



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

ŞİKAYET NO : 2015/3031

KARAR TARİHİ : 08/11/2015

RET KARARI

ŞİKAYETÇİ : S.Ö.

ŞİKAYETÇİ VEKİLİ :

ŞİKAYET EDİLEN İDARE : Adalet Bakanlığı

ŞİKAYETİN KONUSU : Şikayetçi, Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi (UYAP) “Kurum Portalı” kullanımının özel hukuk tüzel kişileri bakımından ücretli hale getirilmesine ilişkin 09/06/2011 tarihli ve Adalet Bakanı imzalı “Olur” yazısının hukuka aykırı olduğunun tespiti talebinde bulunmaktadır.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ : 25/05/2015

I. USÛL

A. Şikâyet Başvuru Süreci

1) Şikâyet başvurusu, Kurumumuza elektronik ortamda 25/05/2015 tarih ve sayı ile kayıt altına alınan, gerçek kişiler için şikâyet başvuru belgesi doldurularak yapılmıştır. Şikâyet dosyası, 2015/3031 şikâyet numarası ile 01/06/2015 tarihinde tarafımıza havale edilmiş olup, aynı tarih itibarıyla dosyanın tetkikine başlanmıştır. Şikâyet başvurusunun karara bağlanması için 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikâyetin incelenmesine ve araştırmasına geçilmiş, 2015/3031 şikâyet numaralı “Ret Kararı” önerisiyle Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

B. Ön İnceleme Süreci

2) Yapılan ön inceleme neticesinde, şikâyet konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, şikâyetçinin gerçek kişi olup şikâyet konusu olay ile doğrudan ilgisinin bulunmamasına rağmen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyet Hakkı” başlıklı 7 nci maddesinde belirtildiği üzere, şikâyete konu idari işlemin temel hak ve özgürlüklere ilişkin olması sebebiyle menfaat koşulunun aranmayarak esasa geçildiği,

idari başvuru yollarının tüketildiği, şikâyetin süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksikliğin bulunmadığı, bu nedenle şikâyetin incelenmesine ve araştırılmasına engel bir durumun olmadığı tespit edilmiştir.

II. OLAY VE OLGULAR

A. Şikâyetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

3) Şikâyetçi başvuru dilekçesinde özetle; UYAP “Kurum Portalı” kullanımının, Adalet Bakanının 09.06.2011 tarihli Olur yazısı ile özel hukuk tüzel kişileri bakımından ücretli hale getirildiğini, temel hak ve özgürlükler kapsamında adalete erişim bakımından gerçek ve tüzel kişiler arasında böyle bir ayırım yapılmasının Anayasanın 10 uncu maddesindeki “eşitlik” ilkesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6 ncı maddesindeki “adalete erişim hakkı”nın ihlali olduğunu, nitekim UYAP’taki “Vatandaş Portalı” ve “Avukat Portalı”nı kullanan gerçek kişilerden ücret alınmadığını, bu eşitsizliğe son verilmesi talebiyle e-devlet uygulaması üzerinden yaptığı nolu ilk BİMER başvurusuna Adalet Bakanlığınca verilen 2015 tarihli cevapta; UYAP Kurum Portalı sayesinde özel hukuk tüzel kişilerinin emek, zaman, yol ve konaklama gibi birçok masraftan tasarruf sağladığının ve verilen hizmet sebebiyle bir ücret alınması gerektiğinin bildirildiğini, bunun üzerine özel hukuk tüzel kişilerinden UYAP Kurum Portalının kullanımı esnasında dosya başına alınan yıllık ücret uygulamasının hukuka aykırı olduğundan bahisle iptali için yine e-devlet üzerinden 2015 tarihli ve nolu ikinci BİMER başvurusunu yaptığını, Adalet Bakanlığınca verilen 2015 tarihli cevapta; iptal talebine ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılmaksızın 2015 tarihli ilk cevap içeriğinin aynen tekrar edildiğini, UYAP hizmetlerinin sunumunun “kamu hizmeti” olduğunu ve bu hizmetten yararlanmada gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri arasında ayırım yapılmasının ulusal ve uluslararası mevzuat bakımından hukuka aykırılık teşkil ettiğini iddia ederek UYAP “Kurum Portalı” kullanımının özel hukuk tüzel kişileri bakımından ücretli hale getirilmesine ilişkin 2011 tarihli ve Adalet Bakanı imzalı “Olur” yazısının hukuka aykırı olduğunun tespiti talebi ile Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

B. İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları

4) Adalet Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı 2015 tarih ve sayılı ilk cevabi yazısında özetle;

4.1) Kamu kaynakları kullanılarak kurum ve şirketlere sunulan özel hizmetler karşılığında bir ücret alınması suretiyle, UYAP Bilişim Sistemi üzerinden verilen hizmetlere ilişkin mali kaynak ihtiyacının bir kısmının bu hizmetten faydalananlardan karşılanmasının uygun olacağı değerlendirilerek 9 Haziran 2011 tarih ve 319 sayılı Bakanlık Oluru ile UYAP Kurum Portal Bilgi Sistemi üzerinden verilen hizmetin, şirketlerin takip ettikleri dosya sayıları baz alınarak ücretlendirilmesinin uygun görüldüğünü,

