuna önemli bir cevap sağlamaktadır.

- **11.Kalkınma Planı.** Bu çerçevede adımlar atılması gerekecektir. Burada önemli olan hususlar arasında bulut kullanımı (veri temelli ekonomide önemli bir iş modeli olması) ve sadece GDPR değil diğer yaklaşımların da dikkate alınmasıdır. Veri lokalizasyonuna ilişkin düzenlemelerde barındırılan ilgili verilerin niteliği pek incelenmemektedir. Ancak aktarıma ilişkin düzenlemelerde (gerekli ve stratejik açıdan) verilerin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Veri temelli ekonomi alanında Avrupa Birliği'ne bakıldığında "dijital tek pazar" stratejilerinin yayınlandığını görmekteyiz. Bu metinlerde de tüm ekosistemin sağlıklı ve güvenli çalışabilmesi (hem şirketlerin ekonomik varlıkları hem tüketici korunması) için siber güvenlik ve "güven" konusunu başlı başına ele alınmaktadır.

- **Veri temelli ekonomiyi etkileyen düzenlemeler.** Düzenleyici etki analizi kültürü henüz Türkiye'de yerleşmemiştir. Kamu kurumlarının paydaşlarla bir araya gelmesi ile veri temelli ekonomiyi etkileyen düzenlemelerin tek taraflı irade ile çıkarılmalarının önüne geçilmektedir. Zira bu düzenlemeler ile ilgili sektörün ciddi zarar görme riski söz konusu olmaktadır. Türkiye'deki etki analizi genelde düzenlemenin yürürlüğe girmesinden sonra gerçekleşmektedir ancak hedef, el birliği ile iyi düzenlemenin en başından yapılması olmalıdır. Bu çerçevede çok paydaşlı çalışma modellerinin hep göz önünde bulundurulması önemli olacaktır.

- **Elektronik Ticaret.** Elektronik ticaret sektörünün nereden nereye geldiği, bu alandaki düzenlemelerin özel sektörde nasıl karşılık bulduğu, kalkınma ve strateji belgelerinde sektörü büyütmek ve veri temelli ekonomiye ulaşma hedeflerinin nasıl gerçekleştiği (ve gerçekleşmediği) gibi hususların değerlendirilmesi gerekmektedir. Yasama organının bu çerçevede yürürlüğe girmeden önce teklif metninin etki analizinin istemesi uygun olacaktır. Yürürlükte olan düzenlemelerin de etkilerinin analiz edilmesi kültürünün kazanılması ile ticari hayat gibi dinamik bir yapının özellikleri doğrultusunda Türk Ticaret Kanunu'nun da değiştirilmesinin nasıl değerlendirileceği tartışılabilir. Perakende ticaretin düzenlenmesine ilişkin kanun değişikliği taslağı örneği incelenirse etki analizi olmadan sürecin ilerlediğini ve taslak metnine erişimin mümkün olmadığını görmekteyiz. Dolayısıyla taslak metninin kamuya açık olması önemli olacaktır. Cumhurbaşkanlığı

sisteminde metinlerin kimler tarafından görüşe açılacağı net olmaması ise başka bir problem teşkil etmektedir. Buradaki öneri ise paydaşlarca değerlendirme, görüş ve teklif iletilmesi ve bu şekilde parlamentoya iletilmesi daha uygun olacağı yönündedir.

