

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2011-2-2 (Önaraştırma)  
Karar Sayısı : 11-25/477-146  
Karar Tarihi : 21.04.2011

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI  
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,  
Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

**B. RAPORTÖRLER** : Erdem AYGÜN, Can TANERİ

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : - Ahmet ÇOLAK  
ahmcol@gmail.com

**D. HAKKINDA İNCELEME**

**YAPILAN** : - T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü  
Şehit Teğmen Kalmaz Caddesi No:2 06101 Ulus/Ankara

**E. DOSYA KONUSU:** E-Devlet kapısına girişte istenen şifrenin unutulması ya da kaybedilmesi durumunda yeniden şifre alımı için T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü tarafından talep edilen 10 TL ücretin yüksek olduğu iddiası.

**F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle;

- E-Devlet kapısına girmek için gerekli şifrenin sadece T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT) tarafından verildiği,
- İlk şifre alımında PTT tarafından 1 TL işlem masrafı alındığı,
- Ancak, şifrenin unutulması durumunda yeniden şifre alımı için PTT'nin 10 TL ücret talep ettiği ve bu ücretin yüksek olduğu

ifade edilmektedir.

**G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 05.01.2011 tarih ve 92 sayı ile giren başvuru üzerine yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 04.02.2011 tarih, 2011-2-2/ İİ-11-359.EA sayılı İlk İnceleme Raporu, 16.02.2011 tarih ve 11-09 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek, önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca yapılan inceleme sonucunda hazırlanan 12.04.2011 tarih ve 2011-2-2/ÖA-11-359.EA sayılı Önaraştırma Raporu, 14.04.2011 tarih ve REK.0.06.00.00-110.02.02/213 sayılı Başkanlık Önergisi ile 11-25 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H. RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** İlgili Rapor'da; dosya konusu iddialara yönelik olarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

**I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

Dosya mevcudu bilgilerden; yürütülen önaraştırma kapsamında raportörlerce PTT yetkilileri ile görüşüldüğü, 17.03.2011 tarih ve 1580 sayılı ve 06.04.2011 tarih ve 2219 sayılı yazılar ile Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.

(Türksat)'den, 31.03.2011 tarih ve 2050 sayılı yazı ile PTT'den dosya konusuna ilişkin olarak istenen bilgilerin 08.04.2011 tarihli ve 2674 sayılı yazı ve 12.04.2011 tarihli ve 2784 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal ettiği anlaşılmıştır.

### **I.1. Hakkında İnceleme Yapılan Taraf: PTT**

50 PTT, 23 Ekim 1840 tarihinde kurulmuş, 1954 yılında Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) statüsüne, daha sonra 1984 yılında Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) statüsüne geçirilmiştir. 1995'ten itibaren T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ayrı olarak çalışmaya başlamıştır. 4502 sayılı Kanun'un 24. maddesi ile unvanı "T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü" olarak değiştirilmiştir. Buna göre PTT, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi bir kamu iktisadi kuruluşu olup, ana statüsü 22.2.2000 tarih ve 23972 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

60 Temel olarak 5584 sayılı Posta Kanunu ile düzenlemeye tabi tutulan PTT'nin ilgili Kanun'la tekel olarak verilen ve ayrıca tekel olmayan görevleri de bulunmaktadır. PTT, ana statüsündeki örgütlenme biçimi ve faaliyetleri çerçevesinde değerlendirildiğinde 4054 sayılı Kanun kapsamında bir teşebbüs niteliğinde görülebilmektedir.

### **I.2. Yapılan İnceleme ve Değerlendirme**

#### **I.2.1. E-Devlet Kapısı ve E-Devlet Şifrelerine İlişkin Bilgi<sup>1</sup>**

Başvuru konusu, yalnızca PTT tarafından dağıtımı yapılmakta olan e-Devlet kapısı giriş şifrelerinin, kullanıcılar tarafından unutulduğu durumlarda ikinci defa şifre verilmesi için PTT tarafından talep edilen ücretin yüksek olduğu iddiasıdır.

70 E-Devlet kapısı, vatandaşların www.turkiye.gov.tr internet adresinden ulaşabileceği ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerine erişim imkanı sağlayan internet sitesidir. Sitede işlem yapabilmek için kimlik doğrulamasının yapılması gerekmektedir. Kimlik doğrulaması ise; e-Devlet şifresi, mobil imza, elektronik imza veya T.C. Kimlik Kartı ile yapılabilmektedir.