4.2) Özellikle çok sayıda dava ve icra dosyası bulunan şirketlerin, bu dosyalarını bir bütün halinde tek bir Portal üzerinden takip ederek avukatlarından veya yetkililerinden dosyalarıyla ilgili olarak tek tek bilgi toplamaktan kurtulduğunu, dosyaların takibi için sık sık adliyelere gitme ihtiyacı ortadan kalktığından hem zamandan tasarruf ettiklerini hem de bu işler için harcadıkları emek, yol ve konaklama gibi masraflardan büyük tasarruf sağladıklarını, önceden kullandıkları yazılımlara ayrıca veri girişi yapmalarına ihtiyaç bulunmadığını, böylece şirketlerin veri girişi ve yazılımların idamesi için personel ve kırtasiye giderlerinden de tasarruf ettiklerini,

4.3) Adalet Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının görev ve yetkilerini düzenleyen 2992 sayılı Kanununun 22/A maddesinin (a) bendindeki; “ Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

a)12 nci maddenin (c) bendinde belirtilen konular hariç olmak üzere, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşların ilgili birimleriyle iş birliği yaparak bilgi işlem sistemini kurmak, işletmek, bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, bunlara ait hizmetleri ilgili birimlerle birlikte yürütmek; bilgi işlem projeleri ile ilgili olarak Bakanlık birimleri arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak.” hükmü ile *Başkanlıklarının görevleri arasında bilgi işlem sistemi ile ilgili olarak “işletmek” sözcüğünden bahsedildiğini, bu kelimenin Türk Dil Kurumunun Büyük Türkçe Sözlüğündeki anlamlarından birinin de “Bir şeyi, bir kimseyi, bir yeri kullanarak veya çalıştırarak yarar sağlamak” olduğunu,*

4.4) 2992 sayılı Kanununun 30 uncu maddesinde ise “*Bakanlık, kanunla yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer idari metinlerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir.*” hükmü yer aldığından, şikâyete konu Bakan Oluru yazısının maddedeki “diğer idari metin” kapsamında düzenleyici işlem olarak uygulamaya konulduğunu,

4.5) Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan *Bilgi Toplumu Stratejisi 81 nolu Eylem Planı* ile kamudaki sayısal bilginin paylaşımı ve tekrar kullanımına yönelik esasların belirlenmesinin hedeflendiğini ve kamu sektörü bilgisinin paylaşımı ve yeniden kullanılmasına yönelik olarak, kamu kaynağı kullanılarak üretilen kamu bilgisinin devlet, işletmeler ve bireyler tarafından ticari veya ticari amaç dışında katma değer yaratılacak şekilde yeniden kullanılmasına yönelik politika belirlenmesi ve AB Mevzuatı da dikkate alınarak düzenleme yapılmasının amaçlandığını, UYAP Kurum Portalı ile sunulan hizmetin, söz konusu eylem planında belirtildiği şekilde kamu kaynağı kullanılarak hizmete sunulan kamu (adalet) bilgisinin, katma değer yaratacak şekilde işletmeler tarafından tekrar kullanılmasına yönelik bir politikanın somut bir uygulaması olduğunu, nitekim şikâyet konusu işlemlerle elde edilen gelirlerin Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü İşyurtları Daire Başkanlığı hesabına aktarıldığını ve her yıl bütçe kanunlarında gelir olarak gösterildiğini,

4.6) UYAP Kurum Portalı üzerinden hizmet sunumunun, Adalet Bakanlığının kamu hizmeti sunma görevinin ötesinde, serbest piyasada ticari faaliyet gösteren şirketlere (özel hukuk tüzel kişilerine) yönelik *ekstra bir hizmet olduğunu* ve yürürlükteki mevzuata göre Adalet Bakanlığının ticari firmalara internet üzerinden bu şekilde bir hizmet sunma mecburiyeti bulunmadığını, buna karşılık ticari şirketlerin de adalet işlerini hızlı, verimli, etkili ve kolay bir şekilde yürütebilmelerini teminen Adalet Bakanlığının kamu kaynaklarını da kullanarak UYAP Kurum Portalının hizmete sunduğunu, Bakanlıklarının bu hizmetin sunum şartlarını (ücretli/ücretsiz) Anayasanın 48 inci maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde belirleme hakkına sahip olduğunu, kaldı ki ticari firma sahiplerinin de yine anılan madde çerçevesinde bu hizmeti Adalet Bakanlığının belirlediği şartlarda alıp almama hakkının bulunduğunu, ticari faaliyet gösteren şirketlerin isterlerse adalet işlerini diğer mevcut yöntemlerle takip etmelerinin önünde herhangi bir engel bulunmadığını belirtmiştir.