- **SPK ve Sağlık Bakanlığı Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü Nezdinde Paydaş Katılımındaki Sorunlar.** Etki analizinin yapılmasına yönelik sektör kaynaklı bir problem olarak feedback (geri bildirim) eksikliği dile getirilmiştir. Tebliğ ve benzeri metinlerin görüşe açılmasından sonra bu düzenlemeden etkilenecek olan bire bir muhataplardan feedback iletilmemesi sık karşılaşılan bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Paydaş şirketler bünyesinde bu feedback görüşünü hazırlayacak kişilerin istihdam edilmemesi bu problemin kaynağı olarak değerlendirilebilecektir. Ayrıca tartışma ortamı ve farklı fikirlerin ortaya konulmasına ilişkin bir kabullenme sorunu da söz konusu olabilmektedir. Türkiye'deki kültürün bu açılardan geliştirilmesi gerekeceği üzerinde durulmuştur. Bir diğer husus ise kamu otoritelerinin rolüne ilişkindir. Kural olarak piyasa kendi dinamiklerini oluşturmaktadır ve kamu gözetlemekte, gerekmesi halinde müdahil olması gerekmektedir. Ancak uygulamada kamu otoritelerinin piyasa geliştirmek ve benzeri daha müdahale gerektiren görevleri de söz konusu olmaktadır. Başka bir paydaş ise gelen feedbacklerin yapıcı olmadığını ifade etmiştir. Sivil toplum kuruluşlarının rolüne değinen bir başka katılımcı ise görüşe açılan her metnin taranarak takip edilmesinin uygulamada zorluk teşkil ettiği ve bu çerçevede sivil toplum kuruluşlarının otomatik haberdar olmasına imkan verecek bir çözümün uygun olabileceğini belirtmiştir. Bir başka çözüm önerisi ise belli regülasyonlar için etki analizi yapılmasını zorunlu tutan bir üst düzenlemenin getirilebileceğine ilişkindir. Son olarak etki analizine yönelik olarak kamu sektöründeki (etkiye ilişkin) tutarlı-doğru-hızlı akan bilgi sorunu gündeme getirilmiştir.

- **TÜBİSAD Görüşünden İnovasyona Yönelik Düzenleme.** Ticari açıdan bakıldığında GDPR'ın ve evirildiği yönün özellikle makine öğrenimi ve yapay zeka ile ilgili ülkelerin rekabetlerine büyük ölçüde etkileyecek bir yaklaşım görülmektedir. Özellikle ABD ve Çin bu alanda önemli aktörlerdir. Diğer taraftan Avrupa Birliği gibi uzun süredir çalışmalar yürüten ve bu konuda literatür üretmiş olan bir yapı söz konusudur. Tüm bu gelişmeler dikkate alınarak Türkiye'nin inovasyonda öncü olabilmesi için dengeli bir düzenlemeye ihtiyacı vardır. Mahremiyet konusu çok önemli olmakla beraber, paydaşların da ifade ettiği üzere, inovasyonun önüne geçen düzenlemelerin getirilmemesi gerekmektedir. Toplantının devamında bu kapsamda iletilen bir başka görüş ise "yeminli bilişimci" konseptinin getirilmesidir. Bu şekilde hukuki sorumluluğun belirliliği sağlanabilecektir.

- **Facebook; Sosyal Medya Perspektifi ve Otorite-Şirket Diyalogu.** Güven ve mahremiyet konularında düzenlemenin gerekli olduğu konusunda sosyal medya alanındaki paydaşlar da fikir birliğinde olduklarını belirtmişlerdir. GDPR incelendiğinde ise bu metnin çok iyi bir örnek olduğu ve açık rıza konusunda önem teşkil ettiği belirtilmiştir. GDPR'a göre açık rıza otoritelerin ve düzenleyicilerin uzak durduğu bir hukuki temel olup (spesifik olması ve benzeri kriterler ile) oldukça kısıtlı olacak şekilde düzenlenmiştir. Dolayısıyla hukuki temel konusuna basit yaklaşmak ve rızaya odaklanmak, ekosistem için olumlu olmayacaktır. İletilen bir başka görüş ise düzenlemelerin uygulanmasına ilişkindir. Bu çerçevede ekosistemdeki her bir paydaşın toplanarak aynı masada konuşabilmesinin önemli olacağı belirtilmiştir. Avrupa Birliği düzenleyicilerinin tutumuna bakıldığında regülatör ile şirketler arasında hep bir tartışma ortamının olduğu görülmektedir. İdari yaptırımların uygulanması