80 E-Devlet kapısının kurulması, işletilmesi ve yönetilmesi görev ve sorumluluğu 20/4/2006 tarihli ve 26145 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, 24/3/2006 tarihli ve 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Başbakanlık adına Ulaştırma Bakanlığı'na verilmiştir. Anılan Bakanlar Kurulu Kararı ve 10/08/2006 tarih ve 26255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 2006/22 sayılı Başbakanlık Genelgesi gereği, kamu hizmetlerinin elektronik ortamda, ortak bir platformda ve vatandaş odaklı sunumu için iş süreçlerinin gözden geçirilmesi, içerik yönetimi, entegrasyon ile ilgili standartlar ve gerekli hukuki düzenlemeler konusundaki çalışmalar, Ulaştırma Bakanlığı'nın koordinasyonunda ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının etkin katılımıyla Türksat tarafından yürütülmektedir.

Türksat ile PTT arasında imzalanan protokolle e-Devlet şifrelerinin geniş vatandaş grubuna ulaştırılabilmesi, güvenliğin sağlanması ve erişimin kolay olması düşüncesiyle yurt genelinde yaygın dağıtım ağına sahip bir kamu kurumu olarak PTT'nin şifre dağıtımını yapmasına karar verilmiştir.

E-Devlet şifresi, PTT'nin ilgili birimlerinden, şahsen başvuru ile üzerinde T.C. Kimlik numarası bulunan kimlik ibraz edilerek alınabilmektedir. Bu uygulama, bir kişinin

---

<sup>1</sup> Bu bilgiler www.turkiye.gov.tr internet sitesinden alınmıştır.

90 yerine başka bir kişinin şifre alıp işlem yapmasının önüne geçilmesi için konulmuştur. E-Devlet kapısı üzerinden verilen hizmetler yüksek güvenlik seviyesi gerektirdiğinden, şifreler başvuru sahipleri için özel olarak oluşturulmaktadır. Bu nedenle ancak kimlik ibrazı ve şahsen başvuru ile şifreler alınabilmektedir.

Şifre ilk alındığında PTT tarafından işlem masrafı olarak 1 TL tahsil edilmektedir. Şifrenin kaybedilmesi, unutulması gibi durumlarda PTT'den alınacak her şifre için ayrıca 10 TL ücret ödenmektedir. Bu işlem masrafı dışında herhangi bir yıllık ücret ödenmemektedir.

PTT yetkilileri ile raportörlerce yapılan görüşmelerde de ifade edildiği üzere, ilk defa şifre verilirken katlanılan maliyet ile yeniden şifre verilmesi durumunda katlanılan maliyet arasında fark bulunmamaktadır.

100 Türksat'tan alınan bilgilere göre, 11.04.2011 tarihi itibarıyla (.....) adet şifre zarfı dağıtılmıştır. Bu sayının (.....) adedi ilk defa şifre alanlardan (.....) (%2) adedi ise yeniden şifre alanlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla, e-Devlet şifresi dağıtımından toplam (.....) TL'lik ciro elde edilmiştir.

PTT'den alınan bilgilere göre ise, 03.04.2011 tarihi itibarıyla (.....) şifre zarfı dağıtılmıştır. Bu sayının (.....) adedi ilk defa şifre alanlardan (.....) (%2,21) adedi ise yeniden şifre alanlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla, e-Devlet şifresi dağıtımından toplam (.....) TL'lik ciro elde edilmiştir.

110 E-Devlet kapısına giriş şifrelerinin dağıtımında görevli olan iki kuruma ait verilerde örtüşme bulunmamakla birlikte, verilerdeki bu farklılıkların zaman farkından ve Türksat'ın şifreleri PTT'ye vermesine karşın PTT'nin şifreleri son kullanıcıya dağıtmasından kaynaklandığı kanaatine ulaşılmıştır. Diğer taraftan e-Devlet şifrelerinin dağıtımında özellikle son dönemde artış yaşandığı da anlaşılmaktadır. Yeniden şifre alım oranı ise sadece % 2 civarındadır.

## **I.2.2. İlgili Pazar**

### **I.2.2.1. İlgili Ürün Pazarı**

120 İlgili pazarın belirlenmesine geçmeden önce, başvuruya konu hizmetin 4054 sayılı Kanun anlamında bir hizmet olup olmadığının açıklığa kavuşturulması önem taşımaktadır. Zira e-Devlet kapısı şifresinin dağıtılması, anılan Kanun anlamında bir hizmet olarak değerlendirilemez ise herhangi bir piyasadan söz edilemeyeceği için bir hakim durum ve dolayısıyla bir kötüye kullanma eyleminden de bahsetmek mümkün olmayacaktır.