Somut olayımızda; özel hukuk tüzel kişilerinin Adalet Bakanlığı Kurum Portalından faydalanabilmeleri için, Adalet Bakanlığı’nın belirlediği format dahilinde özel hukuk tüzel kişileri ile Adalet Bakanlığı arasında imzalanan “**Kurum Portal Kullanımına İlişkin Ücret ve Diğer Esaslara Dair Sözleşme**” hükümlerinde; Adalet Bakanlığı’nın UYAP Kurum Portalı veya UYAP ile Kurumun sistemi arasında kurulacak entegrasyon üzerinden karşı tarafa veri erişimi ve kullanımını sağlaması karşılığında veri erişim şartlarını ve ücret tarifelerini her zaman serbestçe belirleme hakkına sahip olduğu, Adalet Bakanlığı’nın bu hakkına istinaden ücrete esas verileri ve işlemleri, bunların paylaşım şekil ve şartlarını, bu veriler ve işlemler karşılığında alınacak ücret miktarını ve bu ücretin tahsil şeklini her zaman serbestçe belirleyebilme yetkisinin bulunduğu hususları düzenlenmiştir.

5)Şikayete konu idari işlemin tüm yönleriyle ortaya konulabilmesi için idarenin ilk cevabında eksik kaldığı değerlendirilen; a) UYAP Avukat Portalı ve Vatandaş Portalının kullanımından da ücret alınıp alınmadığı ile, b) Özel hukuk tüzel kişilerinin avukat ve diğer çalışanlarının, ücretli UYAP Kurum Portalı yerine bu portalları (UYAP Avukat ve UYAP Vatandaş Portalını) dosya bazında ücretsiz olarak kullanıp kullanmadıkları hususları, 2015 tarihli ve sayılı yazı ile ilgili idareden sorulmuş ve 2015 tarihli ve sayılı ikinci cevabi yazı alınmıştır.

6)Adalet Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı 2015 tarih ve sayılı ikinci cevabi yazısında özetle;

6.1) UYAP'ın hedefleri doğrultusunda on-line yargı hizmeti olarak sunulan UYAP Vatandaş Portalının faaliyete geçtiği tarihten bu güne tüm vatandaşlara ücretsiz olarak sunulduğunu, Avukat Portalının ise 28.02.2013 tarihli Bakan Oluru ile ücretsiz hale getirildiğini,

6.2) UYAP Vatandaş Portal Bilgi Sisteminin tamamen ücretsiz sunulan bir hizmet olup, kullanıcı bazlı çalıştığını, vatandaşların sisteme tanımlı kimlik bilgileri doğrultusunda elektronik veya mobil imza kullanmak suretiyle giriş yaparak sadece kendilerine ait şahsi dosyaları hakkında işlem/sorgu yapabildiklerini, bu anlamda Vatandaş Portalının temel mantığının, vatandaşlarımızın şahsi dosyalarını görüp işlem yapabilmelerini temin etmek olduğunu, ilgili vatandaşın tüzel kişi temsilcisi olsa dahi, o tüzel kişinin tarafı olduğu dosyaları Vatandaş Portalı üzerinden görmesi ve işlem yapabilmesinin veri güvenliği açısından mümkün olmadığını, zira Vatandaş Portalından dosya sorgulama ve işlem yapabilmenin dosya bazında tek tek evrak seçme ve işlem yapma şeklinde gerçekleştiğini, ayrıca Vatandaş Portalında kimlik doğrulama işlemlerinin elektronik imza ile yapıldığını, oysa ticari şirketlerin tarafı olduğu ve bazen yüz binleri bulan dosyaların Vatandaş Portalından sorgulanması ve şirket yetkililerinin kimlik doğrulamasının yapılabilmesinin bilgi güvenliği açısından imkânsız olduğunu, bunun yanında Kurum Portalında şirketin temsile yetkili kişilerine sistemde tanımlama yapılarak *tüm dosyaları raporlama imkânı* sağlandığını, bu hizmetin bireysel kullanıma uygun olan ve sisteme çok yük getirmeyen Vatandaş Portalından sağlanmasının mümkün olmadığını, tüm şirket yetkililerinin, şirketinin taraf olduğu fakat sistemde kendisinin davacı, davalı, alacaklı, borçlu, sanık, müşteki gibi sıfatlarla taraf olduğu tüm davaları da ücretsiz olarak Vatandaş Portalından görebildiğini,

6.3) Ücretsiz olarak hizmet veren UYAP Avukat Portal Bilgi Sisteminde ise avukatların, yetkileri dâhilinde UYAP'ta bulunan dava ve icra takip dosyalarını inceleme, elektronik imza ile dava açma, dava dosyalarına belge gönderme ve suret alma, duruşma günlerini sorgulama, dava harç ve masraflarını ödeyebilme imkânına sahip olduklarını, benzer şekilde şirketlerin de avukatları vasıtasıyla, ücretsiz olarak hizmet veren Avukat Portalı üzerinden tarafı oldukları dava dosyalarını inceleme ve tüm diğer işlemleri yapabildiklerini,