ile düzenlemelerin uygulanması sağlansa da bundan önce başvurulabilecek birçok yöntem bulunmaktadır. Otorite ile şirketin diyalogunun hem ilgili şirket hem de ilgili kişinin menfaatini daha çok koruyan bir metot olduğu, idari yaptırımların son çare olması ve bundan önce en olumlu sonucu verecek yollara başvurulması gerektiği ifade edilmiştir. Paydaşlardan gelen bu görüşlere yönelik olarak Leyla Keser Türkiye’de de açık rızaya yaklaşımın bu şekilde olduğunu belirtmiş ve düzenleyici kurumların regüle ettiği sektörü eğitici, onu geliştirici, hata ve yanlışlarda diyaloga açık kapı bırakması üzerine görüşlerini eklemiştir. Bu kapsamda iyi uygulamalar ile sektörün besleneceğini ve aynı hataların tekrarlanmayacağını, cezaların caydırıcı gözükmeyle beraber esasen paydaşlar arasında derin uçurum yaratabileceğini ve diyalogun bu anlamda önemli olacağını ifade etmiştir. Ancak bu görüşlere paydaşlardan aksi görüş iletilmiş ve veri temelli ekonomi gibi hala anlaşılmaya çalışılan ve regülasyon tartışmalarının henüz olgunlaşmadığı bir alanda karşı tarafla oturup konuşularak ilerlenmesinin her zaman mümkün olmadığı belirtilmiştir. Yaptırımların uygulanmamasına ilişkin olarak ele alınan bu konudaki aksi görüş, şirketlerin yükümlülüklerinin kaldırıldığı izleniminin oluşturulmaması temeline dayanmıştır.

- **KVKK & Farkındalık ve Bilinçlendirme.** Paydaşların tüm bu yaklaşımlara yönelik bir başka endişesi ise kişilerin bilinçsiz yaklaşımları ve bu nedenle mağdur olmaya kısmen elverişlilikleri üzerinedir. Bu konunun üzerinde durulması gerektiğini belirten paydaş görüşü üzerine Leyla Keser, Bilgi Üniversitesi olarak kişisel verilerin korunmasına ilişkin farkındalık ve bilinçlendirme çalışmalarının ilköğretimden üniversiteye kadar çocuk ve gençlere yönelik başladığını belirtmiştir. Bu çerçevede Kişisel Verileri Koruma Kurumu’nun da çalışmaları bulunmaktadır. Kamu kurumları ve özel sektördeki odaların üyeleri ile birlikte farkındalığın artırılması ilk olarak çalışılmış, ikinci aşama olarak ilgili kişilerin bilinçlendirilmesi hedeflenmiştir. Kişisel verilerin korunmasında çocukların daha hassas bir konumda bulunmaları ve çocukların kişisel verilerinin işlenmesinin sonuçlarının gelecekte görülecek olması gibi sebeplerden ötürü çalışmalara öncelikle çocukların bilinçlendirilmesi ile başlamıştır. Bu kapsamda okullarda kulüpler açılış, Kişisel Verileri Koruma Günü ilan edilmiş, kişisel verileri koruma gönüllüleri çalışmaları yürütülmüştür. Milletvekili Zeynep Yıldız da çocukların ve ailelerinin bilinçlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Son olarak en çok yoğunlaşılması gereken kesimin lise çağındaki gençler olabileceği üzerinde durulmuştur. Paydaşlarca gündeme getirilen konulardan biri de “mahremiyet”in tanımlanmasına ilişkin olmuştur. Buna ek olarak sosyal medya okur yazarlığı konusunda dünyaya göre Türkiye’nin nerede olduğu, sadece KVKK değil, eğitim ayağının da daha çok dikkate alınması gerektiği gibi hususlar paydaşlarca ifade edilmiştir. Tavsiye olarak bu kapsamda kamu spotları yayınlanması, üniversitelerin çalışmalara dahil edilmesi, bir olay yaşanmadan önce bilinçlenmenin sağlanması gibi fikirler ortaya konmuştur. Bir başka paydaşın buna ilişkin tavsiyesi ise okullarda bu konuda yarışma ve oyunlar düzenlenebileceğine ilişkin olup genel olarak devletin ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte çalışması gerektiği vurgulanmıştır. Eğitimin başka bir boyutu olarak siber güvenli kullanıcıların oluşturulması eklenmiştir.

