



Devlet Planlama Teşkilatı
Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı

Çalışma Raporu 1

Kurumlar Arası e-Yazışma Çalışma Raporu

Dilek YÜKSEL CİVELEK
Hamide KARAHAN TURAN

Eylöl 2010

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
YÖNETİCİ ÖZETİ	1
1. AMAÇ VE KAPSAM	2
2. TANIMLAR	3
3. TÜRKİYE'DE RESMİ YAZIŞMALARLA İLGİLİ YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT	5
3.1. ELEKTRONİK İMZA KANUNU	5
3.2. KAMU HİZMETLERİNİN HIZLANDIRILMASI AMACIYLA BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI (TORBA KANUN)	6
3.3. RESMİ YAZIŞMALARDA UYGULANACAK ESAS VE USULLER HAKKINDA YÖNETMELİK	8
3.4. MUHAFAZASINA LÜZUM KALMAYAN EVRAK VE MALZEMENİN YOK EDİLMESİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMENİN DEĞİŞTİRİLEREK KABULÜ HAKKINDA KANUN	9
4. GEÇMİŞTE YAPILAN ÇALIŞMALAR	11
4.1. KAMUDA ELEKTRONİK KAYIT YÖNETİMİ EYLEMİ (2005)	11
4.2. ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ SİSTEM KRİTERLERİ REFERANS MODELİ (2006)	12
4.3. ORTAK HİZMETLERİN OLUŞTURULMASI EYLEMİ (2006)	12
4.4. TS 13298 BİLGİ VE DOKÜMANTASYON ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİ STANDARDI (2007)	13
4.5. TÜRK SAT UYDU HABERLEŞME VE KABLO TV İŞLETME A.Ş. TARAFINDAN YAPILAN ÇALIŞMALAR (2007)	14
4.6. ELEKTRONİK BELGE STANDARTLARI İLE İLGİLİ BAŞBAKANLIK GENELGESİ (2008)	15
4.7. E-YAZIŞMA İLE İLGİLİ DİĞER ÇALIŞMALAR	16
5. E-YAZIŞMADA ÇÖZÜM MİMARİSİ	17
5.1. TEKNİK ÖZELLİKLER	18
ORTAK BELGE FORMATI	18
E-İMZA MEKANİZMASI	19
ŞİFRELEME MEKANİZMASI	21
MESAJ PAYLAŞIM PLATFORMU VE KAYITLI ELEKTRONİK POSTA SİSTEMİ	21
5.2. ARŞİV BOYUTU	22
6. DEVAM EDEN ÇALIŞMALAR	24
7. SONUÇ	25
8. KAYNAKÇA	26

YÖNETİCİ ÖZETİ

Bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT), kamu kurum ve kuruluşlarının, yeni bir anlayış ve yaklaşımla bilgi ve hizmet sunumunu tetiklemekte, etkin ve birlikte çalışabilir bir e-devlet yapısının oluşturulmasında vazgeçilmez bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilgi toplumuna giden bu yolda, kamuda BİT yatırımlarının arttığı ve kamu hizmetlerinin sunumunda BİT'ten artan bir şekilde faydalanılmaya başlandığı gözlenmektedir.

BİT'in, kamuda kurumsal olarak sunulan tüm hizmetlerde olduğu gibi, belge yönetiminde de yaygınlaşması ve özellikle elektronik belgelerin "Elektronik İmza Kanunu" ile hukuken kabul görmeye başlaması, kurumlar arası yapılan resmi yazışmaların da elektronik ortamda yürütülmesi konusunu (e-yazışma) gündeme getirmiştir.

Diğer taraftan, 2006-2010 dönemini kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi Ek'i Eylem Planında yer alan "Ortak Hizmetlerin Oluşturulması" eylemi kapsamında, kamuda ortak yürütülebilecek hizmetlerin merkezi olarak sunumu ve koordinasyonu konusunda yapılması gereken çalışmaların gecikmesiyle, kamu kurum ve kuruluşları, kurum dışı resmi yazışmalarını da elektronik ortamda yürütmek için çözüm arayışına girmiş ve bu amaçla münferit olarak yatırımlara yönelmeye başlamışlardır. Bu durum, kamuda e-yazışma kapsamında bir çalışma yapılması ihtiyacına ve sözü edilen çalışmanın aciliyetine ve önemine işaret etmektedir.

Bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör tarafında, Bilgi Toplumu Stratejisinin koordinatörü olan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinasyonunda e-yazışmaya ilişkin olarak yürütülen çalışmalara dair farkındalığı artırmak, bu konudaki tartışmaları tetiklemek ve sonraki çalışmalara ışık tutmak açısından mevcut verileri bir araya getirmek amacıyla bu çalışma raporu hazırlanmıştır.

e-Yazışma ile ilgili bu çalışma raporunda, kurumlar arası resmi yazışmaların elektronik ortamda yürütülmesi konusu, hem teknik hem de hukuki açıdan değerlendirilmekte olup öncelikle bu konuda yapılacak çalışmaları etkileyebilecek olan yürürlükteki mevzuat ile geçmişte yapılan/yapılmakta olan çalışmalara ilişkin genel bir resim sunulmaktadır. Raporun amacı, e-yazışmaya ilişkin somut bir çözümün ortaya konması olmadığından, detaylı bir teknik analiz, rapor kapsamında sunulmamakta ve belirli bir teknoloji seçimine yönlendirme yapılmamaktadır. Ancak, e-Yazışmanın uygulanabilir olması için ihtiyaç duyulan mevzuat düzenlemeleri ile teknik standartlar hakkında görüş ve öneriler ortaya konmaktadır.

1. AMAÇ ve KAPSAM

Bilgi ve belgelerin elektronik ortamda üretilmesini, iletilmesini/paylaşılmasını ve saklanmasını mümkün kılan BİT'teki gelişmeler, kamu kurum ve kuruluşlarının yasal yükümlülüklerini yerine getirirken sundukları hizmetlerde BİT'ten faydalanmalarını kaçınılmaz kılmıştır. Diğer taraftan, elektronik belgelerin, 5070 sayılı “Elektronik İmza Kanunu” ile hukuken kabul görmeye başlaması, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında ve/veya gerçek ve tüzel kişilerle yaptıkları yazışmaları elektronik ortamda yürütmeleri için önemli bir adım olmuştur.

Bu gelişmeler ışığında, kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan hizmetlere ilişkin süreçlerin olduğu gibi kurumlar arası belge iletim/paylaşım süreçlerinin de, kamuda birlikte çalışabilirlik esasları dikkate alınarak ve gerekli değişiklikler yapılarak elektronik ortama taşınması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ancak, bu doğrultuda yürütülen çalışmaların, sözü edilen ihtiyacın karşılanmasını sağlayacak nitelikte olmadığı görülmüştür.

Bu durum, kamu kurum ve kuruluşlarını, kurum dışı resmi yazışma süreçlerini elektronik ortamda gerçekleştirmek için çözüm arayışına yöneltmiş olup bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları tarafından münferit olarak BİT yatırımları yapılmaya başlanmıştır. Bunun neticesinde, her bir muhatap kamu kurum ve kuruluşu için farklı bir yöntemle ve farklı bir yapı üzerinden entegrasyon sağlanan karmaşık bir iletişim ortamı oluşmaya başlayacaktır. Böyle bir iletişim ortamında, geliştirme ve yönetim maliyetleri yüksek olacaktır.

e-Yazışma Projesi, kamu kurum ve kuruluşları arasında gerçekleştirilen resmi yazışmaların BİT'ten faydalanılarak yapılmasına imkan tanıyacak ve yukarıda bahsi geçen ihtiyacın karşılanması kapsamında yürütülecek çalışmaları kapsamaktadır. Tanımı gereği bu kavram, kurumlar arası resmi yazışma sürecine odaklanması yönüyle, özellikle kurum içinde yapılan resmi yazışmaların elektronik ortamda yürütülmesini amaçlayan belge yönetim sistemlerini tamamlayıcı niteliktedir.

Öte yandan, e-Yazışma Projesi kapsamında kurum içi resmi yazışma süreçlerine ilişkin bir kapsam belirlenmemesine rağmen, kurumlar arası sürece dair alınacak her karar kurum içi süreçleri de etkileyecektir. Dolayısıyla, kurumsal süreçlerindeki farklılıklar nedeniyle farklı niteliklerde belge yönetim sistemlerine ihtiyaç duyabilen kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki ve/veya gerçek ve tüzel kişilerle olan ilişkilerinde birlikte çalışabilirliğin sağlanabilmesi amacıyla, e-Yazışma Projesi kapsamında belirlenecek ortak standartlar ve kurallar setini dikkate alarak kurum içi süreçlerini güncellemeleri gerekecektir.