6.4) Serbest piyasada ticari faaliyet gösteren şirketler tarafından kullanılan UYAP Kurum Portalının ise; sadece tüzel kişiler için tasarlanmış, ekranları ve menüleri firma sahiplerinin işlerini kolay ve hızlı bir şekilde yapabilmeleri için özel olarak geliştirilmiş, dosyaların toplu olarak görülebildiği bir uygulama olduğunu, dolayısıyla bu Portalın UYAP içerisinde bulunmakla birlikte *tacirlere has bir uygulama yazılımı* olduğunu ve sunduğu hız ve kolaylık nedeniyle şirketlere ayrıca bir katma değer yarattığını, UYAP Kurum Portalı aynı anda çok sayıda raporun sorgulanmasına imkân sağladığından UYAP Bilişim Sistemine büyük yük getirdiğini, bu hizmet nedeniyle kullanılan lisans ücretlerinin arttığını, donanım parkının büyümesine sebep olduğundan sisteme büyük yük oluşturduğunu, Kurum Portal servisinin sadece 5 kişiyle sınırlı olmak üzere şirketlerin üst düzey yöneticilerine yetki verilerek sunulan bir hizmet olduğunu, *bu hizmeti satın almadan da şirketlerin davalarını yukarıda sayılan ücretsiz servisler (UYAP Vatandaş Portal ve Avukat Portal) aracılığıyla takip edebilme olanağının*

bulunduğunu, her geçen gün artan firma kullanıcı sayısına göre sistemin güncellenmesi, güçlendirilmesi ve bakımı ile idame hizmetlerinin daha geniş kapsamlı verilmesi gerektiğini, kullanıcı sayısı arttıkça sistem merkezinde kullanılan sunucu ve diğer donanım sayılarının da arttığını, ayrıca sistem merkezinde kullanılan yazılımlar için daha fazla lisans alınması gerektiğini, ticari faaliyet gösteren ve sunulan hizmetler nedeniyle daha çok kazanma olanağına sahip olan kuruluşların kendilerine sunulan hizmetin idamesi için gerekli donanımların alınması ve lisans bedellerinin ödenmesine katkıda bulunmasının hakkaniyet gereği olduğunu, bu portalın ücretsiz sunulması halinde sistemin bakım ve idamesi yapılamayacağından halen sayıları bini bulan ve kaliteli hizmet alan birçok kurumun ciddi mağduriyetler yaşayacağını, hatta bu durumun belirtilen hizmetin verilmesine veya sağlıklı olarak sunulmasına engel teşkil edeceğini belirtmiştir.

C. Olaylar

7) 3,4,5 ve 6 numaralı paragraflarda açıklandığı üzere şikayetçinin UYAP Kurum Portalı üzerinden verilen hizmetlerde dosya başına yıllık ücret talep edilmesinin hukuki dayanaklarının bildirilmesi talebi ile ilgili olarak iki kez BİMER başvurusunda bulunduğu, şikayetçinin Adalet Bakanlığı'na verilen cevaplar üzerine, UYAP Kurum Portalı kullanımının özel hukuk tüzel kişileri bakımından ücretli hale getirilmesine ilişkin Adalet Bakanı imzalı olur yazısının hukuka aykırı olduğunun tespiti için Kurumumuza başvuruda bulunduğu anlaşılmıştır.

D.İnceleme ve Araştırma Bulguları

8) Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma sonucunda; şikayet konusu olayın hukuka ve hakkaniyete uygun olduğu değerlendirilerek şikayetin reddi yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

9) 2709 sayılı T.C. Anayasasının “**Kanun önünde eşitlik**” başlıklı 10 uncu maddesinin son fıkrasında; “Devlet organları ve idare makamları, bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.” hükmü yer almaktadır.

“**Çalışma ve sözleşme hürriyeti**” başlıklı 48 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir.” denilmektedir.

“**Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı**” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.” hükmüne yer verilmiştir.

10) 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun “**Tanımlar**” başlıklı 3 üncü maddesinin (c), (d) ve (e) bentlerinde; “Bu Kanunda geçen; ...c)Bilgi: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan bu Kanun kapsamındaki her türlü veriyi, d)Belge: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları bu Kanun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plân, film, fotoğraf, teyp ve videokaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını, e)Bilgi veya belgeye erişim: İstenen bilgi veya belgenin niteliğine göre, kurum ve kuruluşlarca, başvuru sahibine söz konusu bilgi veya belgenin bir kopyasının

verilmesini, kopya verilmesinin mümkün olmadığı hâllerde, başvuru sahibini bilgi veya belgenin aslını inceleyerek not almasına veya içeriğini görmesine veya işitmesine izin verilmesini, ... İfade eder.” Hükümlerini amirdir.