130 E-Devlet uygulaması kamu hizmetlerine ortak platformda, elektronik ortamda, güvenli ve etkin biçimde erişilebilmesini teminen tasarlanmıştır. Dolayısıyla e-Devlet kapısı kapsamında sunulan hizmetler, kamu hizmeti kapsamında yer alan ve piyasa konusu olmayan hizmetleri de kapsamaktadır. Örneğin, askerliğe ilişkin işlemler, nüfusa ilişkin işlemler ile sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya ilişkin hizmetlerin sunumu [www.turkiye.gov.tr](http://www.turkiye.gov.tr) internet adresi üzerinden gerçekleştirilebilmektedir. Devletin geleneksel hizmetleri arasında yer alan ve 4054 sayılı Kanun kapsamında piyasa konusu olmayan hizmetlerin yer aldığı e-Devlet kapısında bu hizmetleri sunan kamu kuruluşlarının 4054 sayılı Kanun kapsamında teşebbüs olarak nitelendirilmemesi gerektiği düşüncesi ortaya çıkabilmektedir. Ancak, başvuruya konu husus, e-Devlet kapısı kapsamında sunulan hizmetlerden talep edilen ücretlerle ilgili değil e-Devlet kapısına giriş için dağıtılan şifrelerin alımında talep edilen ücretlerle ilgilidir. Bu noktada şifre dağıtımının 4054 sayılı

Kanun anlamında bir hizmet olup olmadığı ve PTT'nin şifre dağıtımını yaparken teşebbüs davranışı sergileyip sergilemediğinin tespiti gerekmektedir.

PTT ile yapılan görüşmeler ve talep edilen bilgi ve belgelere yönelik olarak gönderilen cevabi yazılar incelendiğinde;

- PTT'nin Türksat ile yapılan protokol kapsamında şifreleri dağıttığı,
- E-Devlet şifreleri dağıtımını yapılırken PTT gişelerinden hizmet sunumu yapıldığı,
- 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde PTT'nin gişelerinden verilen tüm hizmetlerden belli bir ücret aldığı ve ücretsiz olarak hiçbir hizmetin sunulamayacağı,
- PTT'nin gişelerden verilen hizmetlerden harcanan süre ile orantılı olarak ücret aldığı,
- E-Devlet şifrelerinin dağıtımı için de ücret alınmasının gerekli olduğu ancak bu hizmetin sunulması sırasında harcanan sürede verilebilecek diğer hizmetlere oranla daha düşük ücret talep edildiği ve bu durumun e-Devlet uygulamasının bir kamu hizmeti olmasından kaynaklandığı

150 anlaşılmaktadır.

Bilindiği gibi, 4054 sayılı Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde "Hizmet"; "*Bir bedel veya menfaat karşılığında yapılan bedenî, fikrî veya her ikisi beraber olan faaliyetler*" olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddede "Teşebbüs"; "*Piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" olarak tanımlanmaktadır.

160 Bu bağlamda, bir bedel karşılığında yapıldığı ve PTT'nin gişelerinden sunulan diğer hizmetlere benzediği için e-Devlet şifresinin dağıtımının bir hizmet olarak değerlendirilmesinin mümkün olduğu ve PTT'nin bu hizmeti sunarken teşebbüs davranışı gösterdiği kanaatine varılmıştır.

Başvuru konusu, e-Devlet kapısını kullanmak için gerekli olan şifrenin alınması hizmetine ilişkindir. Çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerine ulaşmak için kurulan e-Devlet kapısına girişte kimlik doğrulaması amacıyla dağıtılan e-Devlet şifresi dışında mobil imza, elektronik imza veya T.C. Kimlik Kartı ile de kimlik doğrulaması yapılabilmektedir. Ancak, henüz mobil imza, elektronik imza ve T.C. Kimlik Kartı ile kimlik doğrulama işlemleri yaygınlaşmamıştır. PTT'den alınan bilgilere göre e-Devlet kapısını kullanan vatandaşların çok büyük bir kısmı e-Devlet şifresi kullanarak sisteme ulaşmaktadır.

170 PTT tarafından e-Devlet uygulamaları çerçevesinde yerine getirilen faaliyetler başvuruda bulunan kişilere şifrelerin verilmesi, söz konusu şifrelerin kişilerin T.C. kimlik numarası ile eşleştirilmesi sonucu kişiselleştirilmesi, kayıp veya unutma durumlarında yeni şifrelerin teminidir. Bu kapsamda, PTT tarafından verilen hizmet sadece e-Devlet şifrelerinin dağıtımına ilişkindir. Dolayısıyla PTT'nin faaliyetleri içinde yalnızca e-Devlet şifreleri dağıtımını işi incelemeye tabi tutulmuştur. Bu çerçevede ilgili dosya özelinde "posta hizmetleri" şeklinde geniş bir pazar tanımlanmasının uygun olmayacağı, PTT'nin yalnızca bu faaliyete yönelik bir ilgili ürün pazarı tanımlanması gerektiği anlaşılmış ve ilgili ürün pazarı "*E-Devlet Kapısına Giriş Şifresi Dağıtım Pazarı*" olarak belirlenmiştir.