- **TÜBİSAD & Dijitalleşme.** Türkiye’nin enflasyon, cari açık, ihracat gibi alanlardaki hedefleri incelendiğinde ciddi bir teknoloji hamlesinin gerekli olduğu, bu kapsamda dijital dönüşümün hem özel sektörde hem kamuda öne çıkarıldığı, verimlilik için veri işlendiğinde öngörülebilir modeller kullanıldığı, bu bağlamda büyük veri ve yapay zeka enstitüsü kurulmasının büyük bir hedef olduğu ancak pratikte sorunlarla karşılaşıldığı belirtilmiştir. Dijitalleşme için verinin işlenmesi gerekirken aynı zamanda (ihracat söz konusu ise) küresel

boyutta verinin paylaşılması da gerekmektedir. Bu noktada mevzuatın paydaşlar nezdinde oluşturduğu birtakım sorunlar gündeme gelmektedir. Avrupa Birliği mehz düzenlemesinin Türkiye’de kanun tasarısına dönüştürülmesi sırasında sertleştirildiğine dikkat çeken paydaş, bunun sonucunda birtakım veri işleme şartlarının kaldırıldığını ve uygulamada özellikle hassas verilerde ve insan kaynakları süreçlerinde sıkıntıların gündeme geldiğini eklemiştir. Bankacılık işlemlerinde kimlik fotokopisi alınması gibi birtakım süreçlerde çözülmesi mümkün olmayan problemler ile karşı karşıya kalınmaktadır. Diğer taraftan, yabancı şirketlerin Türkiye’ye yatırım yapması, Türk şirketlerin ihracat yapması için veri aktarımı zorunlu niteliktedir. Güvenli ülke listesinin yayınlanmaması bu anlamda bir sorun teşkil etmektedir. Türkiye’nin hedefleri veri temelli ekonomiye uygun olmakla beraber uygulamadaki bu problemlerin aşamadığı vurgulanmıştır. Bu gibi durumlarda ilgili bağımsız otoritelerin aktif davranarak sorunu çözmeye çalışması çerçevesinde BDDK örneği verilmiştir. Tüm bu veri aktarımı çıkmazına çözüm önerisi olarak Modernize Edilmiş 108 sayılı Sözleşme gündeme getirilmiştir. Bu sözleşmeye taraf olunmasının, Türkiye’nin veri anlamında bir merkez olması için en önemli adım olacağı, ancak evleviyetle yürürlükte olan 108 sayılı Sözleşme’ye başvurulması gerektiği belirtilmiştir. Zira ilgili sözleşme uyarınca veri transferinin sınırlandırılması sadece istisnai durumlarda mümkündür ve 181 sayılı ek protokol uyarınca mütekabiliyet aranması mümkün değildir. Dolayısıyla sözleşmeye taraf olmayan devletler için değerlendirme yapılacaktır. Bu bağlamda Rusya örneği verilmiş, çok katı uygulamaları olan bir ülke olmasına rağmen akit taraflara veri akışına izin verdiği ve bunların haricindeki ülkeleri değerlendirerek hangi ülkelere aktarım yapılabileceğini belirttiği ifade edilmiştir. Bir başka paydaş ise veri aktarımına ilişkin olarak bu konuda yasal düzenlemeleri olmayan ülkelerin rekabet açısından geri kaldıklarını ve yatırımların güçlü mevzuata sahip devletlere yöneldiğini eklemiştir. Özellikle finans sektöründeki şirketlerin ana şirketlerinin yurt dışında olması ve Türkiye’deki şirketlerin bu ana sunucudan bağımsız süreçlerini yürütemeyeceği gibi durumlarda veri aktarımının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

- **YASED & Öngörülebilirlik.** Uluslararası şirketlerin Türkiye’deki mevzuat değişiklikleri ile ilgili öngörülebilirlik açısından karşılaştıkları sorunlar paydaşlarca dile getirilmiştir. Türkiye’ye doğrudan yatırım akışını engelleyen bu belirsizliğin önüne geçilebilmesi için değişikliklerin, mutlaka geniş kitleleri temsil eden sektör dernekleri ve sivil toplum kuruluşlarınca istişare edilerek gerçekleştirilmesi önemli olacaktır. Bu çerçevede 32 sayılı Karar’ın zaman ve emek kaybına yol açan bir düzenleme olduğu ifade edilmiştir.
- **Kapanış Konuşması.** Milletvekili Zeynep Yılmaz, oturumu sonlandırırken hem sektörün hem Türkiye’nin rekabet gücünü kırmayacak ancak aynı zamanda temel bir insan hakkı olan mahremiyeti temin edici ortak bir düzenlemede buluşulmasını temenni etmiştir. Son olarak ise küresel ölçekte bu konuların takipçisi olunması gerektiğini vurgulamıştır.