Aynı Kanunun “Bilgi ve belgeye erişim” başlıklı 10 uncu maddesinin son fıkrasında; “Başvurunun yapıldığı kurum ve kuruluş, erişimine olanak sağladığı bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin gerektirdiği maliyet tutarı kadar bir ücreti bütçeye gelir kaydedilmek üzere tahsil edebilir.” hükmüne yer verilmiştir.

11) 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı” başlıklı 22/A maddesinin (a) bendinde; “ Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır: a) 12 nci maddenin (c) bendinde belirtilen konular hariç olmak üzere, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşların ilgili birimleriyle iş birliği yaparak bilgi işlem sistemini kurmak, işletmek, bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, bunlara ait hizmetleri ilgili birimlerle birlikte yürütmek; bilgi işlem projeleri ile ilgili olarak Bakanlık birimleri arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak.” hükmü yer almaktadır.

“Bakanlığın düzenleme görev ve yetkisi” başlıklı 30 uncu maddesinde; “Bakanlık, kanunla yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer idari metinlerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir.” denilmektedir.

12) 27/04/2004 tarihli ve 25445 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik’in “Bilgi veya belgeye erişim usulü” başlıklı 19 uncu maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum ve kuruluşlardan belge istenmesi halinde, başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyası verilir. Elektronik ortamdaki bilgi veya belgeler, elektronik posta, veri kopyalamaya yarayan diskler ve diğer araçlarla verilebilir.” hükmüne yer verilmiştir.

“Başvuru ücretleri” başlıklı 22 nci maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum ve kuruluşlar, elektronik posta yoluyla erişim sağlananlar dâhil, erişimine olanak sağladıkları bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden, bilgi veya belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, kopyalama, postalama ve diğer maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilir. Kurum ve kuruluşlarca uygulanacak bilgiye erişim ücret tarifesi Maliye Bakanlığınca belirlenir. Ancak erişimine olanak sağlanan bilgi veya belgelerin ilk on sayfalarının kopyaları için, postalama maliyeti dâhil herhangi bir ücret alınmaz.” denilmektedir.

13)14/02/2006 tarihli ve 26080 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 Sıra Nolu “Bilgi ve Belgeye Erişim Ücreti Genel Tebliği”nin 1 inci maddesinde; “Kanun ve Yönetmeliğin ilgili hükümleri uyarınca, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, erişimine imkân sağlayacakları bilgi ve belgeler karşılığında ücret talep edip etmemekte serbesttir. Ücret talep edilmesine karar verilmesi halinde, belirlenecek ücret; bilgi veya belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, yazma, tarama, kopyalama, postalama ve diğer maliyet unsurları ve sair giderlerle orantılı olacak ve maliyet tutarını aşmayacaktır. Ancak, erişimine imkân sağlanan yazılı ve basılı bilgi veya belgelerin ilk on sayfası için, postalama maliyeti dâhil herhangi bir ücret alınmayacaktır.” hükmü yer almaktadır.

14)1 Sıra Nolu Bilgi ve Belgeye Erişim Ücreti Genel Tebliğine ekli “Bilgi ve Belgeye Erişim Ücret Tarifesi”nin 7 nci maddesinde; “*Bilgi ve belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, yazma,*

tarama, kopyalama ve *diğer maliyet unsurları hariç olmak üzere*, sayfa sayısı veya belge türü ne olursa olsun elektronik postayla ulaştırılacak bilgi ve belgelerden, elektronik posta nedeniyle her hangi bir ücret alınmayacaktır.” denilmektedir.

B. Şikâyet Konusuna İlişkin Uygulamalar

15)Anayasa Mahkemesi 19/04/1988 tarihli ve 1987/16E., 1988/8K. sayılı kararında; “... Bir iktisadî kuruluş için satış bedelini anlatan “fiyat”ın kârı kapsadığı temelde doğru ise de, hizmetin kamu kurumunca verilmesinin bedeli olup giderleri asgarî düzeyde karşılayan “ücret”in fiyat sözcüğüyle adlandırılması, genel anlamda iktisadî işletmenin “satış” yapmasıyla bir tutulamaz. Kamu hizmetinin giderlerine yurttaşın bir ölçüde katılımının istenmesi, bu hizmetin satışı sayılamaz. ...klasik idare hukukunun bedelsiz-meccanî olmasını ilk koşul saydığı kamu hizmeti kavramı, giderek değişiklik görmüş, günümüzde karşılık olarak yararlananlardan ödeme güçleri oranında bir ücret alınması uygulaması yaygınlaşmıştır. Böylece, yararlananlarla yararlanmayanlar arasındaki eşitsizlik de giderilmiştir...” demek suretiyle, **kamu hizmetinden yaralanan kişilerden hizmet giderlerinin bir kısmını karşılamak üzere “ücret” alınmasında sakınca görmemiş**, hatta bu uygulama sayesinde kamu hizmetlerinin herkesin vergileriyle karşılanan maliyetleri bakımından **o hizmetten yararlanmayanlar lehine eşitsizliğin giderildiğini** açıkça ortaya koymuştur.