### I.2.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

180 İnceleme konusu faaliyet, tüm ülkede yaygın bir dağıtım ağına sahip olması nedeniyle PTT tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, e-Devlet kapısına giriş şifrelerinin dağıtımı ülkenin tamamında benzer koşullar altında yapılmaktadır. Dolayısıyla inceleme konusu hizmetin sunumunun tüm Türkiye’de gerçekleştirilebilmesinin önünde herhangi bir engel ve ilgili ürün pazarındaki rekabet koşullarını farklılaştıran ya da bölge ayrıştırmasını gerektiren herhangi bir unsur bulunmamaktadır. Bu nedenle, işbu dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar “Türkiye” olarak belirlenmiştir.

### I.2.3. Değerlendirme

#### I.2.3.1. Hakim Durum Değerlendirmesi

190 E-Devlet kapısına giriş şifrelerinin dağıtımı sadece PTT tarafından yapılmaktadır. Ulaştırma Bakanlığı ile Türksat ve Türksat ile PTT arasında yapılan protokoller kapsamında anılan şifreler sadece PTT tarafından dağıtılabilmektedir. Bu nedenle PTT’nin ilgili pazarda tek dağıtıcı ve hakim durumda olduğu anlaşılmıştır.

#### I.2.3.2. Kötüye Kullanma Değerlendirmesi

Başvuru konusu iddia, PTT’nin e-Devlet şifresi dağıtımı için aldığı hizmet bedelinin yüksek olduğuna ilişkindir. Dolayısıyla hakim durumundaki bir teşebbüsün sömürücü davranışta bulunduğu iddiasından bahsedilmektedir. Bu iddianın değerlendirilmesi aşamasında şifre dağıtımındaki ücretlendirmenin kısaca açıklanması uygun olacaktır.

200 E-Devlet kapısının işleyişine ilişkin düzenlemeleri içeren 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 20.4.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu kararın 2 nci maddesinde;

*“Bakanlık e-devlet kapısı teknik altyapısının kurulumu ve işletilmesi ile ilgili görev ve sorumluluklarını Türksat Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş. aracılığı ile yürütür. Söz konusu görevin ifasında, hizmet bedeli de dahil olmak üzere uygulanacak olan usul ve esaslar, Bakanlık ile Türksat Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş. arasında yapılacak bir protokol ile belirlenir.”*

210 ifadeleri yer almaktadır. Bu çerçevede, e-Devlet kapısının kurulumu ve işletilmesi ile ilgili görevlerin ifasındaki hizmetlerden alınacak ücretlerin tespitinde Ulaştırma Bakanlığı’nın yetkili olduğu anlaşılmaktadır. Hizmet bedellerinin Türksat ile yapılacak protokolde belirleneceği ifade edilmekle birlikte anılan protokolde ve Türksat’ın PTT ile yaptığı protokolde şifre dağıtımı için alınacak ücret konusunda herhangi bir hükmün olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak;

- PTT’nin Ulaştırma Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olduğu,
- Türksat’ın Ulaştırma Bakanlığı’nın ilişkili kuruluşu olduğu,
- E-Devlet şifresinin dağıtımında alınan ücretlerin Ulaştırma Bakanlığı’nın bilgisi dahilinde tespit edilmiş olduğu

220 dikkate alındığında, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı’nın 2 nci maddesinde ifade edilen hizmet bedellerinin tespitine ilişkin usul ve esasların Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde ve e-Devlet kapısı ile ilgili işlemlere taraf diğer kuruluşlar olan Türksat ve PTT ile birlikte belirlendiği anlaşılmaktadır. Nitekim inceleme sürecinde elde edilen bilgi ve belgelerden, e-Devlet şifresi dağıtımında kullanıcılar tarafından

kaybedilen ya da unutulmuş şifrelerin tekrar alımı için istenen 10 TL'lik bedelin Ulaştırma Bakanlığı'nın bilgisi dahilinde ve keyfi şifre alımlarının önünü kesmek gayesiyle belirlendiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, başvuruya konu ücretlendirmeye ilişkin olarak bir aşırı fiyat ve kötüye kullanma değerlendirilmesi yapmanın gerekli olmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

**J. SONUÇ**

230

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.