## İkinci Oturum

İkinci oturumda Kerem Cem Sanlı, dijital platformları rekabet hukuku perspektifinden ele almıştır. Sanlı’nın sunumuna ilişkin açıklamalar ve tespitler aşağıda özetlenmiştir.

- **Dijital Platform Pazarının Niteliği.** Dijital platform pazarının rekabet hukukunun uygulanması açıdan özellikli bir durum teşkil edip etmediği sorunsalına öncelikle değinen Sanlı, sunum kapsamında bu pazarın özelliklerini izah etmiştir. Buna göre dijital platform pazarı; (i) *genellikle* iki taraflı müşteri grubunu internet mecrasında bir araya getiren ve aracılık hizmeti veren teşebbüslerden oluşmaktadır, (ii) dolaylı ağ etkisi söz konusudur; hem tüketici hem sağlayıcı açısından diğer taraftaki sayının artması pozitif bir faktördür ve platforma olan ilgiyi artırır; (iii) *genellikle* asimetrik fiyatlandırma olmaktadır, fiyatlandırmanın asıl tarafı çoğu kez üst pazar (sağlayıcı) olmakla beraber işlem platformu ise komisyon, işlemi üzerinden geçirmiyorsa üyelik, aylık ödeme siteleri vb. ücretlendirmeler söz konusu olabilmektedir, (iv) ölçek ekonomisi söz konusudur; belli bir ölçeğe geldikten sonra baştaki sabit maliyet çok aza indirilir, pazara ilk giren daha avantajlı konumdadır; (v) kapsam ekonomisi söz konusudur; özellikle elde edilen müşteri verileri sayesinde platformların başka mal ve hizmet sunmalarına imkan verir niteliktedir, (vi) marjinal maliyetler düşüktür; platforma ilave müşteri kazandırılmasının maliyeti düşüktür; (vii) veri odaklıdır; verinin rekabet avantajı veya dezavantajı olarak kullanılması mümkündür; (viii) tüketici kayıtsızlığı söz konusu olabilmektedir; tüketicinin ayırım yapma seviyesi düşük olabilmekte ve kendi menfaatleri doğrultusunda davranmayı sistematik hata yapabilmektedir. Tüm bu özelliklerin bir arada olduğu pazarların bulunması çok kolay değildir ve bu özelliklerin çoğu dijital platformlarda bulunmaktadır. Dijital platformların buldukları pazar bir “inovasyon pazarı”dır; tüketici nezdinde inovasyon, kaliteli ürün ve ürün çeşitliliği aranır ve platformun kendi hizmeti açısından fiyat rekabeti pek söz konusu olmamaktadır. Ayrıca kapsam ekonomisinin bir sonucu olarak büyüyen platformların ellerindeki veri sayesinde tüketiciye nelerin hitap ettiğini daha iyi bilmekte ve bu alanlarda büyüebilmektedirler. Bu büyüme organik olabileceği gibi devralmalar şeklinde de olabilmektedir ve platformların yoğun devralma eğilimleri bu bağlamda dikkat çekmektedir.

- **Rekabet Politikası.** Özellikle küresel ölçekte platformların faaliyet gösterdikleri pazarlarda yoğunlaşmanın çok olduğu görülmektedir. Yukarıda bahsedilen özelliklerin bir araya gelmesi ile pazara ilk giren platformların belirli bir ölçeğe geldikten sonra diğerlerinden üstün bir konumu koruması sonucu doğmaktadır. Bu husus rekabet hukuku anlamında bir sorun (giriş engeli) teşkil etmektedir. Pazarın özelliklerinden dolayı rekabet baskısı hissetmeksizin bu platformların iktidar gösterme ve stratejik güce sahip olma imkanları olmaktadır. Diğer taraftan ise platformların olağan üstü bir refah yaratmaktadır. Tüketicinin genellikle bedava bir şekilde mal ve hizmetlere erişmesi, sağlayıcıların da tüketiciler ile bu şekilde bir araya gelmesi, özellikle KOBİ’lerin tüketiciye ulaşımının sağlanması ve işlem maliyetlerinin düşmesi dikkate alındığında dijital platformların katkıları azımsanamayacak seviyededir.