16)Anayasa Mahkemesi 31/10/2013 tarihli ve 2013/23E.-123K. sayılı kararında; “... Anayasanın 10. maddesinde yer verilen eşitlik ilkesi ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmektedir. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin kanunla aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere kanunlar karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik ilkesi, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durum ve konulardaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz...” şeklindeki açıklamalarıyla, **eşitlik ilkesine aykırılık** iddiaları değerlendirilirken dikkat edilmesi gereken noktaları göstermiştir.

17)Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 03/07/2000 tarihli ve 2000/401E.-938K. sayılı kararında; Danıştay 10. Dairesinin “...sosyal hizmetlerin çağdaş bir anlayış ve bilimsel uygulamalara paralel olarak yerine getirilmesi ve ihtiyaçlara cevap verebilmesinin ancak toplum kaynaklarından azami derecede yararlanması olanağının sağlanması ölçüsünde mümkün olabileceği, davalı kurumca sunulan sosyal hizmetten faydalanırken hizmetin maliyeti de göz önünde bulundurularak bir miktar ücret istenmesinde kamu yararı ve hizmetin gerekleri bakımından herhangi bir aykırılık bulunmadığı...” yönündeki kararı hakkında davacının “karar düzeltme” talebini kabul ederek verdiği bozma kararında “...söz konusu hizmetlerden muhtaç ve özürlü olan herkesin aynı ölçüde yararlanması gereği kuşkusuzdur. Bu çerçevede yasa ile düzenlenmeyen... sosyal hizmetlerin bedel karşılığı koşulunun yönetmelikle getirilmesine olanak bulunmadığı...” şeklinde farklı bir gerekçeye dayanmış, **böylece kamu hizmetlerinden ücret alınabilmesi için bunun öncelikle bir kanun hükmüne dayanması gerektiğini** belirtmiştir.

18)Ayrıca, Başbakanlık Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından Ocak 2015'te yayınlanan “**Uluslararası Boyutuyla Bilgi Edinme Hakkı ve İtiraz Mercileri**” kitabındaki gelişmiş ülkelerin bilgi edinme mevzuatlarına yönelik açıklamalardan; bu ülkelerin büyük bir çoğunluğunda bilgi edinme başvuruları ücretsiz olmasına karşın, erişime açılan bilgiler için maliyet tutarını aşmamak kaydıyla ücret talep edildiği görülmektedir.

C. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme ve Gerekeçe

19) 3 numaralı paragrafta açıklandığı üzere şikayetçi, UYAP Kurum Portalı kullanımının özel hukuk tüzel kişileri bakımından ücretli hale getirilmesine ilişkin Adalet Bakanı imzalı "Olur " yazısının hukuka aykırı olduğunun tespit edilmesi talebiyle şikayet başvurusunda bulunmuştur.

20)Şikâyet konusunun çözümü için öncelikle “kamu hizmeti” kavramının ortaya konulması, bu kapsamda UYAP hizmetlerinin niteliğinin belirlenmesi, daha sonra kamu hizmetlerinden ücret alınıp alınamayacağı ile idarenin bu konudaki farklı uygulamalarının eşitlik ilkesine aykırılık teşkil edip etmediğinin açıklanması gerekmekte olup, böylece Adalet Bakanlığının UYAP Vatandaş ve Avukat Portalını kullanan gerçek kişilerden ücret almazken, UYAP Kurum Portalını kullanan özel hukuk tüzel kişilerinden (şirketler, bankalar vs.) ücret almasının hukuk ve hakkaniyete uygun olup olmadığı dayanaklarıyla ortaya konulmuş olacaktır.

21)Bilindiği üzere; idare hukukunun ana konularından biri olan “*kamu hizmeti*” kavramının tanımı konusunda öğretide tam bir uzlaşma sağlanamamıştır. Nitekim D. Truchet’e göre; “**Hiç kimse kamu hizmetinin tartışılmaz bir tanımını yapamamıştır. Yasama bunu kendine tasa edinmemiş, yargı yapmak istememiş, öğreti ise başaramamıştır.**” Öğretideki tanımlardan **Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar’a** göre “*kamu hizmeti*”; “**Devlet ve diğer amme hükmî şahısları tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında umumî ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetler**” olarak ifade edilmiş olup, **Anayasa Mahkemesi de 09/02/1994 tarihli ve 1994/43E.-42-2K. sayılı kararında “kamu hizmeti” kavramını açıklarken bu tanımı esas almıştır.**

22)Adalet Bakanlığı yardımcı hizmet birimlerinden *Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının* gerçek ve tüzel kişilere sunduğu UYAP hizmetlerinin dayanağının 2992 sayılı Kanunun 22/A maddesinin (a) bendi olduğu, maddede geçen “...*bilgi işlem sistemini kurmak, işletmek, bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak,...*” ibarelerinden yasama organının UYAP hizmetlerinin sürekli ve düzenli olarak yürütülmesi görevini kamu tüzel kişiliğini haiz Adalet Bakanlığına verdiği, böylece verilen hizmetin “*kamu hizmeti*” olduğu konusunda hiçbir tereddüt bulunmadığı anlaşılmıştır.