2. TANIMLAR

Aşağıdaki tanımlar, 23 Ocak 2004 tarihli ve 25355 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5070 sayılı “Elektronik İmza Kanunu”, Bakanlar Kurulunun 18/10/2004 tarihli ve 2004/8125 sayılı Kararı ile 02/12/2004 tarihli ve 25658 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik”in 4’üncü maddesinden, “Elektronik Belge Yönetimi – Sistem Kriterleri Referans Modeli v.2.0”dan ya da Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü’nden alınmıştır. Bu çalışma raporu da aynı tanımlara dayalı olarak hazırlanmıştır.

Resmi yazı, “Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında ve/veya gerçek ve tüzel kişilerle iletişimlerini sağlamak amacıyla yazılan yazı, resmi belge, resmi bilgi ve elektronik belge”,

Belge, “Herhangi bir bireysel veya kurumsal fonksiyonun yerine getirilmesi için alınmış, ya da fonksiyonun sonucunda üretilmiş, içerik, ilişki ve formatı ile ait olduğu fonksiyon için delil teşkil eden kayıtlı bilgi”,

Doküman, “Resmi belge niteliği taşımayan ancak kurumsal aktivitelerin gerçekleştirilmesinde kullanıcıların bilgi amaçlı olarak kullanabilecekleri kaynaklar”,

Elektronik belge, “Elektronik ortamda oluşturulan, gönderilen ve saklanan her türlü belge”,

Elektronik ortam, “Belge ve bilgilerin üzerinde bulunduğu her türlü bilgisayar, gezgin elektronik araçlar, bilgi ve iletişim teknolojisi ürünleri”,

Güvenli elektronik imza, “Münhasıran imza sahibine bağlı olan, sadece imza sahibinin tasarrufunda bulunan güvenli elektronik imza oluşturma aracı ile oluşturulan, nitelikli elektronik sertifikaya dayanarak imza sahibinin kimliğinin ve imzalanmış elektronik veride sonradan herhangi bir değişiklik yapıp yapılmadığının tespitini sağlayan elektronik imza”

Elektronik Belge Yönetimi Sistemi, “Kurumların gündelik işlerini yerine getirirken oluşturdukları her türlü dokümantasyonun içerisinde kurum aktivitelerinin delili olabilecek belgelerin ayıklanarak bunların içerik, format ve ilişkisel özelliklerini korumak ve bu belgeleri üretimden nihai tasfiyeye kadar olan süreç içerisinde yönetmek amacıyla kullanılan sistem”,

Arşiv, “Kurumların, gerçek veya tüzel kişilerin gördükleri hizmetler, yaptıkları haberleşme veya işlemler sonucu meydana gelen ve bir maksatla saklanan dokümantasyon; söz konusu dokümantasyona bakan kurum; bunları barındıran yerler”, olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşıldığı gibi, doküman, belgeye göre daha kapsamlı bir kavramdır. Her belge bir doküman işlevi görürken her doküman bir belge olarak değerlendirilemez. Bu kapsamda, “Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli v.2.0”da Elektronik Doküman Yönetimi Sistemi, Elektronik Belge Yönetimi Sistemi ile kıyaslamalı olarak anlatılmaktadır. Bu çerçevede,

Elektronik Doküman Yönetimi Sistemi, “Kurumsal bilgi kaynaklarının elektronik ortamda depolanması ve kullanılması için geliştirilmiş sistem” olarak tanımlanmaktadır.

3. TÜRKİYE’DE RESMİ YAZIŞMALARLA İLGİLİ YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT

3.1. Elektronik İmza Kanunu

23 Ocak 2004 tarihli ve 25355 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5070 sayılı “Elektronik İmza Kanunu”, elektronik imzaya tanımış olduğu hukuki etki ile bilgi toplumunda temel kanunlardan birisidir.

e-İmzanın hukuki ve teknik yönleri ile kullanımına ilişkin esasları düzenleyen bu Kanunda belirli şartları taşıması kaydıyla “güvenli” olarak nitelendirilen e-imzaya elle atılan imza ile aynı hukuki etki tanınmaktadır. Bu husus, Türkiye’de hukuk usulü alanında da önemli bir adım olup, bu çerçevede 5070 sayılı Kanunun 23. maddesi ile 1086 sayılı “Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu”na (HUMK) eklenen 295/A madde ile *usulüne göre güvenli elektronik imza ile oluşturulan elektronik verilerin senet hükmünde olduğu ve bu verilerin aksi ispat edilinceye kadar kesin delil sayılacağı* hükme bağlanmıştır.

Elektronik imzalı belgenin senet hükmünü taşıması, o belgedeki imzanın ancak aksinin ispat edilmesine kadar sabit olacağını ifade eder. Yani hukuken bu tür belgeler yüksek koruma altında sayılmaktadır. Yine de herhangi bir dava sırasında, bir taraf kendisine karşı ileri sürülen ve güvenli elektronik imza ile oluşturulmuş veriyi tıpkı ıslak imzada karşılaştığı gibi inkâr ederse, HUMK’un 308 ve 309’uncu maddeleri kıyasen uygulanır. Buna göre; hâkim her iki tarafın ifadelerini, bu ifadelerini ne şekilde ispat ettiklerini inceler; bilirkişi veya şahitlere başvurarak bir karar verir.

e-Yazışma konusunda önemli sayılabilecek bir diğer nokta, 5070 sayılı Kanunun 3/c maddesinde tanımı yapılan *imza sahibidir*. Bahse konu kanuna göre, imza sahibi, elektronik imza oluşturmak amacıyla bir imza oluşturma aracını kullanan gerçek kişidir. Kanunun 4. maddesinde ise güvenli elektronik imzanın unsurları arasında münhasıran elektronik imza sahibine bağlı olmak sayılmaktadır. *Bu maddelerden yola çıkıldığında, tüzel kişiler güvenli e-imza sahibi olamamaktadır. Bu durum tersinden yorumlanacak olursa, güvenli elektronik imzayı hâlihazırda ancak gerçek kişiler kullanabilirler. Ancak güvenli olmayan elektronik imzayı tüzel kişilerin de kullanmasının önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır. Lakin, bu durum, güvenli olması gereken resmi yazışmalarda, ispat ve sorumluluk açısından sorun yaratacağından tercih edilmemelidir.*

3.2. Kamu Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (Torba Kanun)

Aęustos 2010 itibarıyla, TBMM’de bulunan bu Tasarıda, 5809 sayılı ‘‘Elektronik Haberleşme Kanunu’’nun 67’nci maddesinden sonra gelmek üzere Kayıtlı Elektronik Posta (KEP) ile ilgili beş fıkradan oluşan bir madde eklenmesi öngörülmektedir.

Bu maddenin birinci fıkrasında, Elektronik Haberleşme Kanununda KEP’in unsurları belirlenmektedir. Buna göre, KEP, *elektronik posta haberleşmesinin, kayıtlı elektronik posta hizmet sağlayıcıları vasıtasıyla, 5070 sayılı ‘‘Elektronik İmza Kanunu’’nda tanımlanan güvenli elektronik imza ve zaman damgası kullanılarak gerçekleştirilmesini ve bu haberleşmenin göndericisinin, alıcısının ve zamanının tespit edilmesini sağlayan haberleşme sistemidir.*

Teknik olarak sağladığı güvenlikle birlikte, KEP’i normal güvenli e-imza ile imzalanmış belgelerden ayırt eden en önemli unsur, bu iletilerde, belgenin kimler arasında ve ne zaman iletildiği ile o belgenin içeriğinin kaydını tutan noter gibi yetkili üçüncü bir kişinin varlığıdır. Kayıtlı Elektronik Posta Hizmet Sağlayıcısı (KEPHS) olarak ifade edilen bu üçüncü kişi, taraflar arasında imzayı inkâr etme, yok sayma, belge içeriğine itiraz etme durumunda ortaya çıkacaktır. Kısacası, kâğıt ortamında noterce onaylanan veya düzenlenen sözleşmelerin bir nüshasının notere ibrazına benzer biçimde, KEP sistemi, elektronik belgelerin bir nüshasının, tercihe bağlı olarak, güvenli ve yetkili üçüncü şahıslara elektronik ortamda iletilmesi ile kayıt altına alınmasını ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere, bu tür elektronik postada arada belgenin gönderildiğine ilişkin tarafsız üçüncü kişi pozisyonunda bir hizmet sağlayıcı olduğundan, hukuki sonuç doğuran bazı beyan ve yazışmalar da artık bu yolla yapılabilecektir. Bu nedenle, maddenin ikinci fıkrası bu duruma uygun kaleme alınmıştır:

(2) Resmî veya ticarî bilgi ya da belge paylaşımı, ilgili taraflar arasında bildirim, ihtar, ihbar ve benzeri hukukî sonuç doğuran beyan ve yazışmalar, kayıtlı elektronik posta sistemi vasıtasıyla yapılabilir.

Bu fıkra ile Aęustos 2010 itibarıyla 1/742 esas numarasıyla TBMM gündeminde bulunan yeni ‘‘Tebliğat Kanunu ile Adli Sicil Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı’’nda ifade edilen elektronik ortamdaki tebligat birlikte yorumlanabilir. Her ne kadar Tebligat Kanunu Tasarısında KEP’ten bahsedilmiyorsa da, söz konusu Tasarıda ‘‘tebligata elverişli elektronik posta adresi’’ ifadesi yer almaktadır. Tebligatın ne şekilde gönderileceği

ise belirtilmemektedir. Bu durum, Torba Kanun Tasarısı ile tebligatların da KEP ile yapılmasının önünün açıldığı yorumuna imkân vermektedir.

Torba Kanun Tasarısı ile 5809 sayılı Kanun'a eklenen maddenin üçüncü fıkrasında ise KEPHS tarif edilmektedir. Buna göre:

(3) Kayıtlı elektronik posta hizmet sağlayıcı, kayıtlı elektronik posta sistemini kuran ve işleten kamu tüzel kişisi veya özel hukuk tüzel kişisidir. Bunlar; güvenli ürün ve sistemleri kullanmak, hizmeti güvenilir bir biçimde yürütmek, hizmetlerin belirlenen kalitede sunulabilmesini teminen gerekli idarî ve teknik imkân ve kabiliyetlere sahip olmak ve bu sistemlerde kişisel verilerin korunmasına ve bilgi güvenliğinin sağlanmasına ilişkin mevzuat çerçevesinde Kurum tarafından belirlenen kurallara uymakla yükümlüdür. Kayıtlı elektronik posta hizmet sağlayıcı olmak isteyenler, Kuruma bildirimde bulunarak faaliyete geçer.

Torba Kanun Tasarısının bahsi geçen maddesindeki 4 ve 5. fıkraları ise şu şekildedir:

(4) Kayıtlı elektronik posta hizmet sağlayıcı, işlettiği sistem vasıtasıyla yapılan iş ve işlemlerin veya haberleşmenin taraflarını ve zamanını, 5070 sayılı “Elektronik İmza Kanunu”nda tanımlanan güvenli elektronik imza ve zaman damgası kullanarak kayıt altına alır. Bu kayıtlar senet hükmünde olup, aksi ispat edilinceye kadar kesin delil sayılır.

(5) Kayıtlı elektronik posta sistemine, bu sistemin idarî, teknik ve hukukî gereklilikleri ile işleyişine, kayıtlı elektronik posta hizmet sağlayıcıların Kuruma yapacakları bildirim ile bunların haklarına, yükümlülüklerine, faaliyetlerine son verilmesine ve denetlenmelerine ilişkin hususlar, Kurum tarafından yönetmelikle düzenlenir.

Torba Kanun Tasarısının, yazışmalarda elektronik imza kullanılmasına ilişkin olarak koyduğu kurallardan belki de en temeli, Tasarının birinci maddesinde, 1086 sayılı HUMK'un 295/A maddesinin sonuna getirmiş olduğu fıkradır. Bu fıkrada, 5070 sayılı “Elektronik İmza Kanunu”nun 5. maddesinde de ifade edildiği gibi, güvenli elektronik imzanın elle atılan imza ile aynı ispat gücünü haiz olduğu tekrarlanmakta, ardından bu imzanın açıkça belirtilmiş olan haller dışında, elle atılan imza yerine kullanılabileceği hükme bağlanmaktadır. Böylece, bazı işlemlerde gerekli olan yazılılık şartını sağlamada güvenli elektronik imza kullanılabileceği hükme bağlanmış olmaktadır.

Torba Kanun ile getirilen bir diğer e-yazışmaya ilişkin madde ise “Türk Ticaret Kanunu”nda yapılan değişikliktir. Tasarının 7'inci maddesinde düzenlenen bu hükme göre; şirket namına daha önceden imza yetkisine sahip kişiler, kendi adlarına oluşturulan elektronik imzayla, şirket namına imza atabileceklerdir. Bu durumda, kullanılacak nitelikli elektronik

sertifikalarda, sertifika sahibi alanı içerisine, sertifika sahibinin ismiyle birlikte temsil ettiği tüzel kişinin ismi de yazılacak olup, bu husus tescil ve ilan edilir.

Yani, bu maddeye göre tüzel kişiye değil, onu temsile yetkili gerçek kişiye e-imza tahsis edilmektedir. Bu durum, bir yandan tüzel kişi adına işlem yapabilen kişilerin, söz konusu işlemlerini elektronik ortamda yapabilmelerinin önünü açmakta, diğer yandan da bu işlemin kişinin kendi şahsi işlemi olmadığını belirtmek üzere sertifikasında temsil ettiği tüzel kişinin ismine de yer verilmesini sağlayarak yetkiyi belirgin kılmaktadır. Bu uygulamayla, elektronik belgenin alıcısı tarafından, işlemin kimin adına yapıldığının anlaşılması sağlanmaktadır.

Söz konusu düzenleme, kamu kurum ve kuruluşları arasında e-yazışma yapılırken yetki sorununun aşılmasında emsal oluşturabilecek nitelikte bir düzenlemedir. Buna göre, e-yazışma kapsamında, tüzel kişiler imza atamayacağına göre; kamu kurum ve kuruluşlarında imza yetkisini haiz yöneticilerin, sertifikalarına hangi kurumu temsil ettiklerini gösteren bir ibareyle kurum adına e-imza atabilmesi düşünülmesinde fayda görülen bir husus olarak değerlendirilmektedir.

3.3. Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik

Bakanlar Kurulunun 18/10/2004 tarihli ve 2004/8125 sayılı Kararı ile 02/12/2004 tarihli ve 25658 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik”, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında ve/veya gerçek ve tüzel kişilerle yaptıkları iletişimin belirli kurallara ve standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi için oluşturulmuştur. Bu kapsamda, resmi bir yazışmanın nasıl yapılacağı tanımlanarak, taraflar arası bilgi alışverişinin daha etkin ve güvenli bir biçimde yürütülmesi amaçlanmaktadır.

Bahsedilen Yönetmelik, resmi yazışmaların BİT kullanılarak oluşturulması, gönderilmesi ve oluşturulan bu elektronik belgelerin elektronik ortamda saklanmasına ilişkin hükümler de içermekte olup, söz konusu elektronik ortamda gerçekleştirilen resmi yazışmaları hukuken tanımaktadır. Bununla birlikte, resmi yazışmaların, resmi elektronik posta adresleri arasında yapılacağı ifade edilmektedir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının, elektronik ortamda yapacakları yazışmaları için, bu Yönetmeliğe aykırı olmamak kaydıyla, gerekli düzenlemeleri yapabileceklerini hükme bağlamaktadır (madde 5/son). Ancak, herhangi bir kurum tarafından, ihtiyaca binaen yapılabilecek olan bu yeni düzenlemeler, kurum içi

süreçlerden çok kurumlar arası süreçleri ve söz konusu kurumla iletişim kuracak olan diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarını etkileyebilecektir. Dolayısıyla, elektronik ortamda yapılacak olan resmi yazışmalar için, kurumlar tarafından münferit olarak farklı düzenlemelere gidilmesi yerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının uymakla yükümlü olacakları, e-yazışma ortak norm ve standartlarının ortaya konulması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmeliğin resmi yazışma ortamlarının güvenliğine ilişkin hükümleri uyarınca, elektronik ortamdaki yazışmaların ilgili mevzuatta belirtilen güvenlik önlemlerine uyularak yapılabileceği belirtilmektedir. Bu konuda, elektronik ortamda yapılan yazışmalarda parafların elektronik onay yoluyla alınacağı ve elektronik belgelerin doğrulama yapıldıktan sonra ilgili birime gönderileceği ifade edilmektedir. Ancak, bahse konu elektronik onayın güvenli e-imza ile mi yoksa diğer onay mekanizmaları ile mi alınacağı konusunda bir belirleme bulunmamaktadır. Diğer taraftan, gizlilik derecesi olan elektronik belgeler için bir yetkilendirme ihtiyacından bahsedilerek söz konusu elektronik belgelerin, konu kısmına gizlilik derecesinin yazılacağı bir ileti ekinde gönderileceği belirtilmektedir (madde 28/son).