- **Rekabet Hukukun Uygulanması.** Türkiye’deki uygulamaya bakıldığında Rekabet Kurumu’nun platformlara yönelik kısa sürede soruşturma kararı verdiği ve ihlal bulduğu durumlar karşımıza çıkmaktadır. Ancak rekabet mevzuatının uygulanmasında dijital platformlara ilişkin birtakım problemler söz konusu olabilmektedir. Örneğin “ilgili pazar”ın tanımlanması zaman zaman sorun olabilmektedir. Pazarın çift taraflı olması ve platformun fiyatlama diğer stratejilerini belirlerken (ve bir tarafın aslında fiyatlandırmaya tabi olmaması) pazar tanımı yaklaşımlarının platformlara uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Pazar tanımındaki sorunlar, o platformun ekonomik gücünün belirlenmesi, rekabet baskısının çerçevesinin çizilmesi gibi

faktörlerdeki hata nedeniyle ihlal tespiti yapılırken de hataya sebep olabilecektir. (Ancak pazar tanımını bir sonuca varmak için kullanılan bir araç olarak gören bir paydaşa göre pazar tanımına odaklanmak ile işin aslı gözden kaçabilmektedir.) Ayrıca pazar gücünün belirlenmesi de kolay olmayabilmektedir zira normalde pazar payına ve diğer faktörlere bakılmaktadır. Ancak dijital platformlarda ciro yerine başka parametrelere bakılması gerekecektir. Uygulamadaki bir başka sorun ise dışlayıcı uygulamalar, aşırı fiyatlandırma, sömürücü uygulamalar gibi konularda birtakım hukuka aykırılık testlerinin uygulanmasındaki zorluğa ilişkindir. Bu çerçevede ayrı bir kılavuzun gerekliliği ihtimali gündeme getirilmiştir.

- **Rekabet Hukukunun Yeterliliği.** Hukuk güvenliği açısından netleştirilmesi gereken bir konu da normal rekabet hukuku kurallarının nasıl uygulanacağı ve/veya başka bir düzenlemenin gerekip gerekmediği gibi hususların yanıtlanmasıdır. Birtakım dijital platform problemleri rekabet hukukuna yeni niteliktedir; MFC (en çok kayırılan müşteri) hükümleri gibi. Eskiden rekabet hukuku bağlamında ciddi sorun teşkil etmeyen MFC hükümlerinin cezalandırılması bakımından artık değerlendirilmesi gerekmektedir. Rekabet hukukunun yeterliliğine ilişkin bir başka endişe ise eşit sistemine ilişkindir. Bazı platformların devraldığı teşebbüslerin cirolarının olmaması ve çok düşük olması o devralma işleminin denetim dışında kalması sonucunu doğurmaktadır. Dijital platform pazarında yapılan devralmalar ise genelde inovasyona yatırım yapılması için gelecek vadeden bir teşebbüsün satın alınması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu kapsamda verinin rekabetteki konumuna ilişkin elimizde yeterli araçların henüz olmadığı söylenebilecektir. Rekabet hukukunun bu tür pazarlara müdahalesinin yavaş olacağı söylenmektedir zira *ex-post* uygulanan bir hukuk alanıdır ve sürecin tamamlanmasına kadar teşebbüsün ciddi fayda sağlama veya pazarı değiştirme riski vardır. Bu çerçevede tedbirlerin daha hızlı uygulanması gerektiğine ilişkin görüşler mevcuttur. Pazardaki yoğunlaşma sorunu ve pazar tarafından bu yoğunlaşmanın kendi kendisini düzeltmesinin pek mümkün olmaması da göz önünde bulundurulduğunda Avrupa Birliği ve çeşitli ülkeler nezdinde raporlar hazırlanması ve bu alanda bir literatür oluşması sonucunu doğurmuştur.

- **Görüşler.** Rekabet hukuku alanında oluşan bu literatür incelendiğinde rekabet hukukunun yeterli olduğu ve yorum yolu ile esnetilerek dijital platformlara da uygulanabileceği görüşü karşımıza çıkmaktadır. Türkiye, Almanya ve Avrupa Birliği uygulamaları bu görüşe örnek verilebilecektir. Ancak birtakım yeni akımlar da söz konusudur; ABD'nin daha müdahaleci olma ve rekabet hukukuna tüketici refahı dışındaki değerlerin de ithal edilerek çoğulcu değerler üzerinden rekabet hukukunun uygulanması. Rekabet hukukunun yeterli olmadığı ve yeni yasal düzenleme gerektiğine ilişkin görüş ile ikincil mevzuat veya kanun değişikliği ile usuli/araştırmaya veya eşiklere yönelik değişiklikler/yeni kılavuzlar teklif edilmektedir. Son olarak rekabet hukukunun yeterli olmadığı ve regülasyon ile tamamlanması gerektiği görüşü, dijital platformların rekabet hukuku dışı bir şekilde regüle edilmesini önermektedir. Bu çerçevede getirilen düzenleme ile açık yasaklamalar ve yükümlülükler getirilmesi teklif edilmektedir ve örnek olarak İngiltere ve Avustralya'nın teklifleri ele alınabilecektir. Regülasyona konu olabilecekler arasında veri taşınabilirliği, şeffaflık, kesin açık kurallar (net neutrality gibi) ve birlikte işlerliğe ilişkin düzenlemeler örnek verilmektedir. Belirtmek gerekir ki şeffaflık Avrupa Birliği'nde düzenlenmiştir ve diğer alanlarda da çalışmalar devam etmektedir. Görüldüğü üzere bu görüş uyarınca getirilecek düzenlemeler aslında salt rekabet hukuku sorunu olmayıp kişisel verilerin korunması,



medya, ifade özgürlüğü gibi alanların regüle edilmesine ilişkindir. Sonuç olarak günümüzde birtakım düzenlemeler mevcut olmakla beraber (Avrupa Birliği'nin platformlar ile ticari kullanıcılarının ilişkisini düzenlemesi, Fransa'nın MFC'yi yasaklaması gibi) genel çağlı bir regülasyon sadece fikir aşamasındadır.

- **SPK & RK Görüşleri.** SPK tarafından paydaşlar arasında asıl sorunu verinin merkezileşmesi ve birtakım şirketlerin elinde toplanması olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda Amazon'un kendi ürünlerini bedelin altında sattığı iddiası örnek verilmiş, platformların tüketici verileri elde etmek için iş modellerini geliştirdiği ifade edilmiştir. Bu uygulamanın doğrudan tüketiciye zararı olmamakla beraber bilginin sadece o platformda olması ve bu bilgiye ihtiyacı olanlar bakımından platformun tek tedarikçi olması sorun olarak nitelendirilmiştir. Rekabetin tüketici ile ilişki üzerinden kurgulanmasından ziyade ABD'nin bölmeye ilişkin yaklaşımının daha uygun olduğu ilgili paydaşça belirtilmiştir. Rekabet Kurumu'ndan gelen diğer bir değerlendirme ise rekabet hukuku camiasının bu konuyu tartışırken toplumun geri kalanınca daha sakın ele alındığı üzerinedir. Pazarı değerlendiren paydaş, özgün bir pazardan bahsettiğimizi ve tüketicinin tembelliğinin iktisadi etkilerinin görülebildiğini belirtmiştir. Diğer taraftan platformların tüketici refahını artırdığı, istihdam yarattığı ve özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomiler bakımından bu hususların önemli olduğu eklenmiştir. Soruşturmanın anlamlı olması için ise tüketici zararının ortaya konulması sorunsalını ele alan paydaş, tüketicinin zararı olarak zaman maliyeti ve veriyi tespit etmiştir. Diğer taraftan kartellerin dijitalleşmesinin de önemli bir konu olduğuna değinilmiş, gelecek vadeden şirketlerin devralınmaları ve rakiplerin daha piyasaya girmeden elimine edilmelerinin (*killer merger*) altı çizilmiştir. Ayrıca mevcut düzenlemelerin yoruma açık olmasına değinilmiştir. Rekabet hukukunda kazustik bir şekilde her şeyin düzenlenmesi çok makul olmamaktadır ve hukuki güvenliğin de çok riske atılmaması gerekmektedir. Dolayısıyla mevcut durumun tam ve doğru anlaşılması için otoritelerin çok aceleci davranmaması gerekecektir. Son olarak hukuki çarelerin neler olması gerektiği hususu tartışılmıştır zira sadece para cezası faydalı olmayacaktır ve pazarın lehine (tüketicinin refahını artıracak) bir çözüm önerisi gerekmektedir. Burada çözümün ihlali gerçekleştiren teşebbüs tarafından bulunması yöntemlerden biridir.