23) Kamu hizmeti niteliğindeki UYAP hizmetlerinden *ücret alınıp alınamayacağı* konusuna gelince, yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere; Anayasanın 48 inci maddesinin birinci fıkrası, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 10 uncu maddesinin son fıkrası, Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 22 nci maddesinin birinci fıkrası, Maliye Bakanlığının 1 Sıra Nolu Bilgi ve Belgeye Erişim Ücreti Genel Tebliğinin 1 inci maddesi ile bu Tebliğe ekli Tarifinin 7 nci maddesi hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; **özel hukuk tüzel kişileri tarafından isteğe bağlı olarak kullanılan UYAP Kurum Portalında sunulan hizmetlerin, 2992 sayılı Kanunun 30 uncu maddesiyle verilen yetkiye istinaden Adalet Bakanı Oluru ile ücretlendirilmesinde herhangi bir hukuka aykırılık bulunmadığı değerlendirilmektedir.**

23.1)Kaldı ki, yukarıda 19 nolu paragrafta açıklanan Anayasa Mahkemesi kararı ile 21 nolu paragrafta açıklanan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun bozma kararına konu Danıştay 10. Dairesinin ilgili kararı birlikte değerlendirildiğinde de, kamu hizmetinden yararlanan kişilerden, alınan hizmetin tam karşılığı olmasa da bir “*ücret*” alınabileceği sonucuna varılmaktadır.

23.2)Ayrıca, 18/06/2009 tarihinde yürürlüğe konulan **Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi** ile kamu kurumlarının verdiği hizmetlerin ücretlendirilmesini devletlerin *takdirine* bırakmış, böylece *bilgi veya belgeye erişimin makul bir fiyata bağlanmasını yasaklamamıştır.*

24) Son olarak, UYAP Avukat Portalı ve Vatandaş Portalının kullanımından herhangi bir ücret tahsil edilmezken, UYAP Kurum Portalını kullanan özel hukuk tüzel kişilerinden işlem yapılan dosya başına yıllık ücret alınmasının “**eşitlik ilkesine**” aykırılık teşkil edip etmediği hususu Anayasa, diğer mevzuat ve bu konudaki yüksek mahkeme kararlarıyla birlikte irdelenmeli, ayrıca şikâyetçinin iddiaları ve ilgili idarenin bu uygulamaya dayanak gerekçeleri de dikkate alınarak hukuk ve hakkaniyet ilkeleri doğrultusunda bir sonuca ulaşılmalıdır.

24.1) Bilindiği üzere; Anayasanın “*Kanun önünde eşitlik*” başlıklı 10 uncu maddesinin son fıkrasında; “Devlet organları ve idare makamları, bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.” hükmüne yer verilmiş olup, yukarıda 20 nolu paragrafta açıklanan Anayasa Mahkemesi kararında; “... *Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin kanunla aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere kanunlar karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. ... Kanun önünde eşitlik ilkesi, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durum ve konumlardaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz...*” denilmek suretiyle “**kanun önünde eşitlik**” ilkesinin mutlak bir eşitlik olmadığını, nitekim durum ve konumlarındaki özelliklere göre bazı kişiler ya da toplulukların farklı kurallara tâbi tutulmasının eşitlik ilkesinin ihlâli sayılamayacağını açıkça belirtmiştir.

24.2) Yukarıda 3 nolu paragrafta açıklanan şikâyetçinin eşitlik ilkesinin ihlali iddiaları ile 6.4. nolu paragrafta açıklanan idarenin sadece UYAP Kurum Portalını kullanan özel hukuk tüzel kişilerinden ücret alınmasına dayanak gerekçeleri birlikte değerlendirildiğinde; serbest piyasada ticari faaliyet gösteren şirketler tarafından kullanılan UYAP Kurum Portalının, sadece tüzel kişiler için tasarlanmış, ekranları ve menüleri firma sahiplerinin işlerini kolay ve hızlı bir şekilde yapabilmeleri için özel olarak geliştirilmiş, dosyaların toplu olarak görülebildiği *özel hukuk tüzel kişilerine has bir uygulama yazılımı* olduğu, sunduğu hız ve kolaylık nedeniyle şirketlere ayrıca bir katma değer yarattığı, UYAP Kurum Portalı aynı anda çok sayıda raporun sorgulanmasına imkân sağladığından UYAP Bilişim Sistemine büyük yük getirdiği, bu hizmet nedeniyle kullanılan lisans ücretlerinin arttığı, donanım parkının büyümesine sebep olduğundan sisteme büyük yük oluşturduğu, Kurum Portal servisinin sadece 5 kişiyle sınırlı olmak üzere şirketlerin üst düzey yöneticilerine yetki verilerek sunulan bir hizmet olduğu, **bu hizmeti satın almadan da şirketlerin davalarını ücretsiz servisler (UYAP Vatandaş Portal ve Avukat Portal) aracılığıyla takip edebilme olanağının bulunduğu**, her geçen gün artan firma kullanıcı sayısına göre sistemin güncellenmesi, güçlendirilmesi ve bakımı ile idame hizmetlerinin daha geniş kapsamlı verilmesi gerektiğinden, kullanıcı sayısı arttıkça sistem merkezinde kullanılan sunucu ve diğer donanım sayılarının da arttığı ve bu durumun da işletme maliyetlerini artırdığı anlaşılmakla, **UYAP'ta farklı portalları kullananlar arasından sadece UYAP Kurum Portalını kullanan özel hukuk tüzel kişilerinden (bankalar, şirketler vs.) sunulan ekstra hizmete binaen- ücret alınmasının, bu paragrafta açıklanan gerekçeler ve yukarıda 27.1. nolu paragrafta açıklanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda “eşitlik ilkesinin ihlâli” sayılamayacağı değerlendirilmektedir.**

25) Yukarıda anılan mevzuat hükümleri, yüksek mahkeme kararları ve tüm açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde; Adalet Bakanlığının, kamu hizmeti niteliğini haiz UYAP hizmetlerinin sunumu esnasında UYAP Kurum Portalını kullanan özel hukuk tüzel kişilerinden işlem yapılan dosya başına ücret alınmasında, Anayasanın 48 inci maddesinin birinci fıkrası, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 10 uncu maddesinin son fıkrası, Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 22 nci maddesinin birinci fıkrası, Maliye Bakanlığının 1 Sıra Nolu Bilgi ve Belgeye Erişim Ücreti Genel Tebliğinin 1 inci maddesinde belirtilen, "**Kamu**

Kurumlarının erişimine imkan sağlayacakları bilgi ve belgeler karşılığında ücret talep edip etmemekte serbest oldukları ve erişimine imkan sağlanan yazılı ve basılı bilgi veya belgelerin ilk on sayfası için, postalama maliyeti dahil herhangi bir ücret alınmayacağı" düzenlemesi gereği ve bu Tebliğe ekli Tarifenin 7 nci maddesi hükümleri ile yukarıda ayrıntılarıyla gösterilen yüksek mahkeme kararlarına göre hukuka aykırı bir yönün bulunmadığı ve bu uygulama ile Anayasanın 10 uncu maddesinde güvence altına alınan "eşitlik ilkesinin" de ihlâl edilmediği anlaşılmalı, somut olayda hukuk ve hakkaniyete aykırı bir uygulamanın gerçekleşmediği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

D. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

26) 2709 T.C. Anayasasının "Kanun önünde eşitlik" başlıklı 10 uncu maddesindeki eşitlik ilkesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13 üncü maddesindeki etkili başvuru hakkının ve 17 inci maddesindeki hakları kötüye kullanma yasağının ihlal edildiğine dair herhangi bir bilgi ve bulguya rastlanmadığı gibi şikâyete konu olayda, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde yazılı ve güvence altına alınmış olan başkaca bir insan hakkı ihlalinin tespit edilemediği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

E. İyi Yönetişim İlkelerine Uygunluk Yönünden Değerlendirme

27) Günümüzde demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışında idarelerden sadece hukuka uygun olarak hareket etmeleri değil aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir.

28) 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde, Kurumun, inceleme ve araştırma yaparken insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması; eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözeticeği düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartınının 41 inci maddesinde de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup, benzer ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen "Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası"nda da yer verilmiştir.

29) Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; şikâyet başvurusu kapsamında ilgili idareden iki farklı tarihte istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, başvuru dilekçesine ekli belgelerden idarenin şikâyetçinin her iki başvurusunu da BİMER üzerinden süresinde cevaplandığı, böylece "**kanunilik**" ve "**makul sürede karar verme**" ilkelerine uygun hareket ettiği, ancak İdarenin şikâyetin reddedilmesi durumunda Anayasanın 40 inci maddesine eklenen ek fıkrada belirtilen, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarında üzerinde önemle durulan gerekse iyi yönetim ilkelerinde vurgulanan "**karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi**" ilkesine uymadığı anlaşılmış olup, idarenin bundan böyle bu ilkelere de uyması beklenmektedir.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

30) 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17 inci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Kamu Denetçiliği Kurumu'na, dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmakta olup, 21 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararın ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B. Yargı Yolu

31) 2709 sayılı 1982 Anayasasının “Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması” başlıklı 40 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında; “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı 60 günlük dava açma süresinden arta kalan süre içerisinde Ankara İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

V. KARAR

Yukarıda yer alan gerekçeler ve dosya kapsamına göre **ŞİKAYETİN REDDİNE,**

Kararın Şikayetçiye ve ADALET BAKANLIĞI'NA tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

M.Nihat ÖMEROĞLU
Kamu Başdenetçisi