Elektronik yazışmalarda dikkat edilecek önemli hususlardan biri de yetkisiz çoğaltmalardır. Bu kapsamda, işbu Yönetmelikte, kamu kurum ve kuruluşlarının, elektronik ortamdaki belgelerin değiştirilmesini ve aslına uygun olmayan bir biçimde çoğaltılmasını önleyecek teknik tedbirleri almaları hükme bağlanmaktadır (madde 26).

3.4. Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

Genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler, üniversiteler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunlarla kurulan kamu bankaları ve teşekkülleri elinde bulunan ve arşivlerinde arşiv malzemesi ve arşivlik malzeme niteliği taşımayan, muhafazasına lüzum görülmeyen, yok edilecek evrak ve her türlü malzemenin, ayıklama ve imha işlemlerine dair usul ve esasları düzenleyen 3473 sayılı “Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”, 04/10/1988 tarihli eski bir Kanundur. Bu Kanunda tanımlanan ve özellikleri belirtilen arşiv malzemesi “her türlü yazılı evrak, defter, resim, plan, harita, proje, mühür, damga, fotoğraf, film, plak, ses ve görüntü bandı, baskı ve benzeri belgeleri ve malzemeleri” olarak belirlenmektedir.

Bu belirleme içerisinde, elektronik ortamda tutulacak arşiv malzemesi yer almamaktadır. Bu çerçevede, söz konusu Kanunun, elektronik bilgi ve belgelerin tutulduğu ve

arşiv malzemesi niteliği kazanmış medya için de gözden geçirilmesinde ve böylece, bu malzemelerin zararlı tesirlerden korunması, tasnif edilerek saklanması, bekletme ve saklama süreleri sonunda Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğüne teslimi, muhafazasına lüzum kalmayan malzemenin ise yok edilmesine ilişkin hususların değerlendirilmesi ve uygun şekilde hükme bağlanmasında yarar görülmektedir.

Ayrıca, bu Kanunun uygulanması ile ilgili ikincil nitelikteki tüzük ve yönetmeliklerin de bu çerçevede gözden geçirilmesi gerekmektedir. Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı Arşiv Hizmetleri Yönetmeliği, Noterlik Daireleri Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik ile 3473 sayılı Kanunun 6. ve diğer maddelerine göre çıkarılmış olan veya çıkarılması düşünülen diğer yönetmeliklerin elektronik ortamdaki bilgi ve belgelere ilişkin arşiv hizmetleri de kapsama alınarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

4. GEÇMİŞTE YAPILAN ÇALIŞMALAR

Kâğıt ortamına alternatif olarak elektronik ortamda da resmi yazışma yapılabilmesi konusunda, 2004 yılından bu yana çeşitli çalışmalar sürdürülmektedir. Aşağıda detayları ile anlatılan bu çalışmalardan bir kısmı e-yazışmanın teknik boyutuna odaklanırken bir kısmı da konunun yasal çerçevesinin oluşturulması üzerinde yoğunlaşmıştır.

4.1. Kamuda Elektronik Kayıt Yönetimi Eylemi (2005)

2005/5 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı eki e-Dönüşüm Türkiye Projesi 2005 Yılı Eylem Planının 37 no'lu “Kamuda Elektronik Kayıt Yönetimi” eylemi ile elektronik belgelerin kamu kurumları arasında iletilmesi ve arşivlenmesine yönelik standartların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapılması hedeflenmiştir¹. Söz konusu eylemin gerçekleştirilmesi için e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu'nun 7 no'lu “Kamuda Elektronik Kayıt Yönetimi” Kararı ile geleneksel kayıt sistemine ilişkin usul ve esasların, elektronik kayıt sisteminin geliştirilmesi sürecinde, gözden geçirilerek güncellenmesi gerektiği ifade edilmiştir². Bu kapsamda, elektronik ortamda üretilecek, iletilecek/paylaşılacak, saklanacak ya da imha edilecek elektronik bilgi ve belgelerin tabi olacağı usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulacak elektronik kayıt sistemlerinin birlikte çalışabilirliğinin sağlanmasına ilişkin asgari standartların belirlenmesi konularında Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir.

Bu çerçevede yapılan çalışmalar sonucu, “Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli v.1.0” hazırlanmış ve 2005 yılında yayımlanmıştır³. Bahse konu Referans Modeli, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki birlikte çalışabilirliği sağlamak amacıyla, elektronik belge yönetimi konusunu yasal, teknik ve idari olmak üzere tüm boyutlarıyla ele alan kapsamlı bir çalışmadır. Söz edilen çalışmada, kurum içi süreçlerin bir parçası olan elektronik belge yönetim sisteminde bulunması gereken asgari özellikler tanımlanmakla birlikte, elektronik belge yönetim sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarının iş süreçleri ile entegre edilebilmesi için ihtiyaç duyulan kriterler de, özellikle elektronik belgenin arşiv

¹ e-Dönüşüm Türkiye Projesi 2005 Yılı Eylem Planına <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Portal.aspx?value=UE9SVEFMSUQ9MSZQQUdFSUQ9MzUmUEFHRVZFU1NJT049LTEmlTU9ERT1QVUJMSVNIRURfVjVVSU01PTg==> adresinden erişilebilir.

² e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulunun 7 no'lu Kararına http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/BT_Strateji/20040909_IcraKurulu_VIII_KararNo_07.pdf adresinden erişilebilir.

³ Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli v.1.0 belgesine http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Duyurular/050000_KamudaElektronikKayitYontemiv1.pdf adresinden erişilebilir.

belgesi niteliğinin korunabilmesi ve hukuki geçerliliğinin sağlanması açısından ele alınarak sunulmaktadır.

Bahse konu Referans Modeli, doğrudan kurumlar arası belge paylaşım sürecine ilişkin tanımlamalar yapmasa da, kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan farklı elektronik belge yönetim sistemlerinin birlikte çalışabilir olması gerektiğini vurgulayarak, kurumlar arası elektronik belge paylaşımına ilişkin sürecin de dikkate alınması gerektiği mesajını vermektedir.

4.2. Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli (2006)

Yukarıda bahsedilen “Kamuda Elektronik Kayıt Yönetimi Eylemi” kapsamında ortaya konan “Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli v.1.0”, kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşlarının değerlendirmesine açılarak gelen görüş ve öneriler doğrultusunda güncellenmiştir.

Gelen görüş ve öneriler, aşağıda belirtilen üç başlık altında toplanabilir: İlki, terminoloji üzerine olup, belge, doküman ve kayıt kavramlarının kullanımına yöneliktir. İkincisi, entegrasyon kapsamında, mevcut ve yeni kurulacak belge yönetim sistemlerinin bahse konu Referans Modeli kriterleri baz alınarak güncellenmesi üzerinedir. Sonuncusu ise, uygulama programlarının sözü edilen Referans Modeli ile uyumunun sağlanmasına yöneliktir.

Söz konusu güncelleme süreci sonucunda, “Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli v.2.0” hazırlanmış ve 2006 yılında yayımlanmıştır⁴.

4.3. Ortak Hizmetlerin Oluşturulması Eylemi (2006)

2006/38 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile 28/07/2006 tarihli ve 26242 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak kabul edilen Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010) Ek'i Eylem Planında yer alan 73 no'lu “Ortak Hizmetlerin Oluşturulması” eyleminin açıklamasında, “Kamu kurum ve kuruluşlarında ortak olarak yürütülen bazı fonksiyonların niteliğine göre e-Devlet Kapısı ve/veya ilgili bir başka kurum tarafından merkezi olarak sunumu konusunda çalışmalar yapılacak ve gerekli koordinasyon sağlanacaktır” denilmiştir. Buna ek olarak, gerekli hallerde kamu kurum ve kuruluşları tarafından paylaşılacak yazılımların belirlenerek diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yaygınlaştırılması için çalışmalar yapılacağı da belirtilmiştir.

⁴ Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli v.2.0 belgesine http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/2005_Eylem_Plani/060000_Eylem37.pdf adresinden erişilebilir.

Söz konusu Eylem kapsamında, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı tarafından, üzerinde çalışılabilecek ortak kurumsal hizmetlerden belge yönetim sistemlerine öncelik verilmiştir. Bu çerçevede 2007 – 2008 yıllarında, kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılmakta olan Elektronik Belge Yönetim Sistemlerinin incelenerek yaygınlaştırılabilecek çözümlerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Ancak, kurumlar arası resmi yazışma sürecinin tanımlanmasına ilişkin herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

4.4. TS 13298 Bilgi ve Dokümantasyon Elektronik Belge Yönetimi Standardı (2007)

Yukarıda sözü edilen 37 no'lu “Kamuda Elektronik Kayıt Yönetimi” eylemi çerçevesinde Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğüne başlatılan çalışmalar olgunlaştırılarak Nisan 2006 tarihinde Türk Standartları Enstitüsüne sunulmuştur.

ISO 15489 no'lu Uluslararası Belge Yönetim Standardı'nı temel alarak oluşturulan ve TS 13298 no'lu “Bilgi ve Dokümantasyon Elektronik Belge Yönetimi” Standardı olarak Haziran 2007'de yayımlanan “Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli”, kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen elektronik belgelerin, belge niteliğinin korunabilmesi için bir belge yönetim sisteminde bulunması gerekli asgari fonksiyonel özellikleri belirlemektedir.

Genel olarak, elektronik belge yönetim sistemlerinin arşiv boyutunun da dikkate alınarak tasarımı ve uygulanması, elektronik belgenin hukuki geçerliliğinin sağlanması ve e-imzanın uygulanması için gerekli altyapının tanımlanması konularını ele almaktadır. Bununla birlikte, kurumsal belge yönetimi politikalarının ve prosedürlerinin geliştirilmesi için önemli bir referans kaynağıdır.

Bahse konu Standart, aşağıda listelenmekte olan özellikleri sebebiyle e-Yazışma Projesi kapsamında yapılacak çalışmalar açısından önem arz etmektedir:

- Avrupa Birliği başta olmak üzere gelişmiş ülkelerin standartları ile uyumludur.
- Elektronik Belge Yönetim Sistemlerinin, belge yönetimi, arşiv, kişisel bilgilerin korunması, bilgi edinme hakkı vb. konulardaki kanun ve yönetmeliklerle uyumlu olması gerektiğini belirtmektedir.

- Elektronik belgenin üretiminden imhasına kadar tüm yaşam döngüsü için standartları tanımlamaktadır ve bu kapsamda arşivleme sürecini kapsamlı bir şekilde ele almaktadır.
- Belirli bir belge formatını ön plana çıkarmayıp farklı belge formatlarının birbiriyle uyumlu çalışabilmesinin gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu çerçevede, açık kaynak kodlu, yaygın standartların kullanımını ve belge formatının uluslararası kabul görmüş, endüstri standardı niteliğinde olmasını önermektedir.
- Her ne kadar kurumsal Elektronik Belge Yönetim Sistemlerine ilişkin standartları tanımlasa da, bahsedilen standartlara uyum kurumlar arası birlikte çalışabilirlik süreci açısından da önem arz etmektedir. Bu çerçevede, kurum dışında üretilmiş elektronik belgelerin Elektronik Belge Yönetim Sistemine entegre edilmesinin dikkate alınması gerektiğine işaret etmektedir.
- Resmi ve hukuki geçerliliği olan belgelerin içeriğine herhangi bir müdahalenin yapılmaması gerektiğini belirterek, gömülü program içeren belge formatlarının devre dışı bırakılması gerekliliğini ifade etmektedir.
- Elektronik belgelerin gönderilmesine ve alınmasına ilişkin logların önemli olduğunu ifade ederek, bahse konu logların e-imza ile güvence altına alınmasının gerekliliğine değinmektedir.
- Elektronik belgeler üzerinde yapılan her işlemde, kullanıcı erişim hakkı, bahsedilen belgenin gizlilik durumu gibi özelliklerin dikkate alınmasını belirtmektedir.
- Elektronik belgelerin onaylanması ya da kayıt altına alınması için e-imza, zaman daması vb. teknolojilerin kullanılması ya da sözü edilen teknolojilerle uyumlu olması gerektiği dile getirilmektedir.
- Tanımlanacak üst veri elemanları için sınırlama getirilmemesi gerektiğini ve üst veri elemanlarının esnek bir yapıda tasarlanmasının önemini vurgulamaktadır.

4.5. Türksat Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş. Tarafından Yapılan Çalışmalar (2007)

Yukarıda sözü edilen 73 no'lu "Ortak Hizmetlerin Oluşturulması" eylemi ile kamu kurum ve kuruluşlarında ortak olarak yürütülen bazı fonksiyonların merkezi olarak sunumu konusunda çalışmalar yapılması kapsamında, e-Devlet Kapısı'nın işleticisi olan Türksat A.Ş. tarafından, kamu kurumları arasındaki resmi yazışmaların elektronik ortamda yapılmasına

imkân verecek bir platform oluşturulması yönünde bir takım çalışmalar ve toplantılar yapılmış olup bu doğrultuda “Kurumlar Arası Elektronik Belge Paylaşım Hizmeti Spesifikasyonu” oluşturulmuş ve Nisan 2008 tarihinde yayımlanmıştır⁵.

Bahse konu Spesifikasyon, belge paylaşım metaverileri ile paylaşım platformunun yapısını tanımlamakla birlikte, kurumlar arası elektronik belge paylaşım sürecine ilişkin referans olarak kullanılacak kapsamlı bir teknik spesifikasyon niteliğinde değildir. Adından da anlaşılacağı gibi, bu kapsamda alınacak hizmete ilişkin tanımlamalar verilmektedir.

4.6. Elektronik Belge Standartları ile ilgili Başbakanlık Genelgesi (2008)

16/07/2008 tarihli ve 26938 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Elektronik Belge Standartları ile ilgili 2008/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen her türlü elektronik bilgi ve belgenin standart bir yapısının olması gerektiği ve bahsedilen standart yapının elektronik belge yönetim sistemlerinin tasarım aşamasında ele alınması gerektiği vurgulanarak, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanacağı elektronik belge yönetim sistemlerinin TS 13298 no'lu standart ile uyumlu olması zorunluluğu getirilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından, işbu Genelgenin yayım tarihinden önce kullanılmaya başlanan sistemler için ise standarda uyum çalışmaları için iki yıl süre (2010 yılı Temmuz ayına kadar) verilmektedir. Uyum çalışmaları kapsamında, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından tüm kamu kurum ve kuruluşlarına sözü edilen standart ile ilgili bilgilendirme ve eğitim çalışmaları yapılmıştır.

Diğer taraftan, söz konusu Genelgede temel olarak, TS 13298 no'lu standarda uyumun, kurumsal elektronik belge yönetim sistemleri çözümlerinde aranacağı belirtilse de, kurumlar arası resmi yazışmaların elektronik ortamda yürütülmesi halinde, kamu kurum ve kuruluşları tarafından, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü'nün resmi internet sitesinde yer alan elektronik belge paylaşım hizmeti kriterlerinin kullanılacağı da belirtilmektedir. Bu durum, kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal elektronik belge yönetim sistemleri için temel bir kaynak niteliğinde olan TS 13298 no'lu standart yanında, kurumlar arası elektronik yazışma sürecinin etkin işleyişinin sağlanabilmesi amacıyla da ortak bir dile ihtiyaç duyulduğunu ortaya koymaktadır.

⁵ Kurumlar Arası Elektronik Belge Paylaşım Hizmeti Spesifikasyonu belgesine http://www.devletarsivleri.gov.tr/source.cms.docs/devletarsivleri.gov.tr.ce/docs/Elektronik%20Belge%20Payla%C5%9F%C4%B1m%20Platformu%20v1_1.pdf adresinden erişilebilir.

4.7. e-Yazışma ile İlgili Diğer Çalışmalar

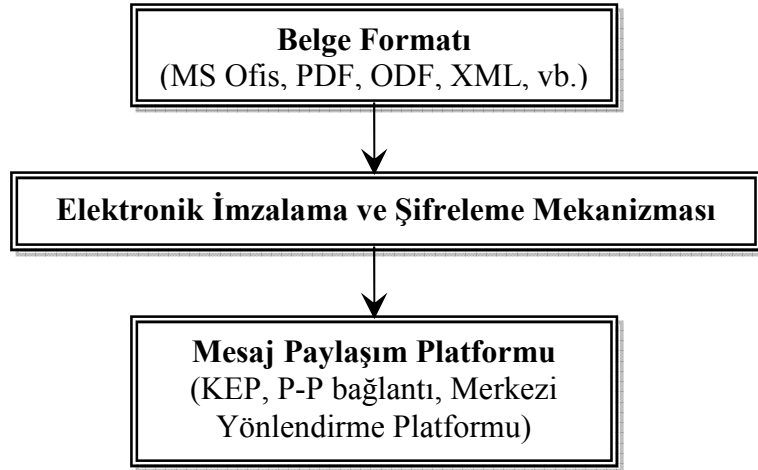
e-Yazışma konusunda yukarıda sözü edilen çalışmalara ek olarak, doğrudan e-yazışmayı hedefleyerek yapılan bir çalışma olmayan ancak e-yazışma konusunda alınacak kararları, kamuda veri/bilgi paylaşımı altyapısına bir standart getirmek üzere hazırlanması nedeniyle, doğrudan etkileyecek olan “Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi”nden de bahsetmek gereklidir.

e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planında yer alan 34 no’lu “Birlikte Çalışabilirlik Esaslarının Belirlenmesi ve Rehber Yayınlanması” eylemi kapsamında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinasyonunda hazırlanan bahse konu Rehber, öncelikle kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere kamuya elektronik ortamda hizmet sunan tüm kurumların birlikte çalışabilirliğini sağlayacak usul, esas ve teknik standartları içermekte olup; bu Rehber 28/02/2009 tarihli ve 27155 sayılı Resmi Gazetede 2009/4 sayılı ve “Kamu Bilgi Sistemlerinde Birlikte Çalışabilirlik Esasları” konulu Başbakanlık Genelgesi olarak yayımlanmıştır. Adı geçen Genelge ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarına, BİT altyapılarında ve bilgi sistemlerinde sözü edilen Rehber’de yer verilen esas ve standartlara uyum zorunluluğu getirilmiştir.

5. e-YAZIŞMADA ÇÖZÜM MİMARİSİ

Son yıllarda, kamu kurum ve kuruluşları, kurum içi süreçlerinin bir parçası olarak gördükleri belge yönetim sistemlerini yaygın olarak kullanarak resmi belgelerini elektronik ortamda oluşturmaya ve saklamaya başlamıştır. Ancak, söz konusu elektronik belgelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile paylaşımı konusunda, ortak norm ve standartların henüz tanımlı olmayışı nedeniyle, hala eski standart yöntemler – kâğıt ve ıslak imza - kullanılmaktadır. Bahsedilen ortak norm ve standartların amacı, kurumlar arasında elektronik ortamda iletilecek ya da paylaşılacak resmi belgelerin üst verisi, formatı ve benzeri unsurlarını tanımlayarak, herhangi bir kamu kurum ve kuruluşu tarafından elektronik ortamda gönderilen/alınan resmi yazının içerdiği bilgilere gönderen ve alan kurum tarafından aynı anlamın yüklenmesini sağlamaktır.

Yukarıda sözü edilen eksikliğin giderilmesi için bilgi ve belgelerin üretimi, iletimi ve saklanmasında uygulanacak usul ve esaslar belirlenerek TS 13298 no'lu ve “Bilgi ve Dokümantasyon Elektronik Belge Yönetimi” adlı Türk Standardı yayımlanmıştır. Söz konusu standartta, yukarıda bahsedilen ortak norm ve standartlar, kamu kurum ve kuruluşları tarafından oluşturulan resmi belgelerin elektronik ortamda yönetimi ve arşivlenmesi kapsamında büyük ölçüde tanımlanmaktadır. Bahse konu standartta açık kalan nokta ise *kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleriyle elektronik ortamda resmi belge paylaşımı ya da iletimi yapabilmeleri için esas alınabilecek bir kurallar setinin oluşturulamamış olmasıdır.*



e-Yazışma Projesinin temel amacı, konu yukarıda bahsedilen kapsamda teknik ve hukuki açıdan ele alındığında, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında ve/veya gerçek ve tüzel kişilerle yaptıkları resmi yazışmaların, özellikle kurum dışı süreçleri ilgilendiren boyutuna odaklanarak, elektronik ortamda yürütülmesini sağlayacak kurallar setinin geliştirilmesi ve bahsedilen kurallar setinin uygulanabilir olmasını sağlayacak yasal altyapının

ortaya konması olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla, bu kapsamda yapılacak çalışmalar sonucu geliştirilecek çözümle, öncelikle belge paylaşım standartlarına ve kamu hizmet süreçlerinin entegrasyonunda yaşanan teknik ve yasal sorunlara odaklanılarak,

1. Kamu kurum ve kuruluşlarının, elektronik belge yönetim sistemi çözümlerinde uymaları gereken teknik özellikler,
2. e-Yazışmanın pratikte işlerlik kazanmasını sağlayacak mevzuat düzenlemeleri,
3. Mesaj paylaşım platformu

oluşturulacaktır.

5.1. Teknik Özellikler

Kurumlar arası resmi yazışmaların elektronik ortamda yapılabilmesi için en temel gereksinim, kurumlar arası belge paylaşımının mümkün olmasıdır. Kurumlar arası belge paylaşımının mümkün olması için ise paylaşılacak belgelerin formatının açık ve net olarak tanımlanması gerekmektedir. Bununla birlikte, paylaşılacak olan belgelerin bütünlüğünün, güvenliğinin ve güvenilirliğinin sağlanması, hukuki geçerliliğinin korunması ve doğru kişi ya da birimlere iletildiğinden emin olunması gereklidir.

Bu kapsamda, oluşturulacak e-yazışma çözüm mimarisinde bulunması gereken ya da dikkate alınması gereken konular aşağıda listelenmektedir:

Ortak Belge Formatı

Daha önceki bölümlerde de açıklandığı üzere, elektronik belge standartları ile ilgili 2008/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kamu kurum ve kuruluşlarına, TS 13298 no'lu standartla uyumlu belge yönetim sistemleri kullanmaları yükümlülüğü getirilmiştir. Sözü edilen standart, kamu kurum ve kuruluşları tarafından resmi belgelerin elektronik ortamda işlenmesi amacıyla kullanılacak olan bahse konu sistemlerin farklı belge formatları ile uyumlu çalışabilmesini ve gerekli hallerde belgelerin standart bir formata dönüştürülebilmesini gerektirmektedir. Buna ek olarak, açık kaynak kodlu ve yaygın standartların kullanımını vurgulayarak, seçilen **belge formatının uluslararası kabul görmüş ve endüstri standardı niteliğinde olması** hususuna dikkat çekmektedir.

Buradan hareketle, kurum içinde tanımlı süreçlerle üretilen resmi belgelerin, kurumlar arasında paylaşımında etkinliğin sağlanması ve kurumlar tarafından kurumlar arası sürece ilişkin bu doğrultuda yapılacak çalışmalarda, kurumlara getirilecek iş yükünün en aza indirgenmesi amacıyla, TS 13298 no'lu standart ile belirlenen kriterlere uyumun sadece

kurumsal iş süreçleri ile kısıtlanmayıp kurumlar arası iş süreçlerine de yansıtılması önem arz etmektedir.

e-Yazışma kapsamında belgelerin formatlarının belirlenmesi konusunda, dikkate alınması gereken bir diğer husus da, bir önceki bölümde yer verilen Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberine uyumdur. Sözü geçen Rehber, kamu kurum ve kuruluşları tarafından elektronik ortamda sunulacak hizmetlerin uygulama düzeyinde birlikte çalışabilirliği için gerekli standartları içermekte olup, **açık standartların kullanımı** vurgulanmaktadır. Buna ek olarak, elektronik olarak üretilecek ve saklanacak olan resmi belge ve dokümanların **uzun dönemde erişilebilir olmasına** dikkat çekilmektedir.

e-İmza Mekanizması

Kamu kurum ve kuruluşları arasında elektronik ortamda yapılacak resmi yazışmalarda da kâğıt ortamındaki yazışmalarda olduğu gibi ispat unsuru dikkate alınmalı ve elektronik belgelerin hukuki geçerliliği sağlanmalıdır. Bunun için de, ülkemizde hukuki altyapısı 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu ve ilgili yönetmeliklerle düzenlenen e-imzanın kullanılması ve söz konusu e-imzanın gönderilme zamanını ve içeriğini garanti edecek bir yapılanmanın oluşturulması gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

Aşağıda daha detaylı olarak ele alınan 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu ile e-imzaya ıslak imza ile aynı hukuki etki tanınarak, kamu kurum ve kuruluşlarının aralarında paylaşacakları elektronik belgelerin kâğıt ortamda paylaşılan belgelere eşdeğer nitelikte olduğu kabul edilmiş olmaktadır. Bu kapsamda, e-imza, kamu kurum ve kuruluşları arasında paylaşılan ya da iletilen resmi belgelerin içeriğine sonradan herhangi bir müdahalenin yapılmadığından ve söz konusu belgeleri gönderenin kimliğinin doğruluğundan emin olunması hususlarında önem arz etmektedir.

Bu hususlar dikkate alındığında, kurulacak olan e-imza mekanizması ile kamu kurum ve kuruluşları arasında yapılan resmi yazışmanın kesin delil niteliğinin korunması ve yazışmalarda ispat unsurunun gözetilmesi amacıyla, **yazının ek olarak iletilen belgelerle birlikte zarflanarak bir bütün olarak imzalanması** önem arz etmektedir.

Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarında ve kurumlar arası resmi yazışma sürecinde **elektronik imza yetkisinin kimlere verileceği ya da bahsedilen yetkinin kurumsal mı yoksa şahıs bazında mı (rol bazlı e-imza)** olacağı çözüm getirilmesi gereken sorular arasındadır. Kişi ile rolü arasındaki ilişkinin e-imza kapsamında kurulması hem paraf ve imza arasındaki ayrımın yasal geçerlilik de dikkate alınarak yapılması açısından hem de gönderen

tarafın gerçekten gönderen kurumda çalışıp çalışmadığının teyidi açısından önem arz etmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında kullanılmakta olan paraf ve imza, temel olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki hiyerarşik yapılanmaya dikkat çekmektedir. Bu hiyerarşik yapılanma beraberinde **paraf ve imza sürecinin de hiyerarşik bir yapıda olmasını** gerektirmektedir. Bu husus da e-imza kapsamında akıllarda bulundurulması gereken önemli hususlardan biridir. Bununla birlikte, kurumlar arası paylaşılan elektronik belgelerin birden fazla e-imza içermesi pratik olarak uygulanan bir durum olmakla birlikte, kurumdan çıkan elektronik yazının, **kurumsal paraflardan arındırılarak**, kurum adına imza yetkisine sahip kişi ya da kişilerin e-imzaları ile alıcı tarafa iletilmesini gerektirmektedir.

Ülkemizde e-imza kullanılan uygulamaların yaygınlaşmaya başladığı günümüzde, kamu kurum ve kuruluşları tarafından ve dolayısıyla e-Yazışma Projesi çalışmaları kapsamında dikkat edilmesi gereken bir husus, elektronik olarak imzalanacak olan belgeler için hangi e-imza formatının seçileceğidir. Bu konuda, **mevzuat ile belirlenen ya da belirlenecek standartlara uyumun sağlanması** önem arz etmektedir. Özellikle, e-imzanın veri formatına ilişkin standartların, oluşturulan bir e-imzanın tüm taraflarca doğrulanabilmesi için, tam olarak tanımlanmış olması gerekmektedir. Aksi halde, herhangi bir kamu kurum ve kuruluşu tarafından elektronik olarak imzalanarak iletilen ya da paylaşılan belgelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından doğrulanması aşamasında problemler yaşanabilecektir.

Önemli bir diğer husus ise, elektronik olarak imzalanan belgelerin güvenliğinin söz konusu belgelerin formatı ile doğrudan ilgili olmasıdır. Şöyle ki, kamu kurum ve kuruluşları tarafından kurum dışına iletilmek üzere oluşturulan belgelerin içeriğinin, imzalandıktan sonra herhangi bir zaman diliminde değişmediğinden emin olunması gerekmektedir. Ancak, belgelerin elektronik olarak imzalanmış olması, söz konusu belgelerin imzalanma anındaki görüntüsünün değişmeyeceğini garanti etmemektedir. İçine “macro” ya da “script” gibi programlar gömülebilen formatlara sahip dinamik belge ve dokümanların elektronik olarak imzalanması, bahsedilen belgelerin içinde gömülü olarak yer alan program algoritmasının imzalanması anlamına gelmektedir. Bu durum ise, elektronik olarak imzalanan veri ile görülen verinin herhangi bir zaman diliminde farklılaşabileceği olasılığını gündeme getirmektedir. Ancak, elektronik olarak imzalanacak olan belgelerde, **“ne imzalanacaksa onun gösterilmesi”** gerekmektedir. Dolayısıyla, kurumlar arası e-yazışma sürecinde ihtiyaç duyulan belge formatı standardı belirlenirken, elektronik imzanın güvenilirliğini tehlikeye

atabilecek olan bu husus da göz önünde bulundurularak, **içerisinde gömülü program barındırmayan statik formatlar arasından bir seçim** yapılmalıdır.

e-İmza ve zaman damgası (eğer kurumsal zaman damgası üretilmeyecekse), yapısı gereği internet bağlantısı gerektirmektedir. Dolayısıyla, gizlilik dereceli yazışmalar yapan bazı kamu kurum ve kuruluşlarında, kurumsal intranetin dışarıya açılmaması, e-imza kullanımını açısından sıkıntı yaratacaktır. Bu durum, teknik olarak aşılması mümkün olmayan bir sorun olmamakla birlikte, üzerinde düşünülüp çözüm üretilmesi gereken bir husustur.

Son olarak, e-yazışmanın arşiv boyutu göz önüne alındığında, arşivlenen resmi belgelerin e-imzalı olarak arşivlenmesi, söz konusu belgelerin yasal ispat edilebilirliğinin korunması bakımından önemlidir. Ancak, e-imzanın bahse konu belgelerin arşivlendiği tarih itibarıyla doğrulanabilmesi zaman damgası ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Zaman damgası, yukarıda belirtilen özelliğine ek olarak, geriye dönük eski tarihli belgelerin üretilmediğinden emin olunmasını sağlaması özelliği ile de önem arz etmektedir. Ancak, hem e-imzanın hem de zaman damgasının kamu kurum ve kuruluşlarına getirdiği mali yük dikkate alındığında, zaman damgası üzerinde detaylı olarak düşünülmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Zaman damgasının kullanılmamasının tercih edilmesi durumunda bahsedilen sorunların ortaya çıkmasını engelleyecek diğer çözümlerin üretilmesi gerekmektedir.

Şifreleme Mekanizması

Kurumlar arası resmi yazışmanın elektronik ortamda yapılması, kurumlar tarafından paylaşılan elektronik belge ve dokümanların güvenli bir ortamdan iletilmesini, mahremiyet ve bilgi güvenliği kurallarına uygun olarak saklanmasını ve erişime açılmasını gerektirmektedir. Bu gereksinim, elektronik belge ve dokümanların bütünlüğünü ve güvenilirliğini sağlamak ve sadece yetkisi olan taraflarca erişilmesini garantilemek amacıyla kullanılan elektronik imza yanında şifreleme mekanizmalarının da kullanımını kaçınılmaz hale getirmektedir. Bu kapsamda, doğru şifreleme mekanizmasının seçimi, belgelerde paylaşılan bilginin gizliliği ile yakından alakalıdır.

Mesaj Paylaşım Platformu ve Kayıtlı Elektronik Posta Sistemi

e-Yazışma Projesi çerçevesinde, elektronik olarak imzalanan belgelerin iletilişinin garanti altına alınması ve ne zaman iletilişinin tespit edilebilir olması gerekmektedir. Bu doğrultuda, Kayıtlı Elektronik Posta (KEP) sistemi gündeme gelmektedir. Yasal altyapısına ilişkin sürecin devam ettiği bu sisteme ilişkin olarak yürütülen çalışmalarda herhangi bir son tarih belirlenemediği için, KEP yürürlüğe girinceye kadar ya da KEP'in yürürlüğe girmemesi

durumunda mesaj paylaşım platformuna ilişkin bir çözümün de ortaya konulması gerekmektedir. Sözü edilen çözüm, *merkezi ya da noktadan noktaya* bir yapıya sahip olabileceği gibi *hibrit* bir yapıya da sahip olabilir. Yapılacak seçimde aşağıdaki unsurlar dikkate alınmalıdır:

Noktadan noktaya paylaşım platformu, kamu kurum ve kuruluşları tarafından farklı standartlarla uyumlu iletim tekniklerinin kullanılması durumunda karmaşık ve yönetilmesi zor bir yapı olacaktır. Şöyle ki, her bir kamu kurum ve kuruluşu elektronik olarak resmi yazışma yapacağı her bir muhatap kamu kurum ve kuruluşu için, farklı standartların kullanılması durumunda, farklı iletim arayüzleri geliştirmek durumunda kalacaktır. Merkezi paylaşım platformunda ise, elektronik olarak yapılacak tüm resmi yazışmalar ortak bir platformdan geçeceği için ortak bir standart belirlenecektir. Dolayısı ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından farklı iletim teknikleri kullanılıyor olsa dahi, her bir kamu kurum ve kuruluşu iletim yöntemini belirlenen standarda göre bir defa geliştirecektir.

Merkezi paylaşım platformu üzerinden, ayrıca, virüs kontrolü, belirlenen standartlara uygunluk testi, ispat unsuru olarak kullanılacak resmi yazışmaya ilişkin bir özet, gizli yazışmalar için gerekli güvenlik önlemleri ve resmi yazılarda tam metin arama gibi ortak hizmetler sunulabilecektir. Ancak, noktadan noktaya paylaşım platformunda SSL sertifikası yeterli olabilecekken, merkezi paylaşım platformunda özel güvenlik önlemleri almak gerekecektir. Son olarak, oluşturulacak olan yapı her ne olursa olsun, ileride KEP'in yürürlüğe girmesi durumunda, KEP'e geçişi kolay bir yapı olarak tasarlanmış olmalıdır.

5.2. Arşiv Boyutu

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yasal sorumluluklarını yerine getirirken üretilen resmi belgelerin, üretiminden imhasına kadar geçen her aşamada, etkin yönetimini sağlama, Elektronik Belge Yönetim Sistemlerinin kapsamını ortaya koymaktadır. Bu süreçte, güncelliğini kaybeden ancak kurumsal hafızanın saklanması bakımından önemli olan resmi belgeler arşive gönderilmektedir. Diğer taraftan, kâğıt ortamında üretilen resmi belgelerin arşivlenmesi ile elektronik belgelerin arşivlenmesi farklı yöntemler gerektirmektedir. Şöyle ki, elektronik ortamda arşivleme, belgelerin içeriğinin uzun dönemde erişilebilir olmasını ve tasnif edildikten sonra da delil niteliğinin korunmasını gerekli kılmaktadır.

Bu doğrultuda, e-yazışma kapsamında kamuda birlikte çalışabilirlik sağlanmaya çalışılırken, kamu kurum ve kuruluşlarının, kurumsal belge yönetim süreçleri gibi, arşivleme süreçlerini de gözden geçirmeleri ve belirlenecek standartlara uygun güncellemeleri yapmaları

gerekmektedir. Diğer bir deyişle, arşiv sürecinin de, kurumlar arası resmi yazışmaya kazandırılan yeni boyut kapsamında, yeniden değeriendirilmesi zorunludur.

Özetle, kurumsal hafızanın oluşturulması ve korunması bakımından önemli olan arşivlerin, uzun dönemde erişilebilir olması ve bu süre boyunca hukuki geçerliliğinin korunması amacıyla, e-yazışma çalışmaları neticesinde değışecek olan koşullar da dikkate alınarak, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından, arşiv hizmetlerinin sunulmasında ihtiyaç duyulan gereksinimler ile ortak norm ve standartların belirlenmesi gerekmektedir.

6. DEVAM EDEN ÇALIŞMALAR

2006-2010 dönemini kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi ve eki Eylem Planında yer alan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı sorumluluğundaki 73 no'lu *Ortak Hizmetlerin Oluşturulması* eylemi çerçevesinde, kurumlar arasındaki resmi yazışmaların elektronik ortamda yürütülmesi konusundaki çalışmalara hız verilmiştir. Bahsedilen çalışmalar kapsamında, 2010 yılı Mayıs-Haziran ayları arasında öncelikle Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü olmak üzere hâlihazırda belge yönetim sistemi kullanmakta olan kamu kurum ve kuruluşları ile Türksat A.Ş., PTT ve belge yönetimi sistemi geliştirmekte olan sektör temsilcileri ile toplantılar düzenlenerek hem mevcut durum değerlendirilmiş hem de görüş alışverişinde bulunulmuştur.

Temel olarak, kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılmakta olan belge yönetim sistemlerinin kurum dışı süreçleri de kapsayacak şekilde birlikte çalışabilirliğinin amaçlandığı bahse konu çalışma neticesinde, bu çalışma raporunda yer verilen hususlar da dikkate alınarak, veri güvenliği ve mahremiyete ilişkin stratejiler ortaya konacak, elektronik belgelerin üretilmesine, saklanmasına ve paylaşılmasına ilişkin standartlar ile kurallar seti belirlenecektir. Ayrıca, belge iletme, paylaşma, arama ve benzeri hizmetlerin sunumu için, belirlenen stratejiler çerçevesinde, merkezi ya da dağıtık bir paylaşım platformu altyapısı oluşturulacaktır.

Bununla birlikte, e-yazışma sürecinin bir bütün olarak uygulanabilir olması için yasal altyapının güncellenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda, elektronik belgelerin gizlilik derecesi, güvenliği, güvenilirliği vb unsurları ile bilgiye erişim hakkı dikkate alınarak, yürürlükte olan mevzuatta yapılması öngörülen değişiklikler ile Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik'e paralel yeni bir yönetmelik ortaya konulacaktır.

Ayrıca, belgelerin paylaşımında kullanılacak yaklaşık 150 adet üst veri elemanının belirlenmesine ve bahse konu üst veri elemanlarının kontrollü değer kümelerinin oluşturulmasına yönelik, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından kapsamlı bir çalışma yürütülmektedir.

İhtiyaç duyulan noktalarda, hizmet alımı yoluyla yürütülecek bahse konu çalışmaların, e-Yazışma Projesi adı altında, 2010 yılı sonuna kadar tamamlanması planlanmaktadır.

7. SONUÇ

Ülkemizin de içinde bulunduğu bilgi toplumuna geçiş sürecinde, BİT'teki gelişmelere paralel olarak, kamu kurum ve kuruluşları arasında güvenli bilgi paylaşımı ihtiyacı artmış ve kamuda etkin ve bütünleşik hizmet sunumunun gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Bu çerçevede, kurumlar arası birlikte çalışabilirlik, kamunun hizmet sunma anlayışına yeni bir boyut kazandırarak, sözü edilen sürecin önemli bir bileşeni olarak ortaya çıkmıştır. Bu yeni anlayışla, kamu kurum ve kuruluşlarının resmi yazışma süreçlerinin de elektronik ortama taşınması konusu gündeme gelmiştir. e-Yazışma olarak ele alınan bu konu, bilgi toplumuna geçiş sürecinde, kamu tarafındaki resmi yazışmaların etkinliğinin artırılması ve uzun vadede maliyet avantajı sağlayacak olması bakımından önemli bir yer tutmaktadır.

Farklı görev ve ihtiyaçları olan kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal olarak farklı nitelikte belge yönetim sistemleri kullanmaları mümkün olabilse dahi, kamu kurumlarının kendi aralarında ve/veya gerçek ve tüzel kişilerle elektronik ortamda ve birlikte çalışabilir nitelikte resmi yazışma yapabilmesi, ortak asgari standartların belirlenmesini gerektirmektedir. Aynı şekilde, resmi yazışmalarda hukuki olarak geçerli ve ispatı mümkün olan araçlarla yazışma yapılması ihtiyacı, konunun sadece teknik bir bakış açısıyla ele alınmaması gerektiğini ve dolayısıyla yasal altyapının, kamuda e-yazışmayı mümkün kılacak şekilde, yeniden yapılandırılması gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır.

Ancak, kamuda e-yazışma, kurumlar arası elektronik belge yönetim sistemlerinin birlikte çalışabilirliğini sağlayacak olan bahse konu ortak standartların tanımlanmamış olmasından dolayı, henüz geliştirilememiştir. Yukarıda ifade edilen gelişmeler ve ihtiyaçlar doğrultusunda, e-Yazışma Projesi kapsamında yapılan çalışmalara son dönemde hız verilmiştir. Bu çalışma raporu da, kamu kurumlarında e-yazışmanın önemine dikkat çekmek, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörde bu konuda yürütülen çalışmalara ışık tutmak ve e-yazışmanın hayata geçirilmesi için ihtiyaç duyulan teknik ve hukuki gereksinimleri irdelemek amacıyla ilgili tarafların görüş ve değerlendirmelerine sunulmuştur.

8. KAYNAKÇA

Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, 2004, 02/12/2004 tarih ve 25658 sayılı Resmi Gazete.

e-Dönüşüm Türkiye Projesi 2005 Yılı Eylem Planı, 2005, Devlet Planlama Teşkilatı, www.bilgitoplumu.gov.tr.

Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eki Eylem Planı, 2006, Devlet Planlama Teşkilatı, www.bilgitoplumu.gov.tr.

Elektronik Belge Yönetimi Sistem Kriterleri Referans Modeli v.2.0, 2006, Hamza Kandur, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü.

Elektronik Belge Standartları ile ilgili “2008/16 sayılı Başbakanlık Genelgesi”, 2008.

e-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi v.2.0, 2009, www.bilgitoplumu.gov.tr.

Kamu Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (Torba Kanun), 2010, www.tbmm.gov.tr.