## Üçüncü Oturum

Üçüncü oturumda Mehmet Bedii Kaya veri temelli ekonomide siber güvenliğe ilişkin sunum gerçekleştirmiştir. Öncelikle Türkiye'deki plan ve stratejilerin çokluğuna (2023 Sanayi ve Teknolojisi Stratejisi, 11.Kalkınma Planı vb.) değinen Kaya, dijital altyapıların oluşturulması, yapay zeka enstitüsünün kurulması gibi geniş spektrumdaki hedefler üzerinde durmuştur; açık GDPR hedefi, güven hizmetleri, şebeke ve bilgi güvenliği direktifi, bulut bilişim düzenlemeleri, açık veri reformu, siber güvenlik standartları, ulusal blokzincir altyapısı... Orta vadeli planlarda ise daha somut hedeflere değinilmiştir; akıllı şehirler, akıllı ihracat platformu, finansal teknolojiler, dijital dönüşüm merkezleri, kamuda dijital dönüşüm, verinin daha etkin kullanılması, büyük veri, veri analitiği, yapay zeka ve ulusal siber güvenlik ve eylem planı. En büyük sorunun ise açık veri ile ilgili olduğu belirtilmiştir. Kamu kurumlarında oluşan büyük ölçekteki verilerin akışkan hale gelmemesi, aktarımda engeller olması ve bunların çoğunlukla hukuki engellerden ziyade psikolojik engeller olmasından bahseden Kaya, bu şekilde katma değer üretiminin yeterince sağlanamamasına değinmiştir. Zira açık verinin veri temelli ekonomide önemli olmasının başında kişisel verilerden arındırılan verinin sürekli olarak paylaşılması, o verinin

işlenip anlamlandırılması ile araçlar geliştirilmesi, verinin yorumlanması ve bu katma değerini nihayetinde ticari değere dönüştürülmesi gelmektedir. Platformların veri üzerinden para kazanmalarının eleştirilmesi, insanların gelişimi perspektifinden ele alındığında çelişkilidir çünkü bilgi aslında yüzlerce yıldır paraya dönüştürülen bir şey olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir taraftan *innovation hub*'lar ve düzenleyici *sandbox* çalışmaları ile otoritelerin gözetiminde bir uygulama geliştirilmesi sürecinde düzenleyici otorite ile daha etkin bir işbirliği sağlandığı ve bunun sonucunda bir idari yönetim modeli elde edildiği belirtilmiştir. Veri temelli ekonomide de asıl amaçlananın güven olduğunun da altı çizilmiştir.

Türkiye'nin politik hedefleri ve sıçrama yapılması imkanı olan alanlar (örn. oyun sektörü) dikkate alındığında platformlar düzenlenmesi sürecinde elimizdeki bu elverişli aracın olumlu etkilerinin de değerlendirilmesi gerekeceği belirtilmiştir. Son olarak "ağ toplumu" terimine vurgu yapan Kaya, bilginin zaten hep önemli olduğunu, şu an bahsedilenin "bilgi toplumu" olmadığını ve bir ağın parçası olunmasının asıl önemli olanın husus olduğunu ifade etmiştir.

Üçüncü oturumun ve *roundtable* çalışmasının kapanışında ise Leyla Keser Avrupa Birliği'nde dijitalleşme kapsamında otuza yakın düzenleme olduğunu, bunların hepsinin birbirlerine referanslı olduklarının, Türkiye'de bir düzenleme yapılması halinde de bu metnin diğer 20-30 düzenlemeyi etkileyeceğinin unutulmaması ve kurumlar arası görüşme ve iletişimin sıklaştırılması gerektiğini ifade etmiştir.