



T.C.

**ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

DEVLET ÜNİVERSİTELERİNİN İDARİ ÖZERKLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Aişe Sena Doğan

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

Haziran 2021



T.C.

**ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

DEVLET ÜNİVERSİTELERİNİN İDARİ ÖZERKLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Aişe Sena Doğan

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Bülent KENT**

Haziran 2021

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÜNİVERSİTE KAVRAMI, ÜNİVERSİTELERİN TARİHİ GELİŞİMİ, HUKUKİ DAYANAĞI, İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ, GÖREVLERİ, KURULMASI VE KALDIRILMASI

1. ÜNİVERSİTE KAVRAMI.....	3
2. TÜRKİYE’DE ÜNİVERSİTELERİN TARİHİ GELİŞİMİ.....	4
2.1. Selçuklu Devleti Dönemi.....	6
2.2. Osmanlı Devleti Dönemi	7
2.3. Cumhuriyet Dönemi	10
2.3.1. 1933 Reformu	11
2.3.2. 1946 Reformu	12
2.3.3. 1961 Anayasasında Üniversite ve 1971 Değişikliği	15
2.3.4. 1973 Reformu	17
2.3.5. 1981 Reformu	18
3. ÜNİVERSİTELERİN HUKUKİ DAYANAĞI.....	19
3.1. Anayasal Dayanak	19
3.2. Yasal Dayanak	21
4. ÜNİVERSİTELERİN İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ.....	24
5. ÜNİVERSİTELERİN GÖREVLERİ	26
5.1. Genel Olarak	27

5.2. Yükseköğretim Hizmetinin Sunulması	30
6. ÜNİVERSİTELERİN KURULMASI VE KALDIRILMASI	33

İKİNCİ BÖLÜM

ÜNİVERSİTELERİN İDARİ ÖZERKLİĞİ

1. ÖZERKLİK KAVRAMI	36
1.1. Özerkliğin Tanımı	36
1.2. Türk İdari Teşkilatında Özerklik İlkesi	38
1.3. Üniversitelerin Özerkliği	42
1.3.1. Üniversite Özerkliğinin Nedenleri	42
1.3.2. Üniversite Özerkliğinin Tanımı	43
1.3.3. Üniversite Özerkliği ile Yakından İlişkili Kavramlar	46
1.3.3.1. Bilim ve Sanat Özgürlüğü	46
1.3.3.2. Akademik Özgürlük	46
1.3.4. Üniversite Özerkliğinin Göstergeleri	48
1.3.5. Üniversite Özerkliğinin Unsurları	49
2. ÜNİVERSİTELERİN İDARİ ÖZERKLİĞİ	51
2.1. Üniversitelerin İdari Özerkliğinin Tanımı	51
2.2. Üniversitelerde İdari Özerkliğin Unsurları	55
2.2.1. Organların Belirlenmesi ve Teşkilatlanma Bakımından Üniversitelerin İdari Özerkliği	56
2.2.1.1. Rektör ve Dekanların Belirlenmesi, Nitelikleri, Görev Süresi ve Görevden Alınmaları	57
2.2.1.1.1. 2547 sayılı Kanun'da Rektörün Belirlenmesine İlişkin Değişiklikler	57
2.2.1.1.2. Rektörlerin Atanması	59
2.2.1.1.3. Diğer Ülkelerde Rektörlerin Atanması	61
2.2.1.1.4. Rektörlerin Belirlenmesinde Önerilen Usuller	62
2.2.1.1.5. Rektör Olmak İçin Aranılan Nitelikler, Rektörlerin Görev Süresi ve Görevden Alınmaları	65
2.2.1.2. Senato ve Yönetim Kurulu	69
2.2.1.3. Üniversite Organları Arasındaki Yetki ve Görev Paylaşımı	70

2.2.1.4. Diğer İdari Birimlerin Teşkilatlanması	71
2.2.1.5. Akademik Teşkilatlanma	72
2.2.2. İcrai Karar Alma ve Uygulama Yetkisi Bakımından Üniversitelerin İdari Özerkliği	74
2.2.3. Personel Rejimi Bakımından Üniversitelerin İdari Özerkliği.....	76
2.2.3.1. Üniversite Personelinin Kamu Görevlisi Statüsü	78
2.2.3.2. İşe Alım Süreçleri ile Atanma ve Yükselmeleri	83
2.2.3.2.1. Kontenjanların Belirlenmesi Bakımından	84
2.2.3.2.2. Araştırma Görevlilerinin Atanması	85
2.2.3.2.3. Öğretim Görevlilerinin Atanması	89
2.2.3.2.4. Öğretim Üyelerinin Atanması ve Yükseköğretim Kurumlarının Ek Koşullar Belirleyebilme Yetkisi	90
2.2.3.3. Maaşların Belirlenmesi	93
2.2.3.4. Disiplin Cezaları ve İşten Çıkarılmaları	94

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÜNİVERSİTELERİN İDARİ DENETİMİ

1. ÖZERKLİĞİN SINIRI	96
2. DENETİM KAVRAMI VE TÜRLERİ.....	97
3. ÜNİVERSİTELER ÜZERİNDE DEVLETİN DENETİM VE GÖZETİMİ.....	98
4. İDARİ DENETİM	99
4.1. İç Denetim.....	100
4.1.1. Hiyerarşi Denetimi.....	100
4.1.1.1. Öğretim Elemanlarının Akademik Faaliyetleri Bakımından Hiyerarşi Denetimi	101
4.1.1.2. Üniversite Personeli Bakımından Hiyerarşi Denetimi.....	102
4.1.2. İsti'taf Denetimi	102
4.2. Dış Denetim	103
4.2.1. Merkezi İdare Tarafından Gerçekleştirilen Denetim	103
4.2.1.1. İdari Vesayet Denetimi	103
4.2.1.2. Üniversiteler Üzerinde Merkezi İdarenin İdari Vesayet Yetkisinin Kapsamı	105

4.2.1.3. Devlet Denetleme Kurulu Denetimi	107
4.2.2. Yükseköğretim Kurulu Tarafından Gerçekleştirilen Denetim.....	108
4.2.2.1. Yükseköğretim Kurulunun Yapısı ve Hukuki Niteliği	108
4.2.2.2. Üniversiteler ve Yükseköğretim Kurulu Arasındaki İlişkinin Niteliği	109
4.2.2.3. Üniversiteler Üzerinde Yükseköğretim Kurulunun İdari Vesayet Yetkisinin Kapsamı	111
4.2.2.4. Yükseköğretim Denetleme Kurulu	112
SONUÇ	114
KAYNAKLAR.....	119
ÖZGEÇMİŞ.....	132

ÖZET

Üniversiteler, eğitim-öğretim ile bilimsel araştırma ve yayın yapan, kamu hizmeti sunan, ülkenin kalkınmasına hizmet eden, sosyal ve kültürel yönleri bulunan kamu tüzel kişiliğini ve bilimsel özerkliği haiz, farklı birimlerden oluşan, kanunla kurulan kamu kurumudur. Üniversitelerin görevlerini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmeleri ve akademik özgürlüğün tesisi için özerk olmaları şarttır. Nitekim üniversite özerkliği, her çağda ve her ülkede dile getirilen bir husustur. Üniversite özerkliği bir bütün olmakla birlikte idari özerklik, mali özerklik ve bilimsel özerkliği kapsar. Çalışmada üniversitelerin idari özerkliği incelenmiştir. İdari özerklik, öncelikle organların oluşumu ve teşkilatlanma açısından değerlendirilmiştir. Bu kapsamda özellikle rektörlerin belirlenme usulü ve üniversitelerin yeni bir birim kurma yetkisine sahip olup olmadığı üzerinde durulmuştur. İdari özerkliğin diğer unsurunu icrai karar alma ve uygulama yetkisi oluşturmaktadır. Ayrıca idari özerklik çerçevesinde üniversitelerin personel rejimi değerlendirilmiştir. Bu kapsamda öncelikle akademik personelin hukuki statüsü ortaya konulmuştur. Akabinde bunların işe alımları, maaşlarının belirlenmesi ve görevlerine son verilmesi gibi hususlar bakımından üniversitenin sahip olduğu karar alma yetkisi değerlendirilmiştir. Son bölümde ise üniversitelerin idari denetimi ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Üniversite, üniversite özerkliği, idari özerklik, idari denetim.

ABSTRACT

Universities are public institutions established by law, consisting of different units, which provide education, training, scientific research and publication, provide public services, serve the development of the country, have social and cultural aspects, have public legal personality and scientific autonomy. Universities must be autonomous in order to carry out their duties effectively and to establish academic freedom. As a matter of fact, university autonomy is an issue that has been voiced in every age and in every country. While university autonomy is a whole, it includes administrative autonomy, financial autonomy and scientific autonomy. In this study, the administrative autonomy of universities was examined. Administrative autonomy was evaluated primarily in terms of the formation and organization of bodies. In this context, especially the method of determining the rectors and whether the universities have the authority to establish a new unit have been emphasized. The other element of administrative autonomy is executive decision-making and enforcement authority. In addition, the personnel regime of universities was evaluated within the framework of administrative autonomy. In this context, the legal status of academic staff has been revealed first. Then, the decision-making authority of the university was evaluated in terms of issues such as their recruitment, determination of their salaries and termination of their duties. In the last section, the administrative inspection of universities is examined.

Keywords: University, university autonomy, administrative autonomy, administrative inspection.

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
D	: Daire
Dan.	: Danıştay
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.	: Esas
E.T.	: Erişim Tarihi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KHukA	: Kamu Hukuku Arşivi Dergisi
md.	: Madde
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development (<i>Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı</i>)
ÖYP	: Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı
RG.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
Vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

GİRİŞ

1982 Anayasa'sında kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip bir kurum olarak kanunla kurulması öngörülen üniversiteler, üstlendikleri görevler ile kişilerin ve toplumun gelişiminde vazgeçilmez bir role sahiptir. Başta eğitim ve öğretim hizmeti olmak üzere, bilimsel araştırmalar ve yayınlar yapmak, toplumdaki sorunlara ilişkin çalışmalar gerçekleştirmek, ülkenin kalkınmasına hizmet etmek gibi görevleri bulunan üniversitelerin kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması bakımından özerk olmaları gerekmektedir. Üniversite özerkliği dünyada her dönem vurgulanan bir husus olmakla birlikte üniversite özerkliğinin evrensel bir tanımı bulunmamaktadır¹. Bununla birlikte uluslararası kuruluşlar ve doktrin tarafından üniversite özerkliğinin betimlemesinin yapılması adına çeşitli unsurlar ve göstergeler ortaya konulmaktadır.

Üniversite özerkliği merkezi idare, üst kurul, üniversite sanayi işbirliği gibi birçok faktörden etkilenen geniş ve çok boyutlu bir kavramdır. Bu bakımdan üniversite özerkliğinin bir bütün olduğu ön kabulü ile birlikte, çalışmanın sınırlandırılması ve konunun somutlaşması adına üniversite özerkliği unsurlarına ayrılarak incelenmektedir. İdari, mali ve bilimsel özerklik olmak üzere üç unsurdan oluşan üniversite özerkliği çalışmamızda idari özerklik açısından ele alınmaktadır. Diğer yandan vakıf üniversitelerinin özerkliği kapsam dışında bırakılarak sadece devlet üniversiteleri üzerinden üniversite özerkliği değerlendirilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde üniversitelere ilişkin temel kavramlara yer verilmektedir. Bu kapsamda öncelikle üniversite kavramı açıklanarak Türkiye'de üniversitelerin tarihi gelişimine değinilmektedir. Yükseköğretim mevzuatına ilişkin köklü değişiklikler, ülkemizde olağanüstü sayılabilecek dönemlerde yapılmıştır. Tarihi gelişimin incelenmesi, tecrübelerden faydalanılması bakımından önem taşımaktadır. Akabinde üniversitelerin hukuki dayanağına değinilerek idari teşkilat içindeki yerleri tespit edilmektedir. Üniversitelerin idari teşkilatta kamu kurumu biçiminde örgütlenmiş

¹ Bingöl, Bilge, “*Üniversite Özerkliğinin Değişen Tanımı ve Üniversitelerin Yeniden Yapılandırılması*”, Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2012, Cilt 2, Sayı 2, s. 41.

olmaları, özerkliklerine verilen anlamın yorumlanmasında önem taşımaktadır. Daha sonra üniversitelerin görevlerine ve özellikle idare hukuku yönüyle yükseköğretim hizmetinin sunulmasına değinilmektedir.

İkinci bölümde öncelikle özerklik kavramının tanımından ve Türk idari teşkilatındaki görünümünden bahsedilmektedir. Daha sonra üniversite özerkliği ile ilgili açıklamalar yapılmaktadır. Bu kapsamda üniversite özerkliğine ilişkin çeşitli tanımlar, göstergeler ve unsurlardan bahsedilmektedir. Akabinde idari özerklik; organların belirlenmesi ve teşkilatlanma, icrai karar alma yetkisi ve personel rejimi bakımından incelenmektedir. Bu noktada özellikle rektörlerin atanması ile üniversitelerin yeni bir birim kurma yetkilerinin olup olmadığı önem arz etmektedir.

Özerklik, buna tanınan kurumlara mutlak bir serbesti sunmamaktadır. Bu bakımdan üniversite özerkliğinin sınırlarının belirlenmesi ve bu sınırların özerkliği anlamsız kılacak bir yoğunlukta olmaması gerekir. İkinci bölümde idari özerklik ile sınırlanan üniversite özerkliği, üçüncü bölümde de bu sınırlamaya paralel bir şekilde üniversitelerin idari denetimi bakımından incelenmektedir. İdarenin diğer denetim biçimlerinden mali denetim ve kamuoyu denetimi gibi hususlara değinilmemektedir. İdari denetim, genellikle kurum içinde hiyerarşi, kurum dışında idari vesayet yoluyla gerçekleştirilmektedir. Türk idari teşkilatında hiyerarşi ve idari vesayet, aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesini sağlayan araçlardır. Üniversiteler, merkezi idarenin vesayet denetimi altındadırlar. Bununla birlikte yükseköğretim sistemimizde üniversitelerin üst kuruluşu olarak konumlandırılan Yükseköğretim Kurulunun üniversiteler üzerinde yoğun bir denetim görev ve yetkisi bulunmaktadır. Nitekim üniversite özerkliğinin ortaya konulmasında söz konusu denetimlerin rolü büyüktür.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÜNİVERSİTE KAVRAMI, ÜNİVERSİTELERİN TARİHİ GELİŞİMİ, HUKUKİ DAYANAĞI, İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ, GÖREVLERİ, KURULMASI VE KALDIRILMASI

1. ÜNİVERSİTE KAVRAMI

Eğitim ve öğretim sistemi genel olarak ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim olmak üzere üç aşamadan oluşur. 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu md. 34 ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu md. 3/1-a'ya göre yükseköğretim ortaöğretime dayalı, en az dört yarıyıllık yükseköğrenim verilen eğitim kurumlarındaki eğitim ve öğretim faaliyetlerini ifade eder. 2547 sayılı Kanun md. 3/1-c'ye göre yükseköğretim kurumları; üniversite ile yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde bulunan fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuvar, araştırma ve uygulama merkezleri ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı olan meslek yüksekokulları veya bunlara bağlı olmayan ve kazanç amacına yönelik olmamak şartıyla vakıfların kurduğu meslek yüksekokullarından oluşur. Bu tanımlardan da anlaşıldığı üzere yükseköğretim ve üniversite farklı kavramlar olup, üniversite yükseköğretimin önemli bir parçasını teşkil etmektedir².

Üniversite sözcüğü, Latince kökenli olup “*bağımsız, tüzel kişiliğe sahip ve ortak çıkarları olan kişiler topluluğu*” anlamındaki “*universitas*”tan gelmektedir³. Üniversite bilim, evrensellik, birlik ve birleştiricilik kavramları çerçevesinde oluşan bilim insanı ve

² Yükseköğretim kurumları bünyesinde üniversitelerden başka yüksek teknoloji enstitüleri ve meslek yüksekokulları bulunmaktadır. Yüksek teknoloji enstitüleri, başta teknolojik alanlarda olmak üzere ileri seviyede araştırma, eğitim öğretim, üretim, yayın ve danışmanlık faaliyetlerinde bulunur. Meslek yüksekokullarının hedefi ise belirli mesleklere ilişkin nitelikli insan gücü yetiştirmektir (2547 sayılı Kanun, md. 3/c, 1).

³ Ataüenal, Aydoğan, Türkiye’de Yükseköğretim (1923-1998) Yasal Düzenlemeler ve Değerlendirmeler, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Yükseköğretim Genel Müdürlüğü, Ankara, 1998, s. 8; Gürüz, Kemal, Dünya’da ve Türkiye’de Yükseköğretim Tarihçe ve Bugünkü Sevk İdare Sistemleri, İkinci Baskı, ÖSYM Yayınları, Ankara, 2003-4, s. 4.

öğrenciler topluluğudur⁴. Bu tanımlarda dikkat çeken husus üniversitelerin kişi kavramı ekseninde şekillenmesidir. Gerçekten de üniversiteler ile önce kişilerin sonra toplumun gelişimi hedeflenmektedir.

Üniversite, görevlerinden yola çıkılarak eğitim ve öğretim faaliyeti gerçekleştirerek nitelikli kadrolar yetiştiren, bilimsel ve teknolojik araştırma ve incelemeler gerçekleştiren ve bunun sonucunda elde ettiği sonuçları toplum yararına sunarak ülkenin sosyal ve ekonomik yönden kalkınmasına katkıda bulunan kurum olarak tanımlanmaktadır. Üniversiteler esas olarak bilgiyi araştırma, aktarma ve yenilemeyi amaçlarlar⁵. İdeal bir üniversitede bulunması gereken ilkeler akademik özerklik, akademik özgürlük, kalite, etik, liyakat, demokratik yönetim, akademik rekabet, akademik hareketlilik, sosyal sorumluluk, bilimsellik ve üniversite-sanayi işbirliği olarak sıralanmaktadır⁶. Elbette bu ilkeleri artırmak mümkündür. Bunun yanında bunların içeriği ve sınırları kullanıldıkları bağlama göre tespit edilmelidir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu md. 3/1-d'ye göre üniversite, “*bilimsel özerkliğe ve kamu tüzelkişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte, enstitü, yüksekokul ve benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumu*” şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasa'nın 130. maddesinden hareketle üniversitelerin sahip olması gereken zorunlu özellikler ise farklı birimlerden teşkil etmek, kamu tüzel kişiliğini ve bilimsel özerkliği haiz olmak ile devlet tarafından kanunla kurulmak olarak sıralanmaktadır⁷.

2. TÜRKİYE'DE ÜNİVERSİTELERİN TARİHİ GELİŞİMİ

Ülkemizde yükseköğretimin mevcut durumunu doğru bir şekilde analiz etmek, sorunları tespit etmek ve bunların çözümü için gerekli adımları atmak bakımından yükseköğretimin tarihi gelişimini incelemek önem arz etmektedir. Üniversitelerin tarihi

⁴ Ataüenal, s. 8.

⁵ Durukan, Haydar, “Ülkemizin Kalkınmasında Çağdaş Üniversitelerin Yeri”, Erzincan Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 2004, Cilt 6, Sayı 2, s. 20.

⁶ Aktan, Coşkun Can, Özlenen Üniversite/ Yaşanan Üniversite, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, Mart 2003, s. 54.

⁷ AYM, E.1991/21, K.1992/42, 29.06.1992,

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1992/42?EsasNo=1991%2F21&KararAramaRaporu=1>, Erişim Tarihi: 18.09.2020.

gelişimi ülkemizde genellikle medreselere dayandırılmaktadır⁸. Ancak bunun aksine üniversiteler ile medreselerin tarih içinde oluşum ve şekillenmeleri aynı zaman dilimi içinde gerçekleştiğinden üniversitelerin tarihi gelişimini medreselere dayandırmanın mümkün olmadığı ve medreselerin üniversiteye model olamayacağı da ifade edilmektedir. Ortaçağ Avrupası üniversiteleri günümüze kadar varlığını korumuş ve devam ettirmişken medreseler zamanla yok olmuştur⁹. Avrupa’da üniversiteler kilisenin denetimi altındayken eğitim biçimleri değişerek bilimselleşmiş ve çağdaş üniversitelere dönüşmüşlerdir. Osmanlı’da ise medreseler böyle bir değişim ve dönüşüm yaşamamış, üniversiteler yeni bir kurum olarak ortaya çıkmıştır¹⁰. Ancak ülkemizde günümüzdeki üniversitelerin kökenlerini, medreselerden veya Ortaçağ Avrupası üniversitelerinden aldığı tartışmasından bağımsız olarak Türkiye tarihinde medreselerin yükseköğretim kurumu olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. Bu sebeple de bu çalışma kapsamında incelenmeye değerdir.

Türk yükseköğretim tarihinde genel olarak Selçuklu ve Osmanlı medreseleri¹¹, Enderun Okulu, yüksekokullar ve Darülfünun olmak üzere beş çeşit yükseköğretim kurumu göze çarpmaktadır¹². Üniversitelerin tarihi gelişimini kronolojik olarak Selçuklu Devleti, Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet Dönemi olarak inceleyeceğiz.

⁸ Türkiye’de yükseköğretimin başlangıç tarihi ve yeri konusunda görüş birliği mevcut değildir. Örneğin İstanbul Üniversitesinde görev yapmış olan Alman hukuk tarihçisi Richard Honig, İstanbul Üniversitesinin kuruluş tarihini Bizans ve Osmanlı tarihlerini birlikte değerlendirerek 321 yılı, Türk araştırmacılar ise İstanbul’un fethini baz alarak 1453 yılı olarak kabul etmektedir. Ataünal, s. 3.

⁹ Gürüz, s. 290. Bu görüşlerin aksine Bernal tarafından dünyada ilk üniversitelerin medreseler olduğu da ifade edilmektedir. Bkz. Günay, Durmuş, Üniversite Felsefesi, Büyüyenay Yayınları, İstanbul, Mart 2019, s. 19.

¹⁰ Tekeli, İlhan, “Cumhuriyet Öncesinde Üniversite Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gerçekleştirilmesinde Alınan Yol”, Türkiye’de Üniversite Anlayışının Gelişimi (1861-1961), Editörler: Namık Kemal Aras, Emre Dölen, Osman Bahadır, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara, 2010, s. 21.

¹¹ Medrese, kelime anlamı olarak sözlükte “İslam ülkelerinde, genellikle İslam dini kurallarına uygun bilimlerin okutulduğu yer” ve “fakülte” olarak açıklanmaktadır.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5d7f71c40000b0.27141173, Erişim Tarihi: 16.09.2019. Müslümanlar, mescitlerde veya mescitlerin yanındaki hücrelerde temel dini bilgileri öğrenmek amacıyla hicri ikinci yüzyılın ortalarından itibaren ilk uygulamaları Medine ve Şam’da olan ders halkaları oluşturmuşlardı. İlk okullaşma örnekleri olarak kabul edilen bu ders halkalarına zamanla medrese denilmiştir. Bkz. Biçer, Bekir, “Kuruluş Devrinde Nizamiye Medreselerinin Müderrisleri”, Tarih Okulu Dergisi (TOD), Yıl 6, Sayı XVI, s. 265.

¹² Ataünal, s. 3; Bingöl, Üniversite Özerkliği, Sistem Ofset Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 39-40.

2.1. Selçuklu Devleti Dönemi

Selçuklular döneminde dikkat çeken en önemli yükseköğretim kurumu Nizamiye medreseleridir¹³. Bunların dışında kalan diğer medreseler ise müderrislerin¹⁴ seviyesine bağlı olarak orta veya yükseköğretim düzeyinde kabul edilmiştir¹⁵. Nizamiye medreseleri, Büyük Selçuklu Devleti döneminde vezir Nizâmülmülk tarafından Sultan Alp Arslan'ın izni alınmak suretiyle¹⁶ İslam dünyasındaki ilk sistemli eğitim kurumu olarak faaliyet göstermiştir¹⁷. Nizamiye medreselerinin kuruluş amaçları Müslümanların hayat nizamını İslam'a uygun olarak yaşayabilmelerini sağlamak; mütefekkir, müderris ve âlimler için serbest düşünce ortamı oluşturmak ve onların bilgilerini öğrencilere aktarabilecekleri ilim ortamını tesis etmek; devlete uzman ve eleman yetiştirerek devletin iyi yönetimi ile hizmetlerin etkin bir şekilde halka ulaşmasını sağlamaktır. Şii-Bâtını düşüncesi tehdidi altında olan bölgelerde devletin varlık ve bütünlüğünü sağlamak da bu medreseleri gerekli kılıyordu¹⁸. Dolayısıyla medreselerin kendi çevrelerinden yalıtılmış birer kamu kurumu olmadıkları, kuruluş amaçlarının siyasi ve yönetsel saiklerle belirlenebildiği görülmektedir.

Müderrislerin atanması ilk zamanlarda âlimler arasından Nizamülmülk tarafından, daha sonraları ise Nizamülmülk'ün soyundan gelenler, vezirler, sultanlar ve halifeler tarafından yapılmıştır. Müderrislerin görev süresi bakımından bir sınırlama bulunmamaktadır. Mali açıdan Nizamiye medreselerinin ihtiyaçları vakıflar aracılığıyla karşılanmıştır¹⁹.

¹³ Nizamiye Medreseleri, aynı zamanda bir külliye'dir. Külliye'nin medreselerden teşkil ediyor olması üniversite sözcüğünün kökenini oluşturan “*üniversitas*”ın birlik ve bütünlük anlamı ile örtüşmektedir. Günay, Üniversite Felsefesi, s. 19.

¹⁴ Müderris, “*ders veren profesör*” veya “*medresede veya camide öğretmen*” anlamlarına gelmektedir. <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 10.07.2020.

¹⁵ Akyüz, Yahya, Türk Eğitim Tarihi M.Ö. 1000-M.S. 2019, 31. Baskı, Pegem Akademi, Ankara, Şubat 2019, s. 44.

¹⁶ Piyadeoğlu, “*Nizamiye Medreselerinin Kuruluşu ve Önemi*”, Selçuk Üniversitesi Selçuklu Araştırmaları Dergisi, Yıl 2018, Sayı 8, s. 128; Özaydın, Abdülkerim, “*Nizamiye Medresesi*”, TDV İslam Ansiklopedisi, 33. Cilt, İstanbul, 2007, s. 188, <https://islamansiklopedisi.org.tr/nizamiye-medresesi>, Erişim Tarihi: 17.09.2017.

¹⁷ Piyadeoğlu, s.124, Biçer, s. 264. İlk Selçuklu medresesi Büyük Selçuklu Devleti sultanı Tuğrul Bey tarafından 1040'ta Nişabur'da kurulmuştur. Akyüz, s. 43; Ataüinal, s. 4; Gürüz, s. 292.

¹⁸ Biçer, s. 267-268.

¹⁹ Özaydın, s. 189-190.

2.2. Osmanlı Devleti Dönemi

Osmanlılar, Selçuklu Devletindeki medrese kurumunu organizasyon ve işleyiş bakımından geliştirerek devam ettirmişlerdir²⁰. Osmanlı Devletinde ilk medrese İznik'te Orhan Gazi tarafından 1331 yılında kurulan İznik Orhaniye'si²¹, ikincisi ise Süleyman Paşanın İznik'te kendi adına yaptırdığı medresedir²². Kuruluş dönemi medreseleri müderrisler tarafından yönetilmektedir ve medreselere vakıf gelirleri tahsis edilmiştir²³.

Osmanlı Devletinde dikkat çeken yükseköğretim kurumları Fatih Sultan Mehmet tarafından kurulan Sahn-ı Seman Medreseleri ve yönetici sınıfını yetiştirmek amacı ile kurulan Enderun Okulu ile Kanuni Sultan Süleyman döneminde faaliyete geçen Süleymaniye Medreseleridir. Fatih Sultan Mehmet, Fatih Kanunnamesi ile medreselerin idare, müfredat ve akademik yapısını, akademik personelin seçim ve atanması ile maaşlarının belirlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemiştir. Kanuni Sultan Süleyman da bu kanunname üzerinde bazı ek ve değişiklikler yapmıştır. Osmanlı tarihindeki yükseköğretime dair ilk hukuki belgeleri bu iki padişah fermanının oluşturduğu kabul edilmektedir²⁴.

Batılılaşma faaliyetleri kapsamında Osmanlı devletinde yüksekokullar kurulmaya başlanmıştır. Donanmanın ihtiyaç duyduğu teknik elemanı yetiştirmek, gemi inşaatı ve haritacılık eğitimi yapmak gibi amaçlarla Sultan III. Mustafa tarafından 1773'te İstanbul'da kurulan Mühendishane-i Bahri-i Hümayun, Osmanlı Devletinde Batıdaki üniversite anlayışına uygun olarak kurulan ilk yüksekokul²⁵ ve geleneksel medrese anlayışından ilk kopuş olarak nitelendirilmektedir²⁶. III. Selim, 1795 tarihli bir fermanla Mühendishane-i Berri-i Hümayun'u kurmuştur. Bu fermenda öğretim elemanlarının atanmaları için tam zamanlı çalışma, akademik terfilerde yayın ve sınav şartını içeren usul ve esaslar belirlenmişti. Söz konusu ferman, Fatih ve Kanuni'nin kanunnamelerinden sonra yükseköğretim mevzuatında en önemli gelişmeyi oluşturmaktadır. Bu iki okul,

²⁰ Gürüz, s. 293.

²¹ Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, Osmanlı Tarihi, Cilt I, 3. Baskı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972, s. 522.

²² Ataunal, s. 4; Yakuboğlu, Kenan, Osmanlı Medrese Eğitimi ve Felsefesi, Gökkuşbu Yayınları, İstanbul, 2006, s. 76.

²³ Yakuboğlu, s. 77.

²⁴ Gürüz, s. 293.

²⁵ Ataunal, s. 7; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 44.

²⁶ Gürüz, s. 295; Baskan, Gülsün Atanur, "Türkiye'de Yükseköğretimin Gelişimi", G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 2001, Cilt 21, Sayı 1, s. 24.

zamanla değişimler göstererek gelişmiş ve bugünkü İstanbul Teknik Üniversitesinin temelini oluşturmuştur²⁷.

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı eğitim sisteminde yükseköğretim seviyesinde sadece medrese ve askeri ihtisas okulları mevcuttur²⁸. Meclis-i Maarif-i Muvakkat isminde sivil ve asker kişilerden oluşan geçici eğitim komisyonu ülkedeki eğitim sistemini inceleyerek bir rapor hazırlamış ve bunu Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye'ye sunmuştur. 1845 tarihli raporda eğitim kurumlarının ilk, orta ve yüksek olarak kademelendirilmesi, yükseköğretime ilişkin olarak İstanbul'da Darülfünun ve eğitim işlerini takip etmek üzere Meclisi Maarifi Umumiye kurulması önerilmektedir²⁹. Bu rapor ile Darülfünun kurulması ilk defa yönetimin gündemine gelmiştir³⁰. Nihayet medreselerin bozulduğu ve yetersiz kaldığı düşüncesinden hareketle Mustafa Reşit Paşa öncülüğünde 1846'da Darülfünun kurulması kararlaştırılmıştır³¹. Hükümet tarafından yayınlanan resmi tebliğe göre Darülfünun ilköğretim ve ortaöğretimden sonra öğretimin üçüncü kademesini oluşturacaktır³².

Darülfünun, Osmanlı Devletinde bugünkü anlamda ilk üniversite olarak kabul edilmektedir³³. Kurulmasına karar verilmesinden on yedi yıl sonra 1863'te faaliyete başlayan okul, beş kez yeniden oluşturulmuş ve 1933'te kapatılmıştır³⁴. "*Fenler evi*" anlamına gelen Darü'l fûnun isminin seçilmesi medreseden ayrı bir kurum olduğuna dikkat çekme amacı taşımaktadır³⁵.

Kurulan ilk Darülfünun'da konferans usulü ile halka açık bir şekilde fizik, kimya, astronomi, matematik, coğrafya ve tarih gibi dersler anlatılmıştır. Ancak nitelikli öğrenci olmadığından birkaç yıl sonra Darülfünun'un faaliyetlerine son verilmiştir³⁶.

²⁷ Gürüz, s. 295-296.

²⁸ Uzunçarşılı, Cilt VI, s. 173.

²⁹ İhsanoğlu, Ekmeleddin, "*Darülfünun*", TDV İslam Ansiklopedisi, 8. Cilt, s. 521, <https://islamansiklopedisi.org.tr/darulfunun>, Erişim tarihi: 29.11.2019; Uzunçarşılı, Cilt VI, s. 170, Ataüenal, s. 9-10.

³⁰ Rapor, eğitim sorununun çözümünü bütünlüğü olan bir sistem olarak ele aldığı ve eğitimi devletin sürekli bir işlevi olarak gördüğü için önem arz etmektedir. Bkz. Tekeli, s. 25.

³¹ Ataüenal, s. 9-10.

³² Uzunçarşılı, Cilt VI, s. 173.

³³ Ataüenal, s. 10; Zengin, Zeki Salih, "*Medreseden Üniversiteye*", Çukurova Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, Yıl 2008, Cilt 8, Sayı 2, s. 211.

³⁴ Ataüenal, s. 9.

³⁵ İhsanoğlu, s. 521.

³⁶ Ataüenal, s. 9-11.

Darülfünun-u Osmani adıyla ikinci Darülfünunun kurulması 1869 tarihli Maarif-i Umumiye Nizamnamesi³⁷ ile olmuştur. Darülfünun idaresi atama yoluyla göreve gelen nazır tarafından yerine getirilecektir. Şubelerin idaresi ise müderrisler tarafından seçilecek bir müderrise bırakılmıştır³⁸. Maarif-i Umumiye Nizamnamesi, eğitim dilinin Türkçe olması, müfredatın Doğu ve Batıdan içerikler taşıması gibi düzenlemelerle o dönemde önemli yenilikler getirmiştir. Ancak Nizamname gereği gibi uygulanamamış ve Darülfünun, bugünkü anlamıyla üniversite hüviyetine kavuşamamıştır³⁹. Yeterli sayıda hoca ve yükseköğretime uygun yetişmiş öğrenci bulunamaması sebepleriyle bu girişim de başarısız olmuştur⁴⁰.

Darülfünun-u Sultani adıyla üçüncü kez açılan Darülfünun, Maarif Nazırı Saffet Paşa'nın girişimleriyle 1874'te eğitim faaliyetine başlamıştır. İlk iki Darülfünun'un giderleri öğrenci harçları, vakıflar ve devletin yardımlarıyla karşılanırken üçüncü girişimde mali kaynak, Galata Sarayı Mekteb-i Sultânî'nin gelirlerinden karşılanmıştır. Ancak zamanla gelir ve gider arasındaki fark artmış ve bu okul da devlete bağımlı hale gelmiştir⁴¹.

Dördüncü kez Darülfünun kurulması 1 Eylül 1900'de Darülfünun-u Şâhâne ile olmuştur. Darülfünun-u Şâhâne Nizamnamesi'ne göre Darülfünun, padişahın emriyle kurulmuştur (md. 1). Her şube için birer müdür ve müdür yardımcıları olacaktır. Müdür, Maarif-i Umumiye Nezaretinin önerisiyle padişah tarafından atanır. Darülfünun-u Şahane, ülkemizde günümüzdeki üniversitenin temeli olarak nitelendirilmektedir⁴². Fakat bu girişim de başarısız olmuştur.

Darülfünunu son kez açma girişimi ise II. Meşrutiyetin ilanından sonra gerçekleşmiştir. 1912'de hazırlanan Nizamname gerekçesinde Darülfünun ilimlerin ve fenlerin yayılmasını ve ilerlemesini sağlayan yüksek bilim kurumu olarak açıklanmıştır⁴³.

³⁷ Bingöl, Maarif-i Eğitim Kanunname'sini Kamu Eğitim Tüzüğü olarak adlandırmaktadır. Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 54.

³⁸ Ataunal, s. 11.

³⁹ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 54.

⁴⁰ İhsanoğlu, s. 522.

⁴¹ İhsanoğlu, s. 523. Tanzimat Döneminde Darülfünun kurma çabalarının başarısız olması mali sorunlar, öğretmen, öğrenci ve kaynak sıkıntısı ile girişimlerin plansız olmasından ileri gelmektedir. Akyüz, s. 170.

⁴² İhsanoğlu, s. 524.

⁴³ Ataunal, s. 13-14; Akyüz, s. 273.

Nizamnamede şubeler fakülte adını almış, muallimlere müderris unvanı verilmiştir⁴⁴. Ancak bu son girişim de başarılı olamamıştır⁴⁵.

1919’da yürürlüğe giren Darülfünun-ı Osmanî Nizamnamesi ile Darülfünun’a ilk defa bilimsel özerklik verilmiştir⁴⁶. 1922’de Darülfünun’un Şahsiyet-i Hükmiyesi Hakkında Kararname ile Darülfünun tüzel kişilik sahibi olmuştur⁴⁷. Darülfünun idaresi 1919 yılına kadar müdürler aracılığıyla 1919-1933’e yılları arasında ise eminler aracılığıyla yerine getirilmiştir⁴⁸. Devletin çöküş döneminde devletin diğer kurumlarında olduğu gibi üniversitelerde de bozulmalar yaşanmış ve üniversite kurumunun ıslahı için çeşitli çalışmalar yapılmıştır⁴⁹.

2.3. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet dönemi ile birlikte diğer alanlarda olduğu gibi eğitim alanında da reformlar yapılmıştır. Üniversiteler 1924 Anayasası’nda düzenlenmemekle birlikte kanun düzeyinde önemli adımlar atılmıştır⁵⁰. 21 Nisan 1924 tarihli 493 sayılı Kanun ile Darülfünuna tüzel kişilik verilmiş, katma bütçe ile yönetilmesi düzenlenmiştir. Böylece kuruma bilimsel, idari ve mali özerklik tanınmıştır⁵¹.

1924’te İstanbul Darülfünun Talimatnamesi yürürlüğe girmiştir. Talimatnamede bilimsel özerkliğe yer verilmiştir Talimatnamenin 18. maddesine göre Maarif Vekili Darülfünunun reisidir. Vekil, Darülfünun Emniyeti aracılığıyla Darülfünunu gözetler. Vekilin Darülfünundaki temsilcisi emindir. Eminin görev süresi üç yıldır. Emin, müderris ve muallimler tarafından seçilir. Seçim neticesinde en fazla oyu alan iki kişinin ismi vekilliğe bildirilir. Vekillik bu iki kişiden birini belirler ve bu kişi “*irade-i milliye*” ile

⁴⁴ İhsanoğlu, s. 524.

⁴⁵ Yükseköğretimde önemli bir gelişme olarak 1914’te ilk defa sadece kadınlara yönelik olarak İnas Darülfünunu kurulmuş, bu kuruluş 1920’de Darülfünuna bağlanmıştır. Ataüenal, s. 13-14.

⁴⁶ Akyüz, s. 275.

⁴⁷ Kararname’nin tam metni için bkz. Türkiye’de Üniversite Anlayışının Gelişimi (1861-1961), s. 339.

⁴⁸ Erat, Veysel, “Osmanlı’dan Günümüze Rektör Belirleme Usulü”, Turkish Studies, Yıl 2019, Cilt 14, Sayı 2, s. 375.

⁴⁹ Azrak, Ali Ülkü, “Devlet ve Üniversite”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 1988, Cilt 9, Sayı 1-3, s. 23-24.

⁵⁰ 1924 Anayasası’nda üniversitelerle ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Sadece “öğretim” başlığı ile 80. maddede hükümetin denetim ve gözetimi altında ve kanun çerçevesinde her türlü tedrisatın serbest olduğuna yer verilmiştir.

⁵¹ İhsanoğlu, s. 525. 493 sayılı Kanun’un tam metni için bkz. Türkiye’de Üniversite Anlayışının Gelişimi (1861-1961), Editörler: Aras, Namık Kemal/ Dölen/ Emre, Bahadır/ Osman, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara, 2010, s. 340-341.

göreve başlar. İrade-i milliye ile başta meclis anlaşılrsa da emin göreve üçlü kararname ile başlamaktadır⁵².

Cumhuriyet döneminde yukarıdaki gelişmelerin akabinde üniversiteler ile ilgili 1933, 1946, 1973 ve 1981 yıllarında çeşitli kanunlar yürürlüğe girmiştir. Bu tarihlerin çok partili hayata geçiş veya askeri darbe gibi olaylara denk gelmesi dikkat çekicidir.

Darülfünun, 1933 reformuna kadar ülkede gerçekleştirilen inkılaplara karşı olumsuz duruş sergilemesi, topluma yararlı ve bilimsel eserler ortaya koyamaması gerekçeleriyle eleştirilmiştir⁵³. Kurumun ıslahı amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Örneğin Darülfünun Divanı tarafından 14 Mayıs 1919 tarihli raporda “*Avrupa mümâsili müesseselerde mevcut tekâmül*” dikkate alınarak ıslahat projesi hazırlanmıştır. Ancak Maarif Vekâleti projeyi yeterli bulmayarak daha kapsamlı bir ıslahat yapılması amacıyla reddetmiştir. Cenevre Üniversitesi pedagoji profesörü Albert Malche, TBMM tarafından hükümete verilen yetki ile İstanbul’a çağrılarak kendisinden Darülfünun’un ıslahı için bir rapor hazırlaması istenmiştir. Malche, 29 Mayıs 1932’de hükümete sunduğu raporda hem mevcut duruma hem de mevcudun iyileştirilmesi için önerilerine yer vermiştir⁵⁴. Malche raporda, rektörün öğretim üyeleri tarafından seçilmesinin sakıncalı olduğunu ifade etmiş ve hükümet tarafından atanmasını önermiştir⁵⁵.

2.3.1. 1933 Reformu

1933’te 2252 sayılı İstanbul Darülfünunun İlgasına ve Maarif Vekâletince Yeni Bir Üniversite Kurulmasına Dair Kanun ile İstanbul Darülfünunu ve ona bağlı tüm müesseseler kaldırılmıştır. Eğitim Bakanlığı İstanbul Üniversitesini kurmakla görevlendirilmiştir⁵⁶. Türk mevzuatında ilk defa “*üniversite*” kelimesi bu kanunda kullanılmıştır⁵⁷.

1934 tarihli İstanbul Üniversitesi Talimatında üniversitenin kuruluş amaçları, “*bilgi sahalarında araştırmalar yapmak, milli kültürü ve yüksek bilgiyi genişletmeye ve yaymaya çalışmak, devlet ve memleket hizmet ve işleri için ergin ve olgun unsurlar*

⁵² Dölen, Emre, Cumhuriyet Döneminde Osmanlı Darülfünunu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010a, s. 4, 41-47, den aktaran Erat, s. 376.

⁵³ Akyüz, s. 358; Baskan, s. 25.

⁵⁴ İhsanoğlu, s. 525.

⁵⁵ Doğramacı, İhsan, Türkiye’de ve Dünyada Yükseköğretim Yönetimi, Meteksan A.Ş., Ankara, Eylül, 2007, s. 14-15.

⁵⁶ Kanunun tam metni için bkz. Türkiye’de Üniversite Anlayışının Gelişimi (1861-1961), s. 400-402.

⁵⁷ Doğramacı, s. 15.

yetişmesine yardım etmek gibi vazifeler” olarak ifade edilmiştir⁵⁸. İstanbul Üniversitesinin amaç ve görevleri, günümüzdeki üniversite anlayışıyla örtüşmektedir⁵⁹. Bu düzenleme ile üniversitelerin araştırma ve eğitim misyonları vurgulanmıştır.

Talimatnameye göre üniversite idaresi Maarif Vekilinin temsilcisi olan rektör tarafından yerine getirilirdi. Rektör, Maarif Vekâletinin inhası üzerine müşterek kararnameyle, dekanlar da rektörün tavsiyesi üzerine Millî Eğitim Bakanınca atanıyordu⁶⁰. Böylece yükseköğretim yönetiminde seçim usulü yerine atama usulüne geçilmiştir⁶¹. Profesörler, fakülte kurulunun gösterdiği iki veya üç aday arasından Milli Eğitim Bakanı tarafından atanmıştır⁶².

1933-1946 yıllarında üniversite mali bakımdan genel bütçeye tâbidir. Üniversitenin mali denetimi devlet tarafından yapılmaktadır. 1946 reformu ile tüzel kişilik ve özerklik ölçülerinden olan katma bütçeyle yönetime geçilmiştir⁶³.

1933 reformu ile üniversitenin özerkliği kaldırılmıştır. 151 Darülfünun hocasından sadece 59’u yeni üniversiteye kabul edilmiştir. Batıda eğitim almış olanlar, doktora şartı aranmaksızın doçent kadrosuna atanmışlardır. Üniversite, fakülte, rektör, dekan gibi terimler bu dönemde yerleşmiştir. Bu reform ile üniversitelerin yeterli derecede gelişme gösteremediğini savunanlar olduğu gibi⁶⁴, 1933’ten 1946’ya kadar olan süreçte yükseköğretimin geliştiğini ve üniversitede önemli başarıların elde edildiğini ifade edenler de mevcuttur⁶⁵.

2.3.2. 1946 Reformu

Türk siyasi tarihinde çok partili demokratik döneme geçilmesi ile yükseköğretimde değişiklik yapılması gündeme gelmiştir ve 4936 sayılı Üniversiteler Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun’un 1. maddesine göre üniversiteler; fakülte, enstitü, okul ve bilimsel kurumlardan oluşan, özerklik ile tüzel kişiliğe sahip yüksek bilim,

⁵⁸ 1934 tarihli talimatın tam metni için bkz. Türkiye’de Üniversite Anlayışının Gelişimi (1861-1961), s. 414-420.

⁵⁹ Ataunal, s. 32.

⁶⁰ Doğramacı, s. 15; Ataunal, s. 33; Rektör, üniversiteyi yönetirken belli ölçüde yetki genişliğine sahiptir. Bkz. Günday, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2011, s. 554.

⁶¹ Günay, Durmuş/ Kılıç, Muharrem, “Cumhuriyet Dönemi Türk Yükseköğretiminde Rektör Seçimi ve Atamaları”, Yükseköğretim Dergisi, Haziran 2011, Cilt 1, Sayı 1, s. 35.

⁶² Doğramacı, s. 15.

⁶³ Ataunal, s. 35-36.

⁶⁴ Akyüz, s. 359.

⁶⁵ Doğramacı, s. 16.

araştırma ve öğretim birlikleridir⁶⁶. Böylece 1933’de kaldırılan özerklik bu kanunla tekrar getirilmiştir. Yine aynı maddeye göre fakülteler, bilimsel ve idari özerklik ile tüzel kişiliğe sahip kılınmışlardır. Bu Kanun ile üniversitelere ve fakültelere idari ve mali özerklik tanınmasıyla bu birimler hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşuna dönüştürülmüştür⁶⁷. Kanunun özerklik anlayışı, üniversite ve fakültelerin tüzel kişiliği haiz olarak yasada öngörülen usuller çerçevesinde kendi kendilerini yönetmeleri, serbestçe ilmi araştırma ve yayın yapabilmeleri yönündedir⁶⁸.

Kanun’un 2. maddesine göre üniversitelerin ve bir üniversiteye bağlı olmaksızın açılacak fakültelerin kurulması kanun ile gerçekleşir. Üniversite içinde fakülte ve okul açılması, bunların birleştirilmesi veya kaldırılması senatonun önerisi ve Milli Eğitim Bakanının onayıyla olur. Üniversite ve fakültelerin; kendilerine bağlı olan yeni enstitü, bilim, araştırma, öğretim ve yayım kurumları açma yetkileri bulunmaktadır. Bunların yönetim biçimleri bağlı oldukları üniversite veya fakülte tarafından düzenlenir. Üniversite senatosu kararıyla bunlara gerektiğinde tüzel kişilik verilebilir.

Kanun’a göre rektör seçimi, fakülte profesörler kurulları tarafından ortak gerçekleştirilecek toplantıda her seçim döneminde farklı bir fakültede görev yapan ordinaryüs profesör veya profesörler arasından gerçekleştirilir. Rektörlerin görev süresi iki yıldır. Rektör üniversite tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Dekanın da bu hükme paralel şekilde profesörler kurulu tarafından iki yıllığına seçileceği düzenlenmiştir. Özerklik, bu düzenlemelere göre rektör ve dekanların öğretim üyelerince seçilmesi olarak yorumlanmıştır. Nitekim 1961 Anayasası’nın 120. maddesinde, “*Üniversiteler kendi seçtikleri organlar tarafından yönetilirler*” ifadesiyle bu anlayış pekiştirilmiştir. Bu hükümlerle üniversitelerden ziyade öğretim üyelerine yapay bir dokunulmazlık getirildiği, üniversitelerin kendi seçtikleri yöneticilerin denetimine bırakılmasının, söz konusu denetimin etkin olmaması sonucunu doğurduğu ifade edilmektedir. Böylece 1933’ten önceki sisteme dönülmüştür⁶⁹.

⁶⁶ 4936 sayılı Üniversiteler Kanununun tam metni için bkz. Türkiye’de Üniversite Anlayışının Gelişimi (1861-1961), s. 453-473.

⁶⁷ Onar, Umumi Esaslar, Cilt II, s. 874; Karaarslan, Mehmet, Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008. s. 64.

⁶⁸ Yüce, Turhan Tufan, Üniversite ve Özerklik, Tur Yayınevi, Erzurum, 1971, s. 11.

⁶⁹ Doğramacı, s. 16; Günay/ Kılıç, s. 37.

Kanun'da Milli Eğitim Bakanına geniş yetkiler veren 14, 23 ve 28. maddelerin üniversitelerin özerkliğine uygun düşmediği ifade edilmektedir⁷⁰. Kanun'un 14. maddesine göre üniversitelerin denetimini hükümet adına Milli Eğitim Bakanı yapmaktadır. Ancak bu düzenlemede daha sonra değişikliğe gidilerek Bakanın denetim yetkisi kısıtlanmış ve üniversitelerin denetiminde boşluğa düşülmüştür. Bu Kanun ile üniversitelerin dönemin özerklik anlayışı çerçevesinde kendi seçtikleri yöneticiler eliyle denetlenmesi öngörülmüş olup denetimin etkin yapılmadığı ifade edilmektedir⁷¹. Kanun'un 23. maddesine göre doçent atamalarını Milli Eğitim Bakanı yapar. 28. maddesine göre profesörler, Fakülte Profesörler Kurulunun seçimi, Senatonun uygun bulması ve Milli Eğitim Bakanının önerisi üzerine müşterek karar ile tayin edilir. GÜNDAY, bu hüküm ile üniversitelerin takdir yetkisine müdahale edilerek profesör kadrosuna atamaların sıkça yapılmadığını ifade etmektedir⁷².

53. maddesinde üniversitelerin katma bütçe ile yönetileceği düzenlenmiştir. Üniversitelerin gelir kalemlerini 55. maddede tek tek sayılmıştır. Kanun'un getirdiği diğer bir yenilik ise Üniversitelerarası Kurulun kurulmasıdır. Kurula Milli Eğitim Bakanının başkanlık edeceği düzenlenmişti. Kurulun oluşumu ise üniversitelerin rektör ve dekanları ile üniversite senatosunun kendi üyeleri arasından birer temsilci seçmesi ile gerçekleşecektir. Böylece üniversite üst yönetiminde ilk kez bir kurul oluşturulmuştur.

27.10.1960 tarih ve 115 sayılı Kanun ile 4936 sayılı Kanun'da önemli değişiklikler yapılmıştır. Ordinaryüs profesörlük unvanı kaldırılmıştır. Üniversitelerin denetimini düzenleyen 14. maddede değişikliğe gidilerek üniversiteler üzerinde Milli Eğitim Bakanının sahip olduğu idari vesayet yetkisi etkisizleştirilmiştir⁷³.

Bu dönemde Türkiye'de üniversiteler 4936 ve 115 sayılı Kanuna tabi olarak kuruluyordu. Ancak bunun iki istisnasını ODTÜ⁷⁴ ve Hacettepe Üniversitesi oluşturmaktadır. Bu iki üniversite yukarıdaki kanunlara tabi olmaksızın özel kanunlarla

⁷⁰ Arıkan, İdil, Türk Anayasa Hukukunda Yükseköğretim, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (Anayasa Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s. 24.

⁷¹ Ataunal, s. 47.

⁷² Günday, s. 554.

⁷³ Günday, s. 554; Günay/ Kılıç, s. 36; Tanilli, Server, Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş, 4. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, Kasım 2007, s. 397; Küçükcan, Talip/ Gür, S. Bekir, Türkiye'de Yükseköğretim Karşılaştırmalı Bir Analiz, SETA Yayınları, 2. Baskı, Ankara, Eylül 2010. s. 153. 115 sayılı Kanun ile yapılan diğer değişiklikler için bkz. Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 79-80.

⁷⁴ 7307 sayılı ODTÜ Kanunu'nu üzerinden ODTÜ' özerkliğini inceleyen bir çalışma için bkz. Güran, Sait, "Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin Özerkliği Sorunu", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl 1970, Cilt 36, Sayı 1-4, s. 114-144.

kurulmuşlardır⁷⁵. 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu ile Hacettepe Üniversitesi de diğer üniversiteler gibi bu kanuna tabi olmuştur⁷⁶. 1965 yılında 625 sayılı Kanun ile özel yüksekokulların açılabilmesi öngörülmüştür⁷⁷.

1962 yılında Devlet Planlama Teşkilatı, üniversitelerden aldıkları öğrenci sayısını artırmalarını talep etmiştir. Ancak, üniversiteler özerk olduklarını ifade ederek bunu reddetmişler ve daha fazla öğrenci almamışlardır⁷⁸. Üniversitelerin bu yaklaşımı özerkliğin göstergelerinden olan öğrenci kontenjanının belirlenmesi bakımından değerlendirilebilir ise de o dönemki özerklik algısının sonucu olarak üniversitelerin toplumsal taleplere karşı kapalı olması olarak yorumlanmaktadır⁷⁹.

2.3.3. 1961 Anayasasında Üniversite ve 1971 Değişikliği

Cumhuriyet döneminde üniversiteler ve üniversitelerin özerkliği anayasal boyutta ilk kez 1961 Anayasası ile düzenlenmiştir. Mezkûr Anayasa'nın 120. maddesi ile üniversiteler "*özerk kuruluşlar*" adı altında anayasal güvenceye kavuşmuştur.

Anayasa'da üniversitelerin özel olarak düzenlenmesi genellikle hükümet ve üniversite arasındaki ilişkinin tatmin edici olmaması, akademik özgürlüğün zarar görme tehlikesi, üniversitelere özerk statü verilmesi isteği ve ayrıntılı anayasalardaki bütünlük kaygısından kaynaklanır⁸⁰. Anayasa'da üniversitelerin düzenlenmesi, düzenlemenin yapıldığı döneme göre Anayasa koyucunun iktidara veya üniversitelere olan güvensizliğinin bir yansıması olarak yorumlanabilir. Türk anayasalarında her iki durum da gözlemlenebilmektedir⁸¹. Nitekim üniversiteler halk hareketi ve askeri müdahalenin

⁷⁵ Orta Doğu Teknik Üniversitesi 1959 yılında 7307, Hacettepe Üniversitesi 1967 yılında 892 sayılı Kanun ile kurulmuştur. ODTÜ'de üniversite yönetimi ve denetimi, dokuz kişiden müteşekkil mütevelli heyetine bırakılmıştır. Rektör, doğrudan bu heyet tarafından üniversite dışından atanabiliyordu. Dekanlar ise rektörün önerisi üzerine Mütevelli Heyeti tarafından atanıyordu. Rektörün görevi süreyle sınırlı olmamakla birlikte Mütevelli Heyeti tarafından üniversitenin yararı gözetilerek görevden alınabiliyor ya da görev süresi yetmiş yaşına kadar uzatılabiliyordu. Rektör, Mütevelli Heyetine karşı sorumluydu. Hacettepe Üniversitesi modelinde ise Anayasadaki üniversitelerin kendi seçtikleri organlar eliyle yönetileceği hükmüne uygun olarak rektörün sınırlı sayıdaki profesörlerden oluşan üniversite senatosunda yine senato üyeleri arasından beş yıl süre ile seçilmesi usulü getirilmişti. Doğramacı, s. 18, 19.

⁷⁶ Doğramacı, s. 18- 21.

⁷⁷ Kılıç Ramazan, "*Türkiye'de Yükseköğretimin Kapsamı ve Tarihsel Gelişimi*", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Kasım 1999, Sayı 3, s. 299.

⁷⁸ Doğramacı, s. 17.

⁷⁹ Günay/ Kılıç, s. 37.

⁸⁰ Karayalçın, Yaşar, "*Üniversitelerin İdare ve Murakabesi, Mukayeseli Bir İnceleme*", Ord. Prof. Dr. Ernst Hirsch 'e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1964, s. 625.

⁸¹ Arıkan, s. 41.

sorumlusu olarak kabul edilmiş, üniversitelerin kontrol altında tutulmak ve denetlenmek istendiği için 1961 Anayasası'nda düzenlendiği ifade edilmiştir⁸².

Özerkliği “*kendi kendisini yönetme yetkisinin verilmesi*” olarak kabul eden ÖZBUDUN’a göre 1961 Anayasası’nda üniversitelere özerklik tanınmasının gerekçesi, bunları Türk idare teşkilatı içinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz bir hüviyete bürümek değildir. Üniversitelere özerklik tanınması ile bunların özellik arz eden fonksiyonlarını çoğulcu bir demokrasi anlayışı kapsamında en iyi şekilde gerçekleştirmeleri amaçlanmıştır. Üniversitelerin üstlendiği fonksiyonların siyasal iktidarın etkisine açık genel idare içinde gerçekleştirilmesi zordur⁸³. GÜRAN ise 1961 Anayasası’nda özerkliğin üniversiteleri sadece hükümete karşı koruyan bir araç niteliğinde görüldüğünü, ancak bunun yetersiz olduğunu, 120. maddenin yorumlanmasında bununla birlikte özerkliğin özel menfaatlara karşı da korunması gerektiğini vurgulamaktadır⁸⁴.

1961 Anayasası’nda yükseköğretime ilişkin kabul edilen ilkeler şunlardır: Üniversiteler ancak devlet eliyle ve kanunla kurulur, bilimsel ve idari özerklik ile kamu tüzel kişiliğine sahiplerdir. Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları üniversite dışındaki makamlar tarafından görevlerinden uzaklaştırılmazlar. Üniversiteler, kendileri tarafından seçilen organlar aracılığıyla yönetilirler ve denetlenirler. Üniversitelerin kuruluş, işleyiş ve organları kanunla düzenlenir. Öğretim üyeleri, siyasi partilere üye olabilirler.

Anayasa’nın 20 ve 21. maddelerinde düşünce hürriyeti ile bilim ve sanat hürriyeti düzenlenmişken 120. maddede ayrıca üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının serbestçe araştırma yapabileceğine yönelik düzenleme gereksiz bulunmaktadır. Zira bahsi geçen hürriyetler anayasal güvence altındadır ve öğretim üyeleri ile yardımcıları da dâhil olmak üzere herkes bakımından öngörülmüştür. Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları bu haklardan herkesle eşit olarak yararlanırlar. Aksi durum eşitlik ilkesine aykırılık oluşturur⁸⁵. Bunun yanında Anayasa md. 21/2’deki “*Eğitim ve öğretim, Devletin gözetim ve denetimi altında serbesttir.*” hükmü ile “*Devletin içten kontrolü*” ve “*doğrudan doğruya hüküm doğuran tasarrufları*” niteliğindeki devletin gözetim ve

⁸² Mutlu, Latif, Yükseköğretime Giriş ve Üniversite Yönetimi, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara, 2006, s. 21.

⁸³ Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 18. Basım, Ankara, 2018, s. 39-40.

⁸⁴ Güran, s. 118.

⁸⁵ Yüce, s. 16-17, 22-23.

denetiminin, Anayasa 120. madde karşısında uygulama alanının üniversiteleri kapsamadığı vurgulanmaktadır⁸⁶.

12 Mart 1971 askeri müdahalesinin sebebi olarak 1968 yılında başlayan öğrenci olayları kabul edilmiş ve 1971 yılında 1961 Anayasası'nın 120. maddesi değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklik, üniversite özerkliğinden dönüş niteliğindedir⁸⁷. Öyle ki bilimsel özgürlüğü zedelemekte⁸⁸ ve idari özerkliği sınırlandırmaktadır⁸⁹. Özellikle son fıkrada yer alan Bakanlar Kurulunun üniversite idaresine el koyma yetkisi idari özerkliği sınırlandırıcı niteliktedir.

2.3.4. 1973 Reformu

1750 sayılı Kanun ile yükseköğretimde bütünlüğün sağlanması, eğitim süresinin sınırlandırılması ve tüm üniversitelerin bu kanun kapsamına alınması düzenlenmiştir. İstisnaen ODTÜ ve Hacettepe Üniversitesinin kuruluş kanunlarında yer alan bazı hükümler saklı tutulmuştur⁹⁰. 1750 sayılı Kanun'da üniversitelerin görevleri arasında öğrencileri örf ve adetlerine bağlı bir şekilde yetiştirmek görevi sayılmaktaydı. Ancak *“örf ve adetlerine bağlı”* ifadesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir⁹¹.

Kanun'daki önemli bir yenilik Üniversite Denetleme Kurulunun ve Yükseköğretim Kurulunun kurulmasıdır. Yükseköğretim Kurulu, Kanun'da *“Yükseköğretimin bütünlüğü anlayışı içinde çağdaş bilim ve teknolojinin gereklerine ve Devlet Kalkınma Planının temel ilke ve politikalarına uygun olarak yükseköğretim alanına yön vermek amacı ile gerekli inceleme, araştırma ve değerlendirmeleri yapmak, yükseköğretim kurumları arasında koordinasyonu sağlamak, uygulamaları izleyerek yetkili makam ve mercilere önerilerde bulunmakla görevli bir kuruldur.”* şeklinde tanımlanmıştır. Anayasa Mahkemesi, yukarıda anılan kararda Yükseköğretim Kurulunun varlığını ve tanımını yapan 4. maddeyi Anayasa'ya uygun bulmuş ancak Yükseköğretim Kurulunun kuruluşu ve işleyişi ile görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeleri Anayasa'nın 120. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir⁹². Karara göre Yükseköğretim Kurulu oluşum

⁸⁶ Güran, s. 123.

⁸⁷ Dikmen Canıklıoğlu, Meltem, *“Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı”*, KHUKA, Şubat 2000, s. 48.

⁸⁸ Tanilli, s. 398

⁸⁹ Feyzioğlu, s. 129; Küçükcan/ Gür, s. 137.

⁹⁰ Baskan, s. 27-28.

⁹¹ AYM, E.1973/37, K.1975/22, 11, 12, 13, 14 ve 25 Şubat 1975, RG. 03.12.1975, S. 15431.

⁹² AYM, E.1973/37, K.1975/22, 11, 12, 13, 14 ve 25 Şubat 1975, RG. 03.12.1975, S. 15431.

biçimi bakımından üniversitelerüstü değil, üniversiteler dışı niteliktedir. Bu belirlemenin yapılmasında Kurul üyelerinin profesör olmalarından ziyade, tüm üyelerin üniversitenin yetkili organları tarafından seçilmesi kesin ölçüyü oluşturur. Kararda Yükseköğretim Kurulu üyelerinin büyük kısmının yürütme organında yer aldığı veya yürütme organı tarafından seçildiği, bu sebeple Kurulun üniversitelerin yönetimine katılacak veya etki edecek özellikte karar alma yetkilerinin bulunmaması gerektiği vurgulanmıştır. Zira aksi durumda devlet gözetimi ilkesinin ve 4. maddede yer alan tanımın kapsamı aşılacaktır. Bu saptamaların ardından Kurulun görevleri değerlendirilerek üniversite içi yönetim kararları alabilme yetkileri ile donatılmış olduğu vurgulanmıştır⁹³. Kararda Kurulun üniversiteler ile ilgili yönetsel işlemlerde, Kurul üyelerinin kişisel özellikleri ile seçilme şartları açısından, yetkili olamayacağı vurgusu önem taşımaktadır.

1750 sayılı Kanun'da 1961 Anayasası'nın 120. maddesinde 1971 değişikliği yönünde Bakanlar Kurulunun üniversite idaresine el koyabileceği ve bu el koyma neticesinde kullanabileceği yetkiler düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler idari özerkliğe aykırıdır. Nitekim 1750 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikler ile idari özerkliğin daraltıldığı ifade edilmektedir⁹⁴. Bunun yanında belirli şartlar altında kurullarda asistan ve öğrenci temsilcilerinin bulunabileceğinin ifade edilmesi katılımcılık açısından olumlu bir gelişmedir.

2.3.5. 1981 Reformu

1980 darbesinden sonra 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu⁹⁵ kabul edilmiştir. Bu Kanunun yürürlüğe girmesiyle 1750 sayılı Kanun mülga olmuştur. Askeri darbe ortamında hazırlanan mevcut yükseköğretim sistemi ile merkezi ve otoriter bir yönetimin kurulması hedeflenmektedir⁹⁶. Bir hukuk devletinde yükseköğretim sisteminde yapılmak istenilen değişikliklerin hukuki çerçevede yapılması kaçınılmazdır. Ancak bunun yanında bu değişikliklerin “*tepeden inme*” değil, ilgili çevrelerin katılımının yapılarak sağlanması

⁹³ Bu görevler; üniversite kadrolarını düzenlemek (md. 5/a), doçentlerin atanması (md. 22), tam gün çalışma esaslarının saptanması (md. 38) ve üniversitelerde döner sermaye işletmeleri kurulması (md. 74) olarak örneklendirilmiştir.

⁹⁴ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 90.

⁹⁵ RG. 06.11.1981, S. 17506.

⁹⁶ Yaman, Adem/ Özdemir, Servet, “Yükseköğretim Yönetici Görüşlerine Göre Yükseköğretimde Yeniden Yapılanma İhtiyacı”, İstanbul Aydın Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 2016, Cilt 2, Sayı 2, s. 3. 1982 Anayasası'nın yükseköğretim ile ilgili maddeleri ve 2547 sayılı Kanun daha sonra ayrıntılı olarak inceleneceğinden burada kısa bir değerlendirme yeterli görülmüştür.

ve yasal değişikliklerin özümşenmesi yapılan değişikliklerin uygulamada neticelerini görmek bakımından önem taşımaktadır.

3. ÜNİVERSİTELERİN HUKUKİ DAYANAĞI

Üniversiteler ile ilgili en önemli iki düzenleme 1982 Anayasası ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'dur. Her ne kadar kanun Anayasa'dan önce yürürlüğe girmiş olsa da normlar hiyerarşisi gereğince önce anayasal dayanakdan bahsedilmesi uygun görülmektedir.

3.1. Anayasal Dayanak

1982 Anayasası'nın 130., 131. ve 132. maddelerinde yükseköğretim kurumları ve üst kuruluşları ile ilgili düzenlemelere yer verilmektedir. Yükseköğretim kurumları ve bu kapsamda özel olarak üniversiteler anayasal statüye sahiptir ve anayasal güvence altındadırlar. 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'ndan farklı olarak üniversite yerine yükseköğretim kurumları ifadesi kullanılmaktadır.

Anayasa'nın 130. maddesi ile yükseköğretime ilişkin bazı ilkeler belirlenmiştir. Bunlardan ilki kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversitelerin ancak devlet tarafından kanunla kurulabilmesidir. Bu Anayasa'da 1961 Anayasası'na 1971 değişikliği ile işlenen “*özerkliğe sahip*” deyimini yerine yalnızca “*bilimsel özerklik*” deyimini kullanılmıştır. Bu sebeple doktrinde Anayasa'da üniversitelere idari özerklik tanınmadığı belirtilmektedir⁹⁷. Bunun yanında vakıflar tarafından kazanç amacına yönelik olmamak koşuluyla Devletin gözetimi ve denetimine tabi yükseköğretim kurumları kurulabileceği düzenlenmektedir⁹⁸. Serbestçe bilimsel araştırma ve yayın yapılabileceği ifade edilmekte ise de bu serbestlik, “*devletin varlığı ve bağımsızlığı*” ile “*milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği*” aleyhinde faaliyetler gerçekleştirmeme ile sınırlandırılmaktadır. Bunlardan başka üniversitelerin devletin gözetim ve denetimine tabi olması ve güvenlik hizmetlerinin devlet tarafından sağlanacağı, rektör ve dekanların belirlenmesinde atama usulünün benimsenmesi hükme bağlanmaktadır. Yasama organı, Anayasa'da belirtilen hükümler doğrultusunda düzenleme yapabilir.

⁹⁷ Feyzioğlu, s. 130; Yıldırım, Ramazan, “*Üniversite Kurumunun Dört Güncel Problemi*”, KHukA, Yıl 1998 s. 44; Günay, s. 557.

⁹⁸ Vakıflar tarafından kazanç amacına yönelik olmamak şartıyla yükseköğretim kurumu kurulabilmesi, üniversitelerin Devlet tarafından kurulmasının istisnasını oluşturmaktadır. Bkz. Arıkan, s. 124.

Anayasa'nın 130. maddesinin 9. fıkrasında ayrıntılı bir şekilde kanun ile düzenlenmesi gereken konular belirtilmiştir. Bu konular şunlardır:

“Yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları,

Üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri,

Öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri,

Yükseköğretime giriş, devam ve alınacak harçlar,

Devletin yapacağı yardımlar ile ilgili ilkeler, disiplin ve ceza işleri,

Mali işler, özlük hakları,

Öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaçlara göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi,

Öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi,

Yükseköğretim kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı mali kaynakların kullanılması.”

Maddede kanunla düzenlenmesi gereken konulara ayrıntılı olarak yer verilmektedir. Anayasa'nın 130. maddesinin gerekçesinde kanun koyucunun düzenleme yaparken bilimsel özerkliği dikkate alması gerektiği vurgulanmaktadır⁹⁹.

Üniversitelerin örgütlenmesi, yetki ve faaliyetlerinin belirlenmesi Anayasadaki ilkeler çerçevesinde yasama organı tarafından düzenlenebilir¹⁰⁰. Bunun yanında 16 Nisan 2017'deki halk oylaması ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte uygulama alanı ve kapsamı genişleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bu fıkra da belirtilen hususların düzenlenip düzenlenemeyeceği meselesinin üzerinde durmak gerekir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin anayasal sınırlarından birisi Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardır¹⁰¹. Böylece bu konular bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapma yetkisi sınırlandırılmak

⁹⁹ <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Erişim Tarihi: 10.09.2020.

¹⁰⁰ Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2019, s. 139.

¹⁰¹ Anayasa md. 104/17; Gürsel, Esin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları”, ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2019, Cilt 1, Sayı 2, s. 411.

istenmektedir¹⁰². Anayasa'nın 130. maddesinin 9. fıkrasındaki “*kanunla düzenlenir*” ifadesi münhasır kanun alanı olarak yorumlandığı takdirde bu konular bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacaktır.

Doktrinde Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen konular hakkında “*ancak kanunla düzenlenir*” ibaresi bulunmasa da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı görüşü hâkimdir¹⁰³. Dolayısıyla münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekli olan konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile hüküm altına alınması Anayasa’ya aykırıdır¹⁰⁴. Anayasa’nın 130. maddesinin 9. fıkrası ile “*idarenin kanuniliği*” ilkesi birlikte değerlendirildiğinde idare, ancak belirtilen konular kanunla düzenlendikten sonra bu alanlarda bir etkinlikte bulunabilir. Bu kanunlar kapsamında yükseköğretim üst kuruluşları ile öteki kurumların hizmetleri devamlı, verimli, etkin, gereği gibi yürütme, diğer konularda idari düzenlemeler yapma ve kanunla düzenlenen idari yapılarına uygun yönetmelik yapma yetkileri mevcuttur¹⁰⁵.

Anayasa’nın 132. maddesi ile Türk Silahlı Kuvvetleri ile emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumlarının özel kanunlarının hükümlerine tabi olacağı düzenlenmiştir.

3.2. Yasal Dayanak

Üniversiteler ile ilgili temel kanunlar 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilat Kanunu’dur¹⁰⁶.

2547 sayılı Kanun’un 1. maddesine göre bu Kanun’un amacı yükseköğretimle ilgili amaç ve ilkeleri saptamak, yükseköğretim kurumları ile üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyiş, görev, yetki ve sorumlulukları ile eğitim ve öğretim, araştırma, yayım, akademisyenler, öğrenciler ve diğer personelle ilgili esasları bütünlük oluşturacak bir şekilde düzenlemektir. Kanun’un 2. maddesine göre ise kanunun kapsamı; yükseköğretim üst kuruluşları, tüm yükseköğretim kurumları, bağlı birimleri ve bunlarla

¹⁰² Söyler, Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018, s. 91.

¹⁰³ Söyler, Yasin, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2020, Cilt 2, Sayı 1, s. 78; Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde, s. 93.

¹⁰⁴ Gürsel, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde”, s. 412; AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, 18.03.2021, RG. 17.06.2021, S. 31514.

¹⁰⁵ Aküzüm, Ural, Kamu Hukuku Açısından Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yasal Dayanakları ve Tüzel Kişiliği, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2016. s. 142.

¹⁰⁶ Ayrıca diğer düzenlemeler için bkz. Avcı, Mustafa/ Güncan, Gökhan, Yükseköğretim Mevzuatı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

ilgili faaliyet ve esaslardır. Bunun istisnasını ise md. 2/2’de belirtildiği üzere Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığına bağlı yükseköğretim kurumları oluşturmaktadır.

2547 sayılı Kanun’un 4. maddesinde yükseköğretimin amacı belirtilirken üniversitenin evrensel kimliğiyle örtüşmeyen ifadeler yer verilmesi eleştirilmektedir¹⁰⁷. Maddede bilim, araştırma ve evrensellik arka planda kalmaktadır. Söz konusu maddede belirtilen yaklaşımın ilkokul ve ortaokulda uygulanması devletin eğitim politikası kapsamında anlaşılabilir ise de serbestçe bilimsel araştırmalar yapan, bilgi üreten ve bilgiyi aktaran kurumlar olan üniversitede bu niteliklerin ön planda olması daha isabetli bir tercih olacaktır¹⁰⁸.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’na hâkim olan ilkeler; yükseköğretim kurumlarının hepsinin tek kavram altında toplanması, merkeziyetçi bir yapı öngörülmesi ve seçilme yerine atama usulünün hâkim olmasıdır¹⁰⁹.

2547 sayılı Kanun’da, 1750 sayılı Kanun’da yalnızca üniversiteleri kapsayan yükseköğretimin bütünlüğü ilkesi korunmakla birlikte, bu ilkenin kapsamı genişletilerek yüksekokullar ve akademiler de yükseköğretim kurumu kavramı altına alınmıştır. Üniversite, yüksekokul ve akademiler birbirlerinden farklı kurumlardır. Bunların tümünün aynı çatı altında toplanması, aynı statü ve kurallara tabi kılınması isabetli değildir¹¹⁰.

2547 sayılı Kanun ile yükseköğretimin teşkilatlanması ve idaresinde merkeziyetçi bir yapı öngörülmektedir¹¹¹. Yükseköğretim Kurulu mezkûr Kanun’da düzenlenmiş, bunun yanı sıra Kurulun teşekkül şekli, görev ve yetkileri 1982 Anayasası’nın 131. maddesinde de düzenlenerek anayasal güvence altına alınmıştır. Böylelikle Kurul’un oluşumunun Anayasa’ya aykırılığının ileri sürülmesinin önüne geçilmiştir¹¹². Anayasa’nın 131. maddesinde ve kanunlarda da Yükseköğretim Kuruluna verilen görev

¹⁰⁷ Küçükcan/Gür, s. 158-159.

¹⁰⁸ Küçükcan/Gür, s. 158-159.

¹⁰⁹ Günday, s. 555-559.

¹¹⁰ Günday, s. 556; Azrak, s. 34-35. 1981 reformundan önce yükseköğretim sisteminde beş tür kurum bulunmaktaydı. Bunlar: Üniversiteler, Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı akademiler, bakanlıklara bağlı iki yıllık meslek yüksekokulları ile konservatuvarlar, Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı üç yıllık eğitim enstitüleri ve öğretimi mektupla gerçekleştiren Yaygın Yükseköğretim Kurumudur.
<https://www.yok.gov.tr/kurumsal/tarihce>, Erişim Tarihi: 15.08.2020.

¹¹¹ Günday, s. 556; Yaman, Adem, Türk Yükseköğretim Sisteminde Saydamlık ve Hesap Verebilirlik, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ocak, 2016, s. 54.

¹¹² Günday, s. 556.

ve yetkilerde merkeziyetçiliğin yansımaları görülmektedir¹¹³. Örneğin, üniversitelerde yeni bölüm açılması için Yükseköğretim Kurulunun onayının gerekli olması ile öğretim elemanı istihdamı ve akademik yükseltmeler için kadro açılmasının rektörün isteğiyle Yükseköğretim Kurulunun onayına tabi olması merkeziyetçiliğin görünümlerindendir¹¹⁴. Ayrıca fakültelere tüzel kişilik tanınmaması da bu durumun bir diğer örneğidir¹¹⁵. Doktrinde özellikle öğretim üye ve öğrencilerinin doğrudan kendilerini ilgilendiren konularda karar alabilmesini sağlamak için merkeziyetçi yapının yumuşatılması ve üniversitelerin farklılaşmasına olanak tanınması önerilmektedir¹¹⁶. Gerçekten de özerk olması istenen üniversitelerde merkeziyetçiliğin katı bir şekilde uygulanması serbestçe karar almalarını önlemekte, yönetimde esnekliğe engel olmaktadır. Üniversiteler, karar alma mekanizmalarını iradeleri doğrultusunda etkin bir şekilde kullanamamaktadırlar.

2547 sayılı Kanun’a hâkim olan bir diğer ilke ise yükseköğretim üst kuruluşları ve üniversite organlarının oluşumunda atama yönteminin benimsenmesidir¹¹⁷. Ülkemizde üniversitelerin idari özerkliği genellikle rektörlerin belirlenmesi usulü üzerinden tartışılmakta olup bu yöntemin özerkliğe etkisi ile ilgili tartışmalara ikinci bölümde ayrıntılı olarak değinilecektir.

Yükseköğretim Kanunu ve Anayasadaki yükseköğretime ilişkin düzenlemelerin günümüzde bu kurumlardan bekleneni karşılayamadığı ve 2547 sayılı Kanun’da değişiklikler yapılması sürekli olarak önerilmektedir¹¹⁸. Bunun yanında “içinden çıkılması zor bir mevzuat yumağı” oluşturulduğundan artık kanunda değişiklikler yapmak yerine yeni bir kanunun kabul edilmesi ihtiyacından da bahsedilmektedir¹¹⁹.

¹¹³ Günday, s. 556-557; Gök, Enes/ Gümüş, Sedat, “Akademik Bir Alan Olarak Yükseköğretim Yönetimi”, Türkiye’de Yükseköğretim Alanı, Kapsamı ve Politikaları, Editör: Ahmet Aypay, Pegem Akademi, Ankara, 2015, s. 8.

¹¹⁴ Küçükcan/ Gür, s. 163.

¹¹⁵ Günday, s. 557.

¹¹⁶ Nitekim geçmişte katsayı sorununda Yükseköğretim Kurulu toplumdaki gelen istekleri gerçekleştirmede yetersiz kalmıştır. Bkz. Küçükcan/Gür, s. 165.

¹¹⁷ Günday, s. 557; Azrak, s. 35. Bunun istisnasını yükseköğretim üst kuruluşlarından olan Üniversitelerarası Kurul oluşturmaktadır. 2547 sayılı Kanun 11/1-a’ya göre Kurul, üniversite rektörleri ile senatolarının üniversite bünyesinden seçeceği birer profesörden oluşur.

¹¹⁸ Küçükcan/ Gür, s. 36; Yıldırım, “Üniversite Kurumunun Dört Güncel Problemi”, s. 49; Giritli, İsmet/ Bilgen, Pertev/ Akgüner, Tayfun/ Berk, Kahraman, İdare Hukuku, Der Yayınları, Altıncı Basım, İstanbul, 2013, s. 527.

¹¹⁹ Bağcı, Cahit, “Türk Üniversitelerinin Temel Sorunları, Özerklik Özlemi ve Misyon Arayışları Üzerine Bir Değerlendirme”, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl 2016, Cilt 26, Sayı 1, s. 174; DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yükseköğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, s. 9.

4. ÜNİVERSİTELERİN İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ

Anayasa'nın 123/2. fıkrasına göre idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Anayasal temelleri olan bu iki ilke birbirinin alternatifi değil tamamlayıcılarıdır. Merkezden yönetim, ülke idaresinin tek elden yürütülmesi anlamına gelmektedir ve bu yönetimde devlet tüzel kişiliği olarak tek bir tüzel kişilik vardır¹²⁰. Üniversiteler hem Anayasa'da hem 2547 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan merkezi idare dışında, yerinden yönetim kuruluşları arasındadır.

Yerinden yönetim, mahalli ve teknik niteliği haiz bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare yerine ayrı kamu tüzel kişilerinca yürütülmesidir. Yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliği dışında, ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip ve özerktirler. İdari özerklik kapsamında yürüttükleri kamu hizmetine ilişkin icrai karar alma yetkisine ve mali özerklik kapsamında ayrı bütçeye sahiptirler. Bu kuruluşlar üzerinde merkezi idarenin idari vesayet denetimi bulunmaktadır¹²¹.

Yerinden yönetimler, yer ve hizmet bakımından yerinden yönetimler olarak ikiye ayrılmaktadır. Yer bakımından yerinden yönetimler Anayasa'nın 127. maddesinde il, belediye ve köy olarak sınırlı sayıda belirlenmiştir ve bunların karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmaktadır¹²².

Hizmet bakımından yerinden yönetimler, *“özel bilgi ve uzmanlık gerektiren teknik nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin merkez teşkilatından ayrı ve kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar eliyle yürütülmesidir”*¹²³. Böylece hizmetlerin daha etkin ve hızlı bir şekilde halka ulaştırılması amaçlanmaktadır¹²⁴. Kamu kurumları da denilen bu kuruluşlar; kamu tüzel kişiliğini haizdir, özerktir, merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir¹²⁵. Bu kurumlarda belirli kamu hizmetleri yürütüldüğünden ihtisas, yani uzmanlık

¹²⁰ Gözübüyük, A. Şeref/ Tan, Turgut, İdare Hukuku Cilt I, Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, s. 135; Akyılmaz, Bahtiyar/ Sezginer, Murat/ Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2018, s. 131; Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, 8. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2020, s. 115; Atay, İdare Hukuku, s.129-130.

¹²¹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 136-138; Çağlayan, s. 119.

¹²² Atay, İdare Hukuku, s. 138.

¹²³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 137; Günday, s. 531; Çağlayan, s. 212.

¹²⁴ Çağlayan, s. 213; Atay, İdare Hukuku, s. 224.

¹²⁵ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 137; Günday, s. 534; Kalabalık, Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt I, 4. Baskı, Ankara, Ekim 2018. s. 365; Atay, İdare Hukuku, s. 224; Çağlayan, s. 214-216; Gözler Kemal, İdare Hukuku, Cilt 1, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Üçüncü Baskı, Bursa, Mayıs 2019, s. 184.

ilkesi söz konusudur¹²⁶. Bu kurumlar, genel nitelikte kamu hizmeti sağlarlar. Üniversitelerde eğitim kamu hizmetinin bir parçası olarak yükseköğretim hizmetleri sunulmaktadır¹²⁷ ve bu hizmetler belirli bir bölge ile sınırlı olmayıp tüm ülkeye yöneliktir¹²⁸.

Üniversiteler, Anayasa’da mahalli idareler arasında sayılmadığından, karar organları seçmenler tarafından oluşturulmadığından ve uzmanlık gerektiren kamu hizmeti sunduklarından dolayı hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasındadır¹²⁹. Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin 25.5.1976 tarihli ve E. 1976/1, K. 1976/28 sayılı kararında üniversitelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında olduğu açıkça belirtilmektedir.

Hizmet bakımından yerinden yönetimler farklı açılardan çeşitli tasniflere tabi tutulabilirler. Bu kurumlar faaliyet türleri açısından idari kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, iktisadi kamu kurumları, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar¹³⁰ ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak sınıflandırılmaktadırlar¹³¹.

Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları; adı geçen niteliklerde hizmet etmek ve faaliyet göstermek amacıyla kurulmuşlardır¹³². Bu kurumların bir kısmı Anayasa’da düzenlenmiştir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan bu kurumlar, Cumhurbaşkanlığı veya belirli bir bakanlıkla ilgili veya ilişkilidirler. Üniversiteler, Yükseköğretim Kurulu,

¹²⁶ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 137; Günday, s. 534; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 366; Tan, Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 8. Baskı, Ankara, Eylül 2009, s. 181; Atay, İdare Hukuku, s. 224; Gözübüyük/ Tan, s. 242; Çağlayan, s. 216; Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 184.

¹²⁷ Çağlayan, s. 119.

¹²⁸ Kalabalık, İdare Hukuku, s. 106. Üniversitenin tüm ülkeye yönelik kamu hizmeti sunmasının yanında evrensel olma niteliğine de değinmek gerekir. Üniversitenin görevleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde ülke sınırlarını aşan bir yön de taşımaktadır. Bu konuda verilebilecek en temel örnek üniversitelerin bilimsel bilgi üreten ve yayımlar yapan kurumlar olmalarıdır. Bunun yanında “uluslararasılaşma” kavramı yükseköğretimde önemli bir yere sahiptir. Küreselleşmenin yansımalarından biri olan bu kavram ile üniversitelere uluslararası öğrencilerin kabulü ve uluslararası projeler gibi hususlar kast edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Selvitopu, Abdullah, “Yükseköğretimde Uluslararasılaşma”, Türkiye’de Yükseköğretim Alanı, Kapsamı ve Politikaları, Editör, Aypay, Ahmet, Pegem Akademi, Ankara, Nisan 2015, s. 281-307.

¹²⁹ Özdemir, Abdülkadir, “Üniversitelerin Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri ve Üniversite Teşkilatı”, İktisadiyat Dergisi, Yıl 1, Cilt 1, Sayı 1, Aralık 2017, s. 177.

¹³⁰ Doktrinde düzenleyici ve denetleyici kurumları hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu altında değerlendirenler olduğu gibi, yerinden yönetim kuruluşları içinde yer ve hizmet bakımından yerinden yönetime ek, üçüncü bir grup olarak değerlendirenler de mevcuttur. Bkz. Kent, Bülent, Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s. 167; Günday, s. 575.

¹³¹ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 138.

¹³² Günday, s. 536.

Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı ve Türkiye Bilimler Akademisi bu kurumlara örnektir¹³³. Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumlarının özerklik derecesi, nitelikleri gereği diğer kamu kurumları ve mahalli idarelere göre daha yüksektir. Buna paralel olarak bu kurumlar üzerindeki idari vesayet denetimi de daha sınırlıdır¹³⁴. Bu kurumlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 12/6 maddesine göre özel bütçelidir. Kanun’un II sayılı cetvelinde özel bütçeli idarelerin kapsamında üniversiteler de sayılmaktadır. Bu özel bütçeler, merkezi yönetim bütçesi içinde yer almaktadır. Sayıştay denetimine, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na ve 5018 sayılı Kanun’a tabidirler¹³⁵. Gelirlerinin büyük bir kısmı devlet yardımlarından karşılanmaktadır¹³⁶.

Kamu kurumları, malvarlığının belirli bir amaca ve hizmete özgülenmesi ile oluşan kamu tüzel kişilikleridir. Bu kurumlar genellikle mal topluluğu şeklinde teşekkül ederler. Ancak kişi topluluğu niteliğinde olan bazı kamu kurumları da mevcuttur. Üniversiteler, öğretim üyeleri ve öğrencilerden oluşan kişi topluluğudur¹³⁷. Aksi görüşe göre ise üniversiteler de kamu kurumu olarak mal topluluğundan oluşur. Buna göre öğretim üyeleri üniversitenin personeli; öğrenciler ise hizmetten yararlanan üçüncü kişilerdir ve bunlar üniversitenin unsuru değildir¹³⁸. Bu ayırım idari özerkliğin unsurlarının belirlenmesi noktasında ayırt edici bir unsur olarak önem taşımaktadır.

5. ÜNİVERSİTELERİN GÖREVLERİ

Üniversitelerin geleneksel işlevleri araştırma ve öğretimdir. Bununla birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel gelişime karşılık artan taleplerle birlikte bu işlevler genişlemiştir¹³⁹. Bu bölümde öncelikle genel olarak üniversitelerin görevleri üzerinde

¹³³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 284.

¹³⁴ Günday, s. 552; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 284; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 391, 392.

¹³⁵ Kalabalık, İdare Hukuku, s. 393; Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 656.

¹³⁶ Kalabalık, İdare Hukuku, s. 393.

¹³⁷ Günday, s. 533; Kalabalık da üniversitelerin bir dereceye kadar kişi topluluğu olduğunu belirtmektedir. Kalabalık, İdare Hukuku, s. 129; Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk ise üniversiteleri kişi topluluğu olarak kabul etmekle birlikte üyelerinin öğretim üyeleri olduğunu ifade etmektedirler. Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 526.

¹³⁸ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 240.

¹³⁹ Michavila, Francisco/ Martinez, Jorge M., “Excellence of Universities versus Autonomy, Funding and Accountability”, European Review, Vol. 26, No. S1, S48–S56, 2018, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-review/article/excellence-of-universities-versus-autonomy-funding-and-accountability/43578599237D52413268D1DE5F1428F5>, Erişim Tarihi: 18.04.2020.

durulacak, ardından yükseköğretim kamu hizmetinin sunulması, önemi nedeniyle ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

5.1. Genel Olarak

Üniversitelerin üç temel işlevi eğitim, araştırma ve kamu hizmetidir¹⁴⁰. BİNGÖL, üniversitenin karakter yapısını oluşturan anahtar sözcükleri “*bilimsellik, evrensellik, özerklik ve kurumsallık*” olarak sıralayarak üniversitenin işlevlerini bu kavramlardan yola çıkarak açıklamaktadır. Araştırma, eğitim ve hizmet, üniversitelerin asli varlık sebebini oluşturmaktadır¹⁴¹. Üniversiteler meslek kazandırma, nitelikli ve gerekli insan yetiştirme, araştırma ve öğretim kurumu olma işlevlerinin tümünü bünyesinde barındırır ve hem bireylerin hem toplumun bir bütün olarak gelişimini sağlar¹⁴². Günümüzde üniversiteler; bilimsel araştırma ile eğitim-öğretim faaliyetleri yapma, bilgi üretme ve yayma, nitelikli insan gücü yetiştirme, topluma öncü olma ve kamuoyu oluşturmaları açısından çok önemli bir noktadadır¹⁴³. Anayasa’nın 130. maddesinin 1. fıkrasında da üniversitelerin, milletin ve ülkenin gereksinimlerine uygun insan gücü yetiştirme, eğitim ve öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapma, ülkeye ve insanlığa hizmet etme amaçlarının olduğu belirtilmektedir.

Meslek kazandırmanın üniversitenin görevleri arasında olmadığını savunan yazarlar da mevcuttur¹⁴⁴. Bu görüşe göre meslek, üniversiteden mezun olunduktan sonra uygulamada staj döneminde öğrenilir. Üniversiteler öğrencilere sadece bir meslek alanına yönelik temel bilimsel bilgiler ve yöntemler verir. Meslek yüksekokullarının üniversite kurumu içinde değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir¹⁴⁵. Meslek yüksekokullarının üniversite çatısı altında olması üniversiteyi yüksekokul seviyesine düşürmektedir. Meslek yüksekokullarının görevi, üniversitenin görevlerinden farklı olarak piyasaya ara eleman yetiştirmektir¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Günay, Üniversite Felsefesi, s. 15; Yükseköğretim Kurulu, Türkiye’nin Yükseköğretim Stratejisi, Meteksan A.Ş., Ankara, Şubat 2007, s. 143. Benzer şekilde yükseköğretimin üç temel işlevinin öğretim, bilimsel araştırma ve kamu hizmeti olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Bağcı, s. 172.

¹⁴¹ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 182; Bingöl, Bilge, “Üniversite Özerkliğinin Değişen Tanımı”, s. 44.

¹⁴² Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 185-186.

¹⁴³ Ataunal, s. 15.

¹⁴⁴ San, Coşkun, “Bir Toplumsal Kurum olan Üniversitede Özerklik ve Bilim Özgürlüğü”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Yıl 1993, Cilt 48, Sayı 01, s. 150; Özer, Ahmet, “Türkiye Üniversite Sistemine Genel Bir Bakış, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm için Bir Model Önerisi”, Yükseköğretim Dergisi, 2012, Cilt 2, Sayı 2, s. 68.

¹⁴⁵ San, s. 149.

¹⁴⁶ Özer, “Türkiye Üniversite Sistemine”, s. 64, 68.

Üniversiteler yaptıkları araştırmalarla ülkenin kalkınmasında önemli bir rol oynar, adeta lokomotif işlevi görürler¹⁴⁷. Üniversitelerin araştırma ve eğitim işlevinin yanında hizmet üretme işlevi de bulunmaktadır. Bu amaçla üniversitenin örgüt yapısı değişmekte, üniversite kendisine bağlı çok sayıda birimden oluşan karmaşık bir örgüt ağına dönüşmektedir¹⁴⁸.

Üniversitenin diğer bir işlevi ise kültüre olan etkisinde kendisini göstermektedir. Üniversite ortamında oluşan kültür ve sosyal değerler öğrenci aracılığıyla topluma aktarılır¹⁴⁹. Üniversite hem toplumu değiştiren hem de toplumun değişmesinden etkilenen bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁵⁰.

Üniversitelerin ekonomik, sosyal, kültürel işlevlerinin yanında demokratikleşmeye de katkısı bulunmaktadır¹⁵¹. Demokrasi bilinci, üniversitede öğrencilere katılma hakkı tanınarak sağlanabilir. Ancak uygulamada her ne kadar üniversitelerin misyon ve vizyonunda düşünen, sorgulayan, eleştirel düşünebilen bireyler yetiştirme amacıyla olduğu belirtilse de uygulamada öğrencilerin ders kredisi ve bürokrasi gibi meselelerle meşgul olduğu görülmektedir¹⁵². Doktrinde demokratik üniversitenin özerklik ile sağlanacağı vurgulanmaktadır¹⁵³. Üniversitelerin özerkliği, ülkenin kendi demokratikleşme seviyesine işaret eder. Diğer bir deyişle üniversitelerin özerkliği artırıldığında ülkenin demokratikleşmesi de artacaktır.

Üniversite ve demokrasi ilişkisinin önemini vurgulayan görüşlerin aksine; üniversitelerin mal topluluğu olarak kabul edilmesi sebebiyle demokrasinin bireyler için olduğu, mallar için söz konusu olamayacağı, üniversiteler bakımından demokrasinin

¹⁴⁷ Durukan, s. 21. Üniversitelerin ekonomiye ve bölgelerarası ekonomik, sosyal, kültürel eşitsizliği gidermeye yönelik katkıları ülkemizde yeni üniversitelerin açılmasında dikkate alınan bir etkidir. Ancak ekonomiye katkı sunması hedeflenerek kurulan üniversitelerin bölümleri de o bölgenin niteliklerine uygun ve ihtiyacına yönelik olmalıdır. Üniversiteler kurulurken dikkate alınan diğer ölçütler için bkz. Kavili Arap, Sultan, “*Türkiye Yeni Üniversitelere Kavuşurken: Türkiye’de Yeni Üniversiteler ve Kuruluş Gerekçeleri*”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 65, Sayı 1, s. 11.

¹⁴⁸ Durukan, s. 20-21; Altınok, Vicdan, “Yükseköğretimde İlke ve Yönelimler Neler Olmalı?”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2008, Sayı 19, s. 43.

¹⁴⁹ Altınok, s. 43.

¹⁵⁰ Şahin, Menekşe/ Alkan, Reha Metin, “*Yükseköğretimde Değişim Dönüşüm Süreci ve Üniversitelerin Genişleyen Roller*” Eğitim ve Öğretim Araştırmaları Dergisi, Mayıs 2016, Cilt 5, Sayı 2, s. 299; Bingöl, “*Üniversitelerin Yeniden Yapılandırılması*”, s. 42.

¹⁵¹ Durukan, s. 22; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 191; Arslan, Mehmet, “*Cumhuriyet Dönemi Üniversite Reformları Bağlamında Üniversitelerimizde Demokratiklik Tartışmaları*”, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2005, Cilt 1, Sayı 18, s. 24.

¹⁵² Bingöl, s. 192.

¹⁵³ Korkut, Hüseyin, Sorgulanan Yüksek Öğretim, 2. Baskı, Anı Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 110.

anlamsız ve gereksiz olduğu ifade edilmektedir¹⁵⁴. Kanaatimizce kendi içinde tutarlı olan bu görüŖe katılma olanağı yoktur. Üniversite sözcüğünün kökenindeki kiŖi vurgusundan başlamak üzere kurumun diğeri işlevleri ve özellikle kültüre olan etkisi de gözetildiğinde bu yorum ile üniversitenin sosyal boyutu göz ardı edilmektedir.

Üniversitelere bilimsel araştırma yaparak bilgi üretmek ve yaymak gibi geleneksel görevlerinin yanında değıŖen toplum yapısı ile birlikte bilgiyi uygulamak görevi de yüklenmiştir. Bu görev, üniversite sanayi işbirliğı olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁵⁵. Bu işbirliğı, üniversitelerin ve sanayi kuruluşlarının sahip oldukları olanakları bir araya getirerek bilimsel, teknolojik ve ekonomik açılardan ilerlemeleri amacıyla ortak çalışmalar yürütmeleri ile kaynakları verimli bir şekilde kullanabilmelerini ifade eder¹⁵⁶. Üniversiteler yeterli mali kaynaklara sahip olmadıkları için, sanayi kuruluşları ise araştırma ve inovasyon faaliyetlerini güvenilir ve sağlam bir zeminde gerçekleştirmek açısından bu işbirliğine ihtiyaç duymaktadır. Devlet ise bu işbirliğinde düzenleyici bir işleve sahiptir.¹⁵⁷ Üniversite ve sanayi ilişkileri geliştirilmeli, sanayinin araştırma geliştirme faaliyetlerinde üniversiteler etkin rol oynamalıdır¹⁵⁸. Ancak bu gerçekleştirilirken üniversitelerin asli varlık sebepleri korunmalı ve görevlerinden taviz verilmemelidir¹⁵⁹. Yani bu işbirliğine başvurulurken üniversitelerin geleneksel görevleri olarak ifade edilen bilgi üretme ve bilgiyi yayma işlevleri geri plana itilmemelidir. Ayrıca özerklik ile üniversitelerin güvence altına alınmak istenen karar alma serbestisi, bu işbirliğı ile sanayiden gelen taleplere sıkı sıkıya bağılı bir görünüme bürünmemelidir.

Mevzuatta üniversitenin görevleri özel olarak belirtilmemekte, genel olarak tüm yükseköğretim kurumlarının görevleri düzenlenmektedir. 2547 sayılı Kanun'un 12. maddesinde yükseköğretim kurumlarının eğitim- öğretim, bilimsel araştırma, yayım ve danışmanlık yapma, ülkenin gereksinim duyduğı alanlarda ve nicelikte insan gücü

¹⁵⁴ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 185.

¹⁵⁵ Şahin/ Alkan, s. 298.

¹⁵⁶ Dağlar, Hasan, "Kamu Üniversite Sanayi İşbirliğı ve Bölgesel Kalkınma-TR82 Bölgesi Örneğı", Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl 2018, Cilt 8, Sayı 2, s. 307.

¹⁵⁷ Erdem, Ali, Üniversite- Sanayi İşbirliğinin, Üniversitelerin İdari ve Mali Özerklikleri ile Akademik Özgürlükleri Üzerine Etkileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s. 32. Üniversite sanayi işbirliğinin üniversite, sanayi ve kamuya faydaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dağlar, s. 307-308.

¹⁵⁸ Durukan, s. 23; Erdem, Üniversite- Sanayi İşbirliğinin, s. 33, Aktan da ideal bir üniversitede olması gereken ilkelerden biri olarak üniversite-sanayi işbirliğine dikkat çekmektedir. Bkz. Aktan, Özlenen Üniversite/ Yaşanan Üniversite, s. 54.

¹⁵⁹ Erdem, Üniversite- Sanayi İşbirliğinin, s. 32-33.

yetiştirme, bilimsel verileri yayma, tarım ve sanayinin gelişmesi ve ihtiyaca yönelik meslek elemanı yetiştirilmesini sağlama gibi görevleri olduğu düzenlenmektedir.

Üniversitelerin görevlerini en etkin şekilde gerçekleştirebilmeleri için dış baskı ve zorlamalara maruz kalmamaları, bunun için ise özerklik ve akademik özgürlüğün tesis edilmesi gerekmektedir¹⁶⁰.

5.2. Yükseköğretim Hizmetinin Sunulması

Üniversitelerden beklenen bir diğer işlev, bunların kamu hizmeti üretmesidir. Üniversitelerin sunduğu kamu hizmetleri genel olarak beş gruba ayrılabilir¹⁶¹. Bunlar eğitim hizmeti, özellikle üniversite hastanelerince verilen sağlık hizmetleri, sanayinin ve ülke savunmasının ihtiyacı olan yeniliklerin ve projelerin gerçekleştirilmesi ile yerel kalkınmayı desteklemesi şeklinde sunulan hizmetlerdir. Son olarak üniversitelerin savunmacılık işlevi söz konusu olabilir. Bu işlev ile üniversiteden toplumun zayıf kesimlerinin haklarını savunması, hayat standartının gelişmesi ile ülkenin doğal ve kültürel mirasının korunmasına yönelik faaliyetlerde bulunması beklenmektedir¹⁶².

Üniversitelerin idare hukuku açısından önem arz eden görevi, eğitim kamu hizmeti kapsamında yükseköğretim hizmetinin sunulmasıdır. Yükseköğretim hizmetinin hukuki niteliğinin belirlenmesi, ona uygulanacak hukuk kurallarının tespiti bakımından önem arz etmektedir¹⁶³. Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren kamu hizmetlerinin zamanla merkezi idareden alınarak ayrı kamu tüzel kişilerine verilmesi sonucu hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıktığını yukarıda belirtilmişti. İlköğretim ve ortaöğretim hizmeti, Milli Eğitim Bakanlığı teşkilatı çerçevesinde yürütülmekte iken yükseköğretim hizmeti uzmanlık, akademik özerklik gibi nedenlerle ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan üniversiteler tarafından yürütülmektedir¹⁶⁴. Kamu hizmeti kavramı çerçevesinde yükseköğretim hizmetlerinin niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir. Doğrudan kamu hizmetini incelemek bu bölümün kapsamını aşacaktır. Bununla birlikte kamu hizmetinin belirlenmesindeki yaklaşımlara ve ölçütlere yükseköğretim hizmeti bakımından kısaca değinilecektir.

¹⁶⁰ Öztürk, Sevim, Üniversite ve Özerklik Üniversite Özerkliğinin Göstergeleri, Pegem Akademi, Ankara, Ekim 2019, s. 11.

¹⁶¹ YÖK, Strateji Raporu, s. 146.

¹⁶² YÖK, Strateji Raporu, s. 146-147.

¹⁶³ Aküzüm, s. 10.

¹⁶⁴ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 184.

Kamu hizmetinin doktrinde uzlaşmış ortak bir tanımı yoktur. Ancak en azından kamu hizmetinin sınırlarının genel hatlarının belirlenmesi önemlidir. Hangi faaliyetlerin kamu hizmeti kabul edileceği ile ilgili objektivist, sübjektivist ve iktisadi kamu hizmeti yaklaşımları mevcuttur. Objektivist yaklaşıma göre faaliyetin niteliği kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinde önem taşımaktadır¹⁶⁵. Doktrinde bu görüş çok fazla savunulmamakta ise de bazı mahkeme kararlarında bu ölçüte yer verildiği görülmektedir. Örneğin Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarına göre eğitim hizmeti¹⁶⁶ ve yükseköğretim hizmeti¹⁶⁷ niteliği gereği kamu hizmetidir.

Sübjektivist yaklaşıma göre ise bir hizmetin kamu hizmeti olması, kanun koyucunun iradesine göre belirlenmektedir. Doktrinde bu anlayış hâkimdir. Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını yasama organı belirler. Bu konuda yasama organının takdir yetkisi vardır. Ancak bu belirlemeyi yaparken bazı ölçütlere dikkat edilmesi gerekmektedir¹⁶⁸. Maddi ölçüte göre kamu yararı, şekli ölçüte göre hizmetin özel bir hukuksal rejime bağlanması ve organik ölçüte göre de “*belli bir hizmetin yürütülmesine tahsis edilen kamu emlakinin, görevlendirilen kamu görevlilerinin ve ayrılan mali imkanların bütünü*” baz alınmaktadır¹⁶⁹. Ancak kamu hizmetinin tespitinde bu ölçütlerin tek başına yeterli olduğunu söylemek güçtür. Yasama organı bu koşullar bir arada bulunduğu bir faaliyeti kamu hizmeti olarak kabul edecektir¹⁷⁰.

İktisadi kamu hizmeti anlayışına göre kamu hizmeti, özel kesim tarafından yürütülmesi söz konusu olmayan faaliyetler bakımından söz konusu olmalıdır¹⁷¹.

Üniversitelerde sunulan hizmette kamu yararı mevcuttur. Zira eski zamanlardan beri bilginin eğitim aracılığıyla topluma serbestçe yayılmasının kamu yararına yönelik olduğu kabul edilmektedir. Üniversiteler topluma yararlı etkinlikler çerçevesinde faaliyette bulunmaktadır¹⁷².

¹⁶⁵ Yılmaz, Dilşat, “*Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2008, Cilt 12, Sayı 1, s. 1220; Zeybek Cebeci, Ebru, “*Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Belirlenmesinde Objektivist ve Sübjektivist Yaklaşımlar*”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 25, Sayı 1, Haziran 2019, s. 87.

¹⁶⁶ Dan. 2. D, E. 2008/3392, K. 2011/5944, 30.11.2011 (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası) Erişim Tarihi: 23.07.2020.

¹⁶⁷ DİDDK, E. 2010/5, 12.3.2010; Dan. 8. D, E. 2008/8235, K. 2011/2451, 29.4.2011 (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası) Erişim Tarihi: 23.07.2020.

¹⁶⁸ Yılmaz, s. 1221-1222.

¹⁶⁹ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 525. Bu unsurlardaki değişim ve dönüşüm için bkz. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, Ülke Kitapları, İstanbul, Eylül 2004. s. 18-19.

¹⁷⁰ Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s. 13-14.

¹⁷¹ Yılmaz, s. 1222.

¹⁷² Aküzüm, s. 13-14.

Yükseköğretim hizmetinin eskiden tekel niteliğinde olduğunu, ancak vakıflar tarafından da yükseköğretim hizmetinin kurulabilmesinin kabulüyle buna istisna getirildiği söylenebilir¹⁷³. Bunun yanında vakıf veya devlet üniversitesi fark etmeksizin yükseköğretim hizmetleri mahalli değil, milli niteliktedir¹⁷⁴. Diğer bir deyişle üniversitelerin sunduğu kamu hizmeti yurdun tümünü kapsamaktadır¹⁷⁵.

Vakıflar tarafından kurulan üniversitelerin yürüttükleri yükseköğretim hizmeti konusunda farklı görüşler mevcuttur. Nitekim Aküzüm'e göre bahsi geçen hizmetler, virtüel kamu hizmeti¹⁷⁶ çerçevesinde bir kamu hizmetidir. Dolayısıyla vakıf üniversitelerinin tüzel kişiliklerinin niteliği önemli olmaksızın, sadece işlevleri dikkate alınarak kamu hizmeti sundukları söylenebilir¹⁷⁷. Diğer bir görüşe göre ise vakıflar tarafından kurulan üniversiteler kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan bunlar açısından ruhsat yöntemi veya kamu imtiyazı söz konusu olmayıp sundukları eğitim hizmetlerinin diğer kamu kurumları gibi olduğunun kabulü gerekir¹⁷⁸.

Bazı hizmetler, doğrudan Anayasa'da yer verilmek suretiyle korunmaktadırlar. Bunların kanunla ortadan kaldırılmaları veya niteliklerinde asli bir değişiklik yapmak Anayasa'ya aykırılık teşkil eder. Anayasal kamu hizmetlerine Anayasa'nın 42. maddesinde yer verilen temel eğitim hizmetleri ile 131. maddesinde yer verilen yükseköğretimi planlamak, düzenlemek ve denetlemek hizmetleri örnek verilmektedir¹⁷⁹. Yükseköğretim, Anayasa'da düzenlendiğinden yürüttükleri kamu hizmetlerinin Anayasa'da öngörülen ilke ve kurallara uygun olması gerekmektedir¹⁸⁰. Sonuç olarak yükseköğretim hizmetinin hem Anayasa'da eğitim ve öğrenim hakkının düzenlenmiş olması sebebiyle hem de niteliği gereği kamu hizmeti olduğu söylenebilir.

¹⁷³ GÜRAN, ODTÜ'nün özerkliğini incelediği makalesinde bunun sunduğu kamu hizmetinin diğer üniversitelerinki ile aynı nitelik arz ettiğini vurguladıktan sonra ODTÜ'nün sunduğu kamu hizmetinin kuruluş ve faaliyet bakımından devlet tekeli altında olduğunu belirtmektedir. Bkz. Güran, s. 118.

¹⁷⁴ Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının sundukları hizmetler milli niteliktedir. Bkz. Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 544.

¹⁷⁵ AYM, E. 1973/37, K. 1975/22, 11, 12, 13, 14 ve 25.02.1975, RG. 03.12.1975, S. 15431.

¹⁷⁶ Virtüel kamu hizmeti, kanun ile kamu hizmeti olarak öngörülmemeyen bir hizmetin niteliği gereği kamu hukuku rejimine tabi tutulmasıdır. Bkz. Ulusoy, D. Ali, Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 481.

¹⁷⁷ Aküzüm, s. 22.

¹⁷⁸ Aydın, Vahdettin, Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Hukuki Statüsü, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2001 s. 223.

¹⁷⁹ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 492.

¹⁸⁰ Aküzüm, s. 25.

Ekonomi bilimi açısından kamusal mal kavramı hukuktaki kamu hizmeti kavramına denktir¹⁸¹. Yükseköğretim hizmetleri yarı kamusal veya diğer bir deyişle karma mal niteliğindedir¹⁸². Yarı kamusal malların faydası; bölünebilir, pazarlanabilir, fiyatlandırılabilir ve piyasa konusu olabilir nitelikte olduğundan tam kamusal mallardan farklılık arz etmektedir. Bu mallar hem kişisel bir yarar hem de topluma fayda sağlarlar ki buna dışsal yarar denir. Yükseköğretim hizmetlerinin toplumun eğitim seviyesinin ve yaşam standartlarının yükselmesi gibi dışsal etkileri ile bu hizmetten faydalananlara ekonomik ve sosyal yararları bulunmaktadır¹⁸³.

6. ÜNİVERSİTELERİN KURULMASI VE KALDIRILMASI

Üniversitelerin kurulmalarını ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarını birlikte değerlendirmek gerekir. Anayasa'nın 123. maddesine göre "*Kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*" düzenlemesindeki "*kanun*" deyimini Anayasayı da dâhil edecek şekilde geniş yorumlamak gerekir. Nitekim bazı kamu tüzel kişilerinin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları doğrudan Anayasa'da düzenlenmektedir. Bu durumda bunların kamu tüzel kişiliği kanunla kaldırılamaz. Bu niteliklerine son vermek ancak Anayasa değişikliği ile mümkün olur. Üniversitelerin de kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları Anayasa'da açıkça ifade edildiğinden bu niteliklerinin son bulması da ancak Anayasa değişikliği ile mümkün olacaktır¹⁸⁴. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmak, kendi görev alanıyla ve yasal çerçeveye sınırlı olmak kaydıyla serbestçe karar alma, irade açıklama ve hukuksal tasarruflarda bulunma yetkisi verir¹⁸⁵.

Anayasa'da idari teşkilatın kanunla düzenleneceği öngörüldüğünden¹⁸⁶ ve Anayasa'nın 130. maddesinde üniversitelerin kanunla kurulacağı düzenlendiğinden üniversiteler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya herhangi bir idari işleme

¹⁸¹ Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s. 22.

¹⁸² Akça, Haşim, "*Yükseköğretimin Finansmanı ve Türkiye İçin Yükseköğretim Finansman Model Önerisi*" Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl 2012, Cilt 19, Sayı 1, s. 92.

¹⁸³ Akça, s. 92-94; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 171. Bu ekonomik yaklaşım, yasama organının kamu hizmetlerini belirlemesinde ekonomi bilimi verilerine başvurmasının önerilmesinden dolayı önem arz etmektedir. Bkz. Ulusoy, Kamu Hizmeti İncelemeleri, s. 22. Diğer yandan bu konu daha çok yükseköğretimin finansmanı ile ilgilidir.

¹⁸⁴ Çağlayan, s. 54; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 122; Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 201; Yıldırım, İdari Teşkilat, s. 306.

¹⁸⁵ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 135.

¹⁸⁶ Yasin, Melikşah, "*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri*", Anayasa Yargısı Dergisi, Yıl 2019, Cilt 36, Sayı 1, Ankara, s. 319.

kurulamazlar, sadece kanunla kurulabilirler¹⁸⁷. Devlet üniversiteleri bakımından bu hususta bir tartışma konusu yoktur. Vakıf üniversiteleri bakımından ise bunların hukuki statüsüne yüklenen anlama göre doktrindeki farklı görüşlere yer vermek gerekmektedir.

Vakıf üniversiteleri, Anayasa'nın 130. maddenin 2. fıkrası uyarınca kurulabilir. Doktrindeki bir görüşe göre vakıf üniversiteleri, kuruluşunun ilk aşamasında özel hukuk tüzel kişisi niteliğindeki vakıfların rol alması nedeniyle özel hukuk tüzel kişisidir¹⁸⁸. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 30.05.1990 tarihli ve E. 1990/2, K. 1990/19 sayılı kararında, Anayasa'nın 130. maddesinde kamu tüzel kişiliğine sahip üniversitelerin kanunla kurulacağı düzenlemesine istisna tanınmadığı gerekçesiyle vakıf üniversitelerinin kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kanunla kurulacağı yönünde hüküm kurulmuştur. Karara göre Anayasa'da kanunla kurulma ve kamu tüzel kişiliğine sahip olma birbirinden ayrılmaz, birlikte iki şart olarak öngörülmüştür¹⁸⁹. GÖZLER ise 130. maddenin ikinci fıkrasının, bu maddenin diğer fıkralarının istisnası olduğunu, vakıflar tarafından da yükseköğretim kurumu ve dolayısıyla üniversite kurulabileceğini, vakıf üniversitelerinin devlet tarafından kanunla kamu tüzel kişisi olarak kurulmasının Anayasa'nın 130/2. fıkrasına aykırılık teşkil ettiğini savunmaktadır. Yazar, bu uygulama sebebiyle ülkemizde aslında vakıf veya özel üniversite bulunmadığını, vakıf üniversitesi olarak adlandırılan üniversitelerin devlet tarafından kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz devlet üniversitesi olduğunu ifade etmektedir. Çünkü bunların malları ve personeli kamu hukukuna tabi olup bunlarla ilgili uyuşmazlıklar idari yargıda karara bağlanır¹⁹⁰.

Türkiye ve yabancı ülke hükümetleri arasında imzalanan ikili anlaşmalarla da ortak üniversiteler kurulabilmektedir. Örneğin özel statülü devlet üniversiteleri olarak Hoca Ahmet Yesevi Türk Kazak Üniversitesi ve Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi faaliyetlerini sürdürmektedir¹⁹¹.

¹⁸⁷ Atay, İdare Hukuku, s. 125, Yıldırım, Turan, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, s. 296.

¹⁸⁸ Akıllıoğlu, Tekin, “Anayasa Mahkemesi Kararına Notu”, AİD, C. 24, Sayı 1, 1991, s. 170'ten aktaran Çağlayan, s. 57.

¹⁸⁹ AYM, E. 1990/2, K. 1990/10, 30.5.1990, RG. 09.02.1991, S. 20781.

¹⁹⁰ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 658-659.

¹⁹¹ Özdemir, s. 178. Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesinde öğretim görevlisi olarak görev yapmış olan davacıların İş Mahkemelerinde açtıkları davalarda, bunların “sürekli nitelikteki bir kamu hizmetinde” çalıştıklarından dolayı kamu personeli oldukları ve görevli yargı kolunun idari yargı olması sebebiyle görevsizlik kararı verilmiştir. Bunun üzerine İdare Mahkemesi ise Türk yargı sisteminde Türk makamları tarafından yapılan idari işlemlerin unsurları bakımından hukuka aykırılığı nedeniyle iptali için menfaatleri ihlal edilenlerce iptal veya tam yargı davalarının açılabilceği, üniversitenin Türk idari teşkilatı kapsamında bulunmadığı gerekçesiyle davayı incelemeksizin reddetmiştir. Akabinde Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunulmuştur. AYM, “İdare mahkemelerinin görevsizlik kararı vermek yerine Üniversitenin

Kamu kurumlarının kaldırılması ile ilgili Anayasa’da herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. İdare hukukunda kabul edilen “yetki ve usulde paralellik ilkesi” uyarınca üniversiteler kurulmasındaki usul kullanılarak kaldırılabilirler¹⁹². Bu çerçevede kanun ile kurulan üniversiteler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kaldırılamayacaktır¹⁹³.



hukuki statüsünü gerekçe göstererek davayı incelenmeksizin reddetmesi nedeniyle başvuru sahipleri görevli mahkemenin belirlenmesi talebiyle Uyuşmazlık Mahkemesine başvurma imkânından mahrum kalmışlardır.” diyerek mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ve yargılamanın yenilenmesine karar vermiştir. AYM, Mahmut Durmaz ve Ayhan Çelikbay Başvurusu, Başvuru Numarası: 2017/25250, Karar Tarihi: 29/9/2020, RG. 05.11.2020, S. 31295.

¹⁹² Çağlayan, s. 214; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 364.

¹⁹³ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan kamu tüzel kişiliği kanun ile kaldırılabilir. Bunun aksi ise mümkün değildir. Diğer bir deyişle kanunla kurulan kamu tüzel kişiliği Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kaldırılamaz. Yasin, s. 320; Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 136.

İKİNCİ BÖLÜM

ÜNİVERSİTELERİN İDARİ ÖZERKLİĞİ

1. ÖZERKLİK KAVRAMI

Özerklik Türk idari teşkilatında önemli bir yere sahiptir. Öncelikle özerklik kavramı tanımlanacak, ardından özerkliğin Türk idari teşkilatında özellikle kamu kurumlarındaki görünümüne değinilecektir. Akabinde özerkliğin üniversitelerdeki anlamı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1.1. Özerkliğin Tanımı

Kavram olarak muhtariyet ve otonomi sözcüklerinin eş anlamlısı olan özerkliğin sözlük anlamı “*bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı*”dır¹⁹⁴. Otonomi sözcüğünün İngilizce karşılığı “*autonomy*”, Yunanca kendi kendine anlamındaki “*auto*” ve yasa anlamındaki “*nomos*”dan oluşan kendi yasasını kendisinin koyması anlamındaki “*auto-nomos*”dan gelir¹⁹⁵.

Özerklik, farklı disiplinlerde değişik anlamlarda kullanılan bir kavramdır. Hukuki anlamda özerklik, genel olarak kişi veya kurumların iradi olarak hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisini ifade etmektedir¹⁹⁶. Bu bağlamda özerklik, kişisel veya kurumsal düzeyde ele alınabilir. Bununla birlikte devlet idaresinde özerklik, kurumsal anlamı ile kullanılmaktadır¹⁹⁷.

İdare hukuku bakımından özerklik, kurum veya kuruluşlara yasayla kendi kendini yönetme hakkının tanınması, sunacakları hizmetleri bunların kendilerince

¹⁹⁴ <https://sozluk.gov.tr/?kelime=>, Erişim Tarihi: 12.09.2019.

¹⁹⁵ Günay, Üniversite Felsefesi, s. 28.

¹⁹⁶ Aytaç, Fethi, Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 1994, s. 6; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 97.

¹⁹⁷ Kent, Bülent, “*Almanya’da Yerel Özerklik*”, Prof. Dr. Turgut Akıntürk’e Armağan, (Editörler: Derya Ateş, Alper Bulur), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2018, s. 423.

düzenleyebilmeleridir¹⁹⁸. Buna göre özerklik kanun ile verildiğinden yasama organı, bu kanunu değiştirebilme ve bu yetkiyi geri alma hakkına sahiptir¹⁹⁹. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte özerklik, sadece kanunla değil Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de tanınabilir.

KENT'e göre özerklik, *“demokratik bir üniter ya da federal devlet yapısı içinde bazı kurumların merkezi yönetimin ya da kendilerini kuran kamu idarelerinin müdahalesi olmadan kendi alanlarında etkili hizmet üretebilmeleri amacıyla tanınmış birtakım hak, yetki ve sorumluluklar bütünüdür”*²⁰⁰. Buna göre üniter devlet yapısı içindeki yerinden yönetimler özerktir. Nitekim özerklik yerinden yönetimlerde bir örgütlenme tekniği olarak ele alınmaktadır²⁰¹. Bu anlamda olmak üzere bir başka tanımda özerklik, yerinden yönetimlerin belirli konulara ilişkin kanunun tanıdığı ölçüde sahip oldukları hareket serbestisi olarak ifade edilmektedir²⁰². Bunun yanında idari bakımdan yerinden yönetimlerin siyasi özerkliğe sahip olmadığına dikkat çekmek gerekir. Yani bu hareket serbestisi yasama ve yargı alanını kapsamaz²⁰³. Ayrıca yerinden yönetimlerin hareket serbestisi onlara bağımsızlık tanımaz. Zira idarenin bütünlüğü ilkesi gereği idareden ayrı bağımsız bir teşkilatlanma olanağı yoktur²⁰⁴.

Demokratik yönetimin sağlanması²⁰⁵ ve kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasında bazı kurumlar için özerklik ana unsur sayılmaktadır. Öyle ki bazı hizmetlerin bu nitelikteki kurumlar aracılığıyla yürütülmesi ülke çıkarları bakımından faydalı görülmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin getirdiği bürokratik yavaşlık, kamu hizmetlerinin sunumunun aksamaması, kararların uzman kişiler tarafından alınamaması gibi

¹⁹⁸ Kalabalık, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori Uygulama, 2005, s. 130; Aküzüm, s. 8.

¹⁹⁹ Yontar, İbrahim Güray/ Özer, Yunus Emre, “Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari ve Mali Özerklik”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, 2018, s. 102.

²⁰⁰ Kent, Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi, s. 181.

²⁰¹ Dikmen Caniklioğlu, s. 44.

²⁰² Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 243.

²⁰³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 243. Siyasi özerklikte “egemen bir devlet yapısı içindeki sosyal ve kültürel açıdan farklı özellikler gösteren coğrafik parçanın, yasama, yürütme ve yargı alanında merkezi hükümet tarafından kendisine devredilen belirlenmiş yetkileri kullanması” söz konusudur. Siyasi özerklikteki tartışma konusu yasama, yürütme ve yargı yetkisinin hangi ölçüde devredileceği, bunun nasıl tanımlanacağı ve uygulanacağı noktalarında belirmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Akgül, Mehmet Emin, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013, s. 30.

²⁰⁴ Karaarslan, s. 71.

²⁰⁵ Caniklioğlu'na göre ise özerklik, demokrasinin olmazsa olmaz şartı veya ön şartı olarak değerlendirilmemelidir. Demokratik kurumsallaşmada özerkliğin önemi yadsınamazsa da özerklik, tek başına demokrasiyi gerçekleştirecek araç değildir. Buna göre özerklik, demokrasi ile özdeş olmamakla birlikte demokrasiye hizmet etmektedir. Dikmen Caniklioğlu, s. 52.

sakıncaları azaltmak için başvurulmuş bir yönetim şeklidir. Böylelikle özerk idareler etkin kararlar alabilir ve hizmetleri daha verimli bir şekilde halka sunabilir. Bu anlamda özerklik, “kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakları” olarak ifade edilmektedir²⁰⁶.

Doktrindeki tanımların ortak özelliğini, özerkliğin serbest hareket etme yetkisi tanınması ve bunun sınırsız olmaması oluşturmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararında da özerkliğin çerçevesini Anayasa ve kanunların oluşturduğu vurgulanmaktadır. Anayasa Mahkemesi’ne göre genel anlamda özerklik, “sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir”²⁰⁷.

Almanya’da özerklik kavramı, idari teşkilatta vazgeçilmez bir yere sahip olmasına rağmen Anayasa veya kanunlarda tanımlanmamıştır. Doktrinde ise özerklik, “Federal Devlet ya da federe devlet hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişilerinin kendilerine bırakılan kamu hizmetlerini kendi sorumlulukları altında ve hiçbir kurumdaki emir ve direktif almadan serbestçe yerine getirmeleri” olarak tanımlanmaktadır²⁰⁸. Almanya’da idari teşkilat içinde Radyo Televizyon Kurumu’nun özerkliği ve baroların özerkliği gibi birçok özerklik türü uygulandığından tek bir özerklik kavramı yoktur. Ancak bunların tümü, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği haizlerdir ve böylece yürüttükleri hizmetleri kendi sorumlulukları altında gerçekleştirirler. Federal devlet ise bu kurumların hukuki denetimini yapar²⁰⁹. Türkiye’de de mahalli idarelerin özerkliği ile kamu kurumlarının özerkliğindeki farklılıklar gibi özerkliğe etki eden unsurlar dikkate alındığında tek bir özerklikten bahsedilmesi mümkün değildir.

1.2. Türk İdari Teşkilatında Özerklik İlkesi

Türk idari teşkilatında özerklik; kaynağını Anayasa’dan, kanunlardan veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden alabileceği gibi kamu tüzel kişiliğini haiz olmanın

²⁰⁶ Tortop, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s. 3-4; Tortop, Nuri/ Aykaç, Burhan/ Yayman, Hüseyin/ Özer, M. Akif, Mahalli İdareler, 2. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Ekim 2008, s. 103-104.

²⁰⁷ AYM, E. 1987/18, K. 1988/23, 22.6.1988.

²⁰⁸ Wolff J. Hans/Bachof Otto/Stober Rolf, Verwaltungsrecht II, München: C.H. Beck’sche Verlagsbuchhandlung, 1987, Rn. 34’dan aktaran Kent, “Almanya’da Yerel Özerklik”, s. 423.

²⁰⁹ Kent, Bülent, “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran 2008, Cilt XII, Sayı 1-2, s. 37-38.

doğal bir sonucu olarak da ortaya çıkabilir²¹⁰. Özerkliği Anayasa'ya dayanan kurumlar, 1982 Anayasası'nda "*Devletçe kamu tüzelkişiliği olarak kurulan tek radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajansları*" şeklinde belirtilmiştir. Üniversitelerin özerkliği ise Anayasa'da açıkça belirtilmemekle birlikte bunların, yalnızca bilimsel özerkliğe sahip oldukları düzenlenmiştir.

Kamu kurumlarının özerkliği, bunların "*kamu idarelerinin idari vesayet denetimi altında kendi organları tarafından kendi kendilerine yönetilmeleri*" anlamına gelir²¹¹. Kamu kurumunun özerkliğinden bahsedebilmek için kamu tüzel kişiliğini haiz bir şekilde görev alanı ile ilgili olarak serbestçe karar alıp uygulama ve plan yapabilme, kendi personelini seçebilme ve denetleyebilme ve yönetmelik yapabilme olanaklarının bulunması gerekir²¹².

Özerkliğin kaynağı, kamu kurumunun kendisini kuran kamu idaresinden ayrı tüzel kişiliğe sahip olmasıdır²¹³. Kamu kurumlarının özerk olması kural, idari vesayet denetimine tabi olması ise istisnadır. Bunun sonucu olarak özerklik, genel bir kural olduğu ve kamu kurumunun tüzel kişiliği haiz olmasından kaynaklandığı için özerkliğin ayrıca kanunda düzenlenmesine gerek yoktur²¹⁴. Bunun aksine idari vesayet denetimi ise istisnai nitelikte olup, bu kullanma yetkisine sahip olan makamların ve kullanma usullerinin kanunda açıkça öngörülmesi gerekmektedir²¹⁵.

Kamu kurumlarının tümü özerkliğe sahip olmakla birlikte bunların özerklik dereceleri verdikleri hizmetin niteliğine, farklı türde ve faaliyet konularında hizmet etmelerine göre farklılaşmaktadır. Bazıları daha yoğun denetlenirken bazıları ise daha özerktir²¹⁶. Bu husus Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulanmaktadır. Buna göre "*özerkliğin sınırları ve vesayet yetkisinin kapsamı yasalarda farklı şekillerde*

²¹⁰ Kalabalık, İdare Hukuku, s. 391. Aynı yönde, Kent, Bülent, "*Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler*", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl 2011, Cilt 69, Sayı 1-2, s. 490; Atay'a göre yerinden yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olması, onlara idari ve mali özerklik sağlar. Atay, İdare Hukuku, s. 140; Ulusoy ise bu geleneksel yaklaşıma karşı çıkmaktadır. Ona göre sadece devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini haiz olma, birçok kurum bakımından idari özerklik sahibi olduğu anlamına gelmemektedir. Örneğin Cumhurbaşkanlığına veya bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlardan Savunma Sanayi Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı ofisleri gibi bazılarının üzerinde merkezi idarenin emir ve talimat verme yetkisi düzenlenmektedir. Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 215-216.

²¹¹ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 633.

²¹² Kent, Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi, s. 181.

²¹³ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 633.

²¹⁴ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 634.

²¹⁵ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 634.

²¹⁶ Çağlayan, s. 215; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 365; Günday, s. 533-534.

düzenlenebilmektedir. Bu bağlamda özerkliğin derecelerinden söz edilmekte ve kimi kurumların göreceli olarak daha özerk, kimi kurumların ise oldukça sınırlı bir alanda özerk olduklarına vurgu yapılmaktadır”²¹⁷. Anayasa’da idari teşkilatta özerk olan kurumların tümünün değil; sadece bazılarının, örneğin üniversite ve TRT’nin özerkliğinin güvence altına alınmış olması da kamu kurumlarının özerklik derecelerinin farklı olduğunun göstergesi olarak kabul edilmektedir²¹⁸. Sonuç olarak üniversitelerin özerkliği hem yürüttükleri faaliyetin niteliği gereği hem tüzel kişiliklerinin doğrudan Anayasa’dan kaynaklanması hem de bilimsel özerkliklerinin Anayasa’da açıkça düzenlenmiş olmasından dolayı diğer kamu kurumlarından daha geniştir.

Aynı Anayasa Mahkemesi kararına göre; “Kurumların özerkliğinin hangi unsurları içermesi gerektiği, hangi hallerde bir kurumun özerk sayılabileceği gibi soruların Anayasa’da herhangi bir cevabı olmadığı gibi, ilgili yasalarda da her duruma uyan genel ve tek bir özerklik tanımlamasının bulunmadığı görülmektedir. Gerçekten de, anılan metinlerde, özerk bir kurumun organlarının nasıl oluşturulması gerektiği ve bu kurumun hangi yetkilere sahip olabileceği sorusuna cevap teşkil edecek şekilde genel, her kurum için uygulanabilecek nitelikte bir özerklik tanımlaması bulunmamaktadır”²¹⁹.

Doktrinde kamu kurumlarının özerkliği idari özerklik, personel özerkliği ve mali özerklik olmak üzere üçe ayrılmaktadır²²⁰. Bu ayrım, kamu kurumlarının tüzel kişiliği haiz olmasının sonucu olarak ayrı malvarlığına, organlara, bütçeye ve personele sahip olmasından kaynaklanmaktadır²²¹. Üniversiteler için ise idari özerklik, personel özerkliği ve mali özerkliğe ek olarak Anayasa’dan kaynaklanan bilimsel özerklik de söz konusudur.

Mahalli idareler ile kamu kurumlarının özerklik koşulları ve derecesi farklılık arz etmektedir. Mahalli idarelerin özerkliğinin varlık koşulları icrai karar alma ve uygulama

²¹⁷ AYM, E. 2008/88, K. 2011/85, 02.06.2011, RG. 21.10.2011, S. 28091; AYM, E. 2011/142, K. 2013/52, 03.04.2013, RG. 29.05.2014, S. 29014.

²¹⁸ Rumelili Koç, Özlem Menekşe, Özerklik Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Belediyeler, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2019, s. 124.

²¹⁹ AYM, E. 2008/88, K. 2011/85, 02.06.2011, RG. 21.10.2011, S. 28091. AYM’nin bu yöndeki kararlarından hareketle Anayasa’ya kamu kurumlarının özerkliğine ilişkin genel bir hüküm konulmasının gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Bkz. Tansuğ, Çağla, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet”, Legal Hukuk Dergisi, Yıl 2016, Cilt 14, Sayı 159, s. 1246.

²²⁰ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 635; Çağlayan, s. 215; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 365.

²²¹ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 633-634.

yetkisi, organların seçimle oluşması ve mali kaynakların varlığıdır²²². Bunlardan idari özerkliğin gereklerinden olan icrai işlem tesis etme ve uygulama ile mali özerklik, kamu kurumları ve mahalli idareler bakımından ortaktır²²³. Ancak kamu kurumları, merkezi idare tarafından mali özerklik bakımından daha sıkı denetlenmektedir. Bundan başka mahalli idarelerin özerkliği için gerekli olan varlık koşullarından organların seçimle işbaşına gelmesi, kamu kurumları için geçerli değildir. Çünkü kamu kurumlarının yönetim kurulu ve üst düzey yöneticileri, bu kurumları kuran kamu idareleri tarafından atanır ve görevden alınırlar. Bu usulün yöneticileri merkezi idarenin baskı ve yönlendirmelerine açık duruma getirdiği vurgulanmaktadır²²⁴. Sonuç olarak, kamu kurumlarının özerklik seviyesi mahalli idarelerin özerkliğine göre oldukça zayıf bir görünüm arz etmektedir²²⁵.

Kamu kurumlarının organlarının seçimle belirlenemeyeceğine ilişkin doktrinde ifade edilen diğer bir gerekçe ise bunların kişi topluluğu olmamasıdır. Bu sebeple seçimi yapacak insan olmadığından organları seçimle işbaşına gelemez. Mahalli idareler ise kişi topluluğu olduğundan organlarının seçimle işbaşına gelmesi mümkündür²²⁶.

Kamu kurumlarında özerklik hizmetin kendisine tanınırken²²⁷ mahalli idarelerde özerklik belli bir yörede yaşayan insanlara tanınmaktadır. Mahalli idarelerin özerkliği salt o yörede yaşayan insanların mahalli müşterek ihtiyaçlarından kaynaklanmaktadır²²⁸. Bunun sonucu olarak mahalli idarelerde organların seçmenlerin iradesi ile seçimle iş başına gelmesinden bahsedilirken kamu kurumlarında bundan bahsedilemez²²⁹.

Özetle kamu kurumlarında yöneticilerin kurumları kuran idareler tarafından atanması, kamu kurumlarının mal topluluğu olmaları sonucu seçimi yapacak kişi unsurunun bulunmaması, yerel yönetimlerde olduğu gibi mahalli ortak ihtiyaçların söz konusu olmaması ve özerkliğin kişilere değil hizmete tanınması; bunların yöneticilerinin atama usulü ile gelmesinin sebepleri olarak gösterilmektedir.

²²² Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 104; Kozanoğlu, Gonca, Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi, Adalet Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara, Şubat 2015, s. 68.

²²³ Karaarslan, s. 68.

²²⁴ Karaarslan, s. 68.

²²⁵ Karaarslan, s. 68.

²²⁶ Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s. 98.

²²⁷ Kalabalık, İdare Hukuku, s. 105; Günday, s. 74; Atay, İdare Hukuku, s. 139; Yıldırım, İdari Teşkilat, s. 39.

²²⁸ Günday, s. 34; AYM, E. 87/18, K. 88/23, 22.6.1988.

²²⁹ Günday, s. 74.

1.3. Üniversitelerin Özerkliği

1982 Anayasası'nın 130. maddesine ve 2547 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre üniversiteler kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahiptir. Üniversiteler, kamu kurumları içinde üstlendikleri bilim, teknik ve kültürel faaliyetlerin niteliği gereği özerklik tartışmalarına konu olan önemli kurumlardan biridir²³⁰.

1.3.1. Üniversite Özerkliğinin Nedenleri

Üniversite özerkliğinin nedenleri, akademik ve pratik nedenler olmak üzere iki kategoride incelenebilir²³¹. Üniversite özerkliğinin akademik nedeni, akademik özgürlüğün tesisidir. Üniversitenin kendi organlarınca yönetilmesi durumunda öğretim üyelerinin akademik özgürlüğü, üniversite dışından gelebilecek müdahaleler karşısında daha iyi korunacaktır²³². Üniversite özerkliğinin pratik nedeni ise üniversitenin sunduğu hizmetlerin kendi organları tarafından yerine getirilmesinin sonucu olarak, üniversitenin görevlerini daha iyi bir şekilde gerçekleştirmesi ve kaynaklardan daha verimli bir biçimde yararlanmasıdır²³³. Örneğin, üniversitelerde farklı sosyal çevreye mensup öğrencilerin öğrenim görmesi neticesinde, üniversite yönetiminin ve programlarının bunların farklı ihtiyaç ve isteklerini karşılayabilecek esneklikte olmasının sağlanması gerekir²³⁴. Ayrıca, yöresel ihtiyaçlar ve kaynaklar gözetilerek kurulan üniversitelerde kurumların amaç ve işlevleri de farklılaşabileceğinden ortak uygulamalar aynı sonucu vermeyebilir. Dolayısıyla üniversiteler, özerkliğin sağladığı serbestlikten faydalanmalıdır²³⁵. Üniversiteler, üstlendikleri görevler ile bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirebilmek için özerk olmalıdır²³⁶. Bu şekilde üniversiteler bağımsız karar alabilme mekanizmalarını güçlendirerek, hükümetlerin yönetim politikalarına ilişkin taleplerden korunabilecektir.²³⁷

²³⁰ Dikmen Caniklioğlu, s. 47.

²³¹ Karayalçın, s. 588.

²³² Karayalçın, s. 588; Çeçen, Anıl, "Üniversite Özerkliği", Eğitim ve Bilim Dergisi, Yıl 1978, Cilt 2, Sayı 12, s. 4-10, <http://egitimvebilim.ted.org.tr/index.php/EB/article/view/5616>, Erişim Tarihi: 17.09.2019. s. 6.

²³³ Karayalçın, s. 588; Çeçen, s. 6.

²³⁴ Gedikoğlu, Tokay, "Üniversite Özerkliği ve Akademik Özgürlük", Eğitim ve Bilim Dergisi, Cilt 14, Sayı 75, Haziran 1990, s. 27, <http://egitimvebilim.ted.org.tr/index.php/EB/article/view/5955/2078>, Erişim Tarihi: 06.07.2020.

²³⁵ Gedikoğlu, "Üniversite Özerkliği", s. 28.

²³⁶ "Yükseköğretim Kanunu'nda Yer Alması Gereken Temel İlkeler Hakkında Rapor", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 43 Sayı 1, Yıl 1993, s. 5; Yıldırım, Ramazan, "Üniversitenin Dört Güncel Problemi" s. 43; Aküzüm, s. 8; Erdem, Ali Rıza, "Üniversite Özerkliği: Mali, Akademik ve Yönetimsel Açılardan Yaklaşım", Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, Ağustos 2013, Cilt 3, Sayı 2, 2013, s. 98.

²³⁷ Gedikoğlu, "Üniversite Özerkliği", s. 27.

Ağırlıklı görüş, üniversite özerkliğinin tek başına ulaşılmak istenen amaç ve üniversitelerin idaresi ile denetimini belirleyen çıkış noktası olmadığını ve bunun bilimin gelişebileceği serbest ortamın oluşturulması için araç olduğunu vurgulamaktadır²³⁸. Bununla birlikte üniversitenin işlevlerinin bu kurumun özerkliğini kaçınılmaz kılacağı dikkate alındığında özerkliğin araç olarak nitelendirilmemesi gerektiğini ifade edenler de mevcuttur²³⁹.

1.3.2. Üniversite Özerkliğinin Tanımı

Üniversite özerkliği uzun yıllardır tartışılan bir konu olmakla birlikte ulusal ve küresel dinamiklerle şekillenen bir olgu olarak üzerinde uzlaşılmış ortak bir tanım bulunmamaktadır. Nitekim tanımlar yer ve zaman bakımından her ülkenin kendi tarihi seyri içinde farklılaşmaktadır.

Magna Charta Universitatum'da üniversitelerin yer aldıkları ülkelerin coğrafî ve tarihi şartlarına göre farklı şekillerde düzenlendiği ve özerk kurumlar olduğu vurgulanmaktadır²⁴⁰. UNESCO'nun Yükseköğretim Personelinin Statüsüne İlişkin Tavsiye Kararı'nın 17. maddesinde özerklik, yükseköğretim kurumlarının akademik çalışmaları, standartları, yönetimi ve ilgili faaliyetlere ilişkin etkili karar almaları için gerekli olan kendi kendini yönetme derecesi olarak tanımlanmaktadır²⁴¹. Akademik Özgürlük ve Yükseköğretim Kurumlarının Özerkliği başlıklı 1988 tarihli Lima Bildirgesi'ne göre özerklik, *“yükseköğretim kurumlarının iç işleyişlerine, mali işlerine ve yönetimlerine ilişkin kararlar almada ve eğitim, araştırma, dışa yönelik çalışmalar ve diğer ilgili faaliyetlerde kendi politikalarını oluşturmada devlet ve toplumun tüm diğer güçleri karşısındaki bağımsızlıklarını”* ifade eder²⁴². Bu bildirgeye göre üniversite özerkliği; idari özerklik, mali özerklik ve akademik özerklik olmak üzere üç alanı kapsar.

Üniversite özerkliğinin tanımının aslı unsurlarını; öğretim üyelerinin seçimi, ders müfredatının oluşturulması, öğrencilerin alımı, mezuniyet şartlarının ve araştırma alanlarının belirlenmesi konularında üniversitenin kendi organlarınca hangi derecede

²³⁸ Korkut, Sorgulanan Yükseköğretim, s. 112; Çeçen, s. 6, 10; Karayalçın, s. 588; Azrak, s. 25; Cotelnic/ Niculita/ Todos/ Turcan/ Bugaian/ Pojar, s. 76; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 326.

²³⁹ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 27.

²⁴⁰ <https://uluslararası.yok.gov.tr/uluslararasıilasma/bologna/diger-bildirgeler/magna-charta-universitatum#>, Erişim Tarihi: 17.07.2020.

²⁴¹ UNESCO, Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110220.page=34>, Erişim Tarihi: 27.04.2020.

²⁴² https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/767_42413_1455.pdf, Erişim Tarihi: 27.04.2020.

karar alma yetkisine sahip olduğu oluşturmaktadır²⁴³. Üniversite özerkliği; üniversitelerin yapılanmalarında, işlem ve eylemlerinde tam yetkili olmalarıdır²⁴⁴.

Üniversite özerkliği, üniversitelerin kamu kurumu niteliğinde olduğu ülkelerde merkezi idare, özel nitelikte olduğu ülkelerde ise sermaye karşısında özerk olması şeklinde yorumlanmıştır²⁴⁵. Ancak bu değerlendirme, üniversitenin toplumdan soyutlanamayacağı ön kabulü ile birlikte, üniversitenin bilimsel araştırma yapma ve öğretim görevlerini gerçekleştirirken toplumda yerleşik değer ve ön yargılar karşısında da özerk olmayı içermesi gerektiğinden eksik bulunmaktadır²⁴⁶. Gerçekten de üniversitelerde özerklik sadece siyasi iktidara karşı değil; bilimsel araştırma, eğitim ve öğretim gibi faaliyetleri engelleyen gerek kurum dışı gerek kurum içi her türlü makam, kişi ve gruba karşı ortaya konulmalıdır²⁴⁷.

AZRAK'a göre kamu hukukunda özerklik, *“bir kuruluşun faaliyetlerini ve organlarını hukuk kuralları koymak suretiyle bağımsızca düzenleyebilme yetkisidir”*²⁴⁸. Bu anlamda üniversite özerkliği ise üniversite organlarının bilimsel faaliyetleri düzenleyici veya bireysel işlemlerle serbestçe düzenleyebilme yetkisini ifade etmektedir ve altı unsurdan oluşmaktadır. Bu unsurlar; üniversitenin tüzel kişiliği haiz olması, bilimsel araştırma eğitim öğretim faaliyetlerinin teşkilatlanmasının üniversitenin iç işine ilişkin kabul edilmesi, akademik ve idari personelini kendisinin belirleyebilmesi, temsilcilerini ve organlarını oluşturmada serbestiye sahip olması, kendisine tahsisli olan maddi araçları serbest bir şekilde kullanabilmesi, bilimsel araştırma ve eğitim öğretim faaliyetlerinin disiplininin tesisinin üniversitenin görevi sayılmasıdır²⁴⁹.

KARAYALÇIN, üniversite özerkliğini, kanunların çizdiği sınırlar içinde kalmak kaydıyla kendi kurallarını kendilerinin koymaları, sahip oldukları kaynaklarını tasarruf edebilmeleri ile akademik nitelikte olan ve olmayan tüm işleri kendi organları vasıtasıyla

²⁴³ Hetherington, Hector, *“University Autonomy”*, University Autonomy: It's Meaning Today, International Association of Universities, Paris, 1965, s. 1, <https://eric.ed.gov/?id=ED092027>, Erişim Tarihi: 04.05.2021; Doğramacı, s. 12; Korkut, Hüseyin, *“Üniversite Özerkliği”*, Eğitim ve Bilim Dergisi, Yıl 1993, Cilt 17, Sayı 88, s. 7, <http://egitimvebilim.ted.org.tr/index.php/EB/article/view/5859/1996>, Erişim Tarihi: 27.04.2020; Korkut, Sorgulanan Yükseköğretim, s. 113.

²⁴⁴ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 10.

²⁴⁵ Karayalçın, s. 588.

²⁴⁶ Arıkan, s. 6.

²⁴⁷ Güran, s. 121. Aynı yönde bkz. Tanilli, s. 396. Yazara göre kurum içindeki egemen tabakalara karşı korunmanın yolları, kürsü hiyerarşisi ile *“akademik asalet”* unvanlarının kaldırılması ve tam gün çalışma ilkesinin getirilmesidir. Bkz. Tanilli, s. 396.

²⁴⁸ Azrak, s. 24.

²⁴⁹ Azrak, s. 24; Sancakdar/ Önüt/ Us Doğan/ Kasapoğlu Turhan/ Seyhan, s. 226.

yürütmeleri şeklinde tanımlamaktadır²⁵⁰. KÜÇÜKCAN ve GÜR, üniversite özerkliğinin bilimsel özerklik, öğretim özerkliği, idari özerklik ve mali özerkliğin toplamı olduğunu belirtirken,²⁵¹ TANİLLİ'ye göre üniversite özerkliği idari, bilimsel ve mali bağımsızlık anlamına gelir²⁵².

Üniversite özerkliğini sadece kurum yöneticilerinin göreve geliş biçimiyle sınırlı olarak ele alanlar da bulunmaktadır. Örneğin, SAN'a göre üniversite özerkliği, *"üniversite mensuplarının kendi içlerinden seçtikleri kişilerden oluşan organlar aracılığı ile üniversiteyi yönetmeleridir."*²⁵³ Bu görüşe göre özerklik, ağırlıklı olarak yönetsel özerkliği ifade etmektedir. Mali özerklik, döner sermaye benzeri gibi ayrık durumlarında söz konusu olabilir. Üniversitenin bilimsel bilgi üretmek, bilim insanı yetiştirmek ve yayın yapmak gibi görevleri için mali desteğe ihtiyacı vardır ve bunun için de devlet yardımı şarttır. Devletin sunduğu mali imkânların nereye ne miktarda harcandığını denetlemesi ise doğaldır. Bu gerekçeyle mali özerklik, yönetsel özerkliğin zorunlu bir unsuru olarak görülmemektedir. Ayrıca bilimsel bilgi üretmenin ön şartının bilim ve sanat özgürlüğü olduğu savunularak bilimsel özerklik bir aldatmaca olarak nitelendirilmektedir²⁵⁴.

KORKUT ise üniversitenin yalnızca seçimle gelen yönetici ve organlar aracılığıyla yönetilmesinin akademik özgürlükleri güvence altına almaya yeterli olamayacağını, denetim, yarışma, kendi gelir kaynaklarını artırma ve mali açıdan bütünüyle devlete bağımlı olmama unsurlarının da bulunması gerektiğini vurgulamaktadır. Ona göre modern üniversite modelinin temelini güvenceli bilimsel özgürlük, etkili iç ve dış denetim ve geniş bir katılım oluşturur²⁵⁵. Bilimsel özerklik üniversitenin eğitim metotlarını ve öğretim üyelerini serbestçe belirlemesidir. Bu açıdan bilimsel özerklik yönetsel özerklik ile iç içedir. Profesörlerin atanması, terfi ve disiplin işlemlerinde yetkili organ üniversite olmalıdır ve bu da bilimsel özerklik ile ilgilidir²⁵⁶.

²⁵⁰ Karayalçın, s. 588.

²⁵¹ Küçükcan/ Gür, s. 48.

²⁵² Tanilli, s. 395.

²⁵³ San, s. 150.

²⁵⁴ San, s. 151. Doktrinde üniversite özerkliğinin ağırlıklı unsurunu mali özerklik ve mali özerklik özelinde üniversitenin kendi mali imkânlarını oluşturması olarak kabul edilmesi de eleştirilmektedir. Bu görüşe göre üniversite özerkliği uluslararası kaynaklarda kurumun yönetimi, iç işleyişi ve mali işlerine ilişkin karar almadaki bağımsızlıkları olarak yorumlanmakta ve üniversitenin kendi kaynaklarını oluşturması şartı bulunmamaktadır. Bkz. Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 34.

²⁵⁵ Korkut, Hüseyin, "Üniversite Özerkliği", 1993, s. 12.

²⁵⁶ Korkut, "Üniversite Özerkliği", 1993, s. 4; Korkut, Sorgulanan Yükseköğretim, s. 111; Hirsch, s. 168.

Bilimsel özerkliğin bir gereği olarak bazı idari kararlar serbestçe alınmaktadır; ancak yönetsel özerklik, devletin üniversiteden hiçbir talepte bulunamayacağı anlamına gelmemektedir²⁵⁷.

1.3.3. Üniversite Özerkliği ile Yakından İlişkili Kavramlar

Özerklik, kurumlara tanınan bir niteliktir. Bununla birlikte özerkliğin tesisi için kurumsal güvencelerin yanında, üniversitelerin ayrılmaz bir parçası olan öğretim elemanlarına bazı hak ve özgürlüklerin tanınması gerekir. Bu hak ve özgürlüklerden bilim ve sanat özgürlüğü, tüm kişilere tanınmakta iken; akademik özgürlük, bilimsel araştırma faaliyetinde bulunan kişilere tanınmaktadır²⁵⁸.

1.3.3.1. Bilim ve Sanat Özgürlüğü

Üniversite özerkliği ile bilim ve sanat özgürlüğü yakın ilişki içindedir. Üniversite özerkliği, bilim özgürlüğünün kurumsal garantisini teşkil etmektedir²⁵⁹. Bilim ve sanat özgürlüğü, Anayasa'nın 27. maddesinin birinci fıkrasında güvence altına alınmıştır. Bu çerçevede akademik personel, her türlü bilimsel araştırma ve çalışma yapabilir. Ayrıca bu faaliyetler neticesinde ulaştığı sonuçları serbestçe öğrenme, öğretme, açıklayıp yayabilme hakkına sahiptir²⁶⁰.

Bilim özgürlüğü, bilimsel araştırma özgürlüğünü barındırmaktadır. Bu özgürlük ise araştırma konusunun belirlenmesi, araştırma yöntemlerinin belirlenmesi, araştırmanın gerçekleştirilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi gibi adımlardan meydana gelir. Bu süreç içinde etik kurallara uyulur ve bilimsel kıstaslar kullanılır²⁶¹. Bilim özgürlüğünün bir diğer unsuru ise öğretim elemanlarının öğretme özgürlüğü faaliyetidir. Öğretme özgürlüğü, akademik personelin dersin kapsamı ile ders işleme usullerini herhangi bir müdahale ve baskıya uğramadan kendilerince belirleyebilmeleridir²⁶².

1.3.3.2. Akademik Özgürlük

Lima Bildirgesi'ne göre akademik özgürlük, *“akademik bir çevre üyelerinin tek tek ya da toplu halde bilgiyi araştırma, inceleme, tartışma, belgeleme, üretme, yaratma,*

²⁵⁷ Korkut, “Üniversite Özerkliği”, 1993, s. 5; Korkut, Sorgulanan Yükseköğretim, s. 111.

²⁵⁸ AYM, E. 2014/100, K. 2015/6, 14.1.2015, RG. 07.04.2015, S. 29319.

²⁵⁹ Azrak, s. 25.

²⁶⁰ AYM, E. 2018/105, K. 2019/71, 19.9.2019, RG. 13.11.2019, S. 30947.

²⁶¹ AYM, E. 2014/100, K. 2015/6, 14.1.2015, RG. 07.04.2015, S. 29319.

²⁶² AYM, E. 2014/100, K. 2015/6, 14.1.2015, RG. 07.04.2015, S. 29319.

*öğretme, anlatma ve yazma yoluyla edinmelerinde, geliştirmelerinde ve iletmelerindeki özgürlükler” anlamına gelir*²⁶³. Mezkûr Bildirgeye göre akademik özgürlükten gereği gibi yararlanmak üniversitelerin özerkliğe sahip olmasını gerektirir. Aynı zamanda bu özgürlük, üniversitelerin işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmesinin ön koşulunu teşkil eder²⁶⁴. Bu suretle bildirgede üniversite özerkliği ve akademik özgürlük kavramları arasındaki yakın ilişki ortaya konulmaktadır.

Akademik özgürlük, özerkliğin temelini teşkil etmektedir²⁶⁵. Akademik özgürlük, özerk üniversiteler içinde kullanılır ve gelişir²⁶⁶. YÖK’ün 2007 yılında yayınlanan strateji raporunda da üniversite özerkliği ve akademik özgürlük arasındaki ilişki, *“Kurumsal özerklik akademik özgürlüğü gerçekleştirdiği zaman anlam kazanır. Akademik özgürlüğün güvencesi haline gelmeyen bir kurumsal özerkliği savunmak zorlaşır.”* denilmek suretiyle vurgulanmaktadır²⁶⁷. Bununla birlikte akademik özgürlük, üniversite özerkliği gibi kurumsal bir anlam ihtiva etmemekte, öğretim üyelerine özgü kişisel bir ayrıcalık teşkil etmektedir²⁶⁸.

Akademik özgürlük ve üniversite özerkliği arasındaki sıkı bağa rağmen, salt özerkliğin gerçekleşmiş olması, akademik özgürlüğün mutlak anlamda tesis edildiği sonucunu doğurmayacaktır²⁶⁹. Örneğin özerk bir üniversitedeki öğretim üyeleri, belli yönde görüş açıklamaya zorlanıyorsa veya belli görüşleri açıkladıkları için baskıya maruz kalıyorlarsa akademik özgürlük gerçekleşmemiş olacaktır. Bu noktada akademik özgürlük, akademisyenlere işten çıkarılmama güvencesini vermelidir²⁷⁰.

LARRY’ye göre akademik özgürlük, akademik personelin yine bu nitelikteki görevlerini yerine getirebilmek için gereklidir. Bu bakımdan akademik özgürlük, akademisyenlere tanınan bir hak olduğundan akademisyen olarak hareket etme sorumluluğu yükler. Akademisyen olarak hareket etmek ise siyasi kaygılar veya itibar kaygısı gütmeden bilimsel argümanlara dayanmayı gerektirir.²⁷¹ Dolayısıyla akademik özgürlüğün akademisyenlere yüklediği bir sorumluluk söz konusudur.

²⁶³ https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/767_42413_1455.pdf, Erişim Tarihi: 27.04.2020.

²⁶⁴ https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/767_42413_1455.pdf, Erişim Tarihi: 27.04.2020.

²⁶⁵ Korkut, “Üniversite Özerkliği” s. 10.

²⁶⁶ Gedikoğlu, “Üniversite Özerkliği”, s. 26.

²⁶⁷ YÖK, Strateji Raporu, s. 22.

²⁶⁸ Doğramacı, s. 11.

²⁶⁹ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 162.

²⁷⁰ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 162.

²⁷¹ Alexander, Larry, "Academic Freedom", University of Colorado Law Review, Yıl 2006, Cilt 77, Sayı 4, s. 884.

Özerklikte olduğu gibi akademik özgürlük de mutlak bir hareket serbestisi vermez. Bununla birlikte akademik özgürlüğün korunması esastır. Bu korumanın ise hem anayasal hem yasal boyutta gerçekleşmesi gerektiği ifade edilmektedir²⁷². Örneğin, Birleşik Krallık'ta 1988'de yürürlüğe giren Eğitim Reformu Kanunu'nda “*Üniversite öğretim üyeleri, işlerini kaybetme tehlikesine maruz kalmaksızın ve yürürlükteki yasalara uymak koşuluyla bilinenleri sorgulama ve ihtilaflı görüşlere sahip olma hakkına sahiptir.*” hükmü yer almaktadır²⁷³. Ülkemizde Anayasa md. 130/4'te öğretim üye ve yardımcılarının serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayın yapabilecekleri belirtilmekte, bununla birlikte bu serbestinin sınırlarını “*Devletin varlığı ve bağımsızlığı*” ve “*milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği*” aleyhindeki faaliyetler oluşturmaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde akademik özgürlük açıkça ayrı bir hak olarak düzenlenmemektedir. Her ne kadar akademik özgürlüğün ifade özgürlüğünden farklı olduğu vurgulanmakta ise de²⁷⁴ AİHM, incelediği başvurularda bu özgürlüğü Sözleşme'de ifade özgürlüğünün düzenlendiği 10. madde bağlamında değerlendirmektedir²⁷⁵.

1.3.4. Üniversite Özerkliğinin Göstergeleri

Üniversitelerin özerk olup olmadığı incelenirken çeşitli göstergeler üzerinde durulmaktadır. Bu göstergeler kurumlara göre ve doktrinde farklı şekillerde belirlenmiştir. Örneğin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), üniversitelerde özerkliğin kapsamını sekiz konuda kurumun serbestçe karar alabilmesi yönünden incelemektedir. Bunlar: Bina ve donanımlarının mülkiyetine ve kredi alabilme yetkisine sahip olma, bütçelerini hedeflerine ulaşmak için harcama, akademik yapıyı ve ders içeriğini belirleme, akademik personeli işe alma ve işten çıkarma, maaşları, öğrenci kontenjanını ve harç miktarını belirlemedir²⁷⁶. Bu ölçütlerden çoğunun mali özerklik ile ilgili olması üniversite özerkliğinde mali özerkliğin daha merkezi bir rolü olduğu şeklinde

https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/ucollr77&div=33&start_page=883&collection=journals&set_as_cursor=2&men_tab=srchresults, Erişim Tarihi: 28.02.2021.

²⁷² Aktan, Coşkun Can, “*İdeal Bir Üniversite için On temel İlke*”, Nasıl Bir Üniversite?, Değişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 15.

²⁷³ Doğramacı, s. 11.

²⁷⁴ Alexander, s. 883.

²⁷⁵ Mustafa Erdoğan ve diğerleri/Türkiye, B. No: 346/04, 39779/04, 27/5/2014, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-144129%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-144129%22]}), Erişim Tarihi: 03.03.2021.

²⁷⁶ OECD, Education Policy Analysis, 2003, s. 63.

yorumlanmaktadır²⁷⁷. Ayrıca bu göstergeler arasında üniversite yöneticisinin belirlenmesi usulünün yer almamış olması dikkat çekicidir²⁷⁸.

Bir görüş üniversite özerkliğinin göstergelerini dokuz başlıkta incelemiştir²⁷⁹. Bunlar: 1. Merkezi idarenin üniversitelere müdahale seviyesi, 2. Merkezi üst veya ara kuruluşların varlığı ve işlevleri, 3. Üniversite ve bağlı kuruluşlarının karar ve yürütme organlarının oluşum şekli, yapısı ve işlevi ile üniversite bileşenlerinin karar alma sürecindeki rolleri, 4. Üniversitenin kendi eylem ve işlemlerini düzenleme yetkisi, 5. Rektör, dekan ve diğer akademik birim ve yöneticilerinin göreve gelme usulü ve yetki seviyeleri, 6. Üniversite denetim mekanizmalarının varlığı, 7. Akademik özgürlüğün varlığı ve düzeyi, 8. Üniversitenin sermaye gruplarından bağımsız olması, 9. Üniversitenin mali kaynaklarını oluşturma ve kullanma yetkisinin varlığıdır. Bu göstergeler, genel olarak yetkinin kaynağı ve kullanılması, üniversitenin mali yapısı ve akademik personele sağlanan bilimsel serbestiye odaklanmaktadır²⁸⁰.

Özerklik göstergeleri dikkate alındığında dünyada tam özerk olarak nitelendirilebilecek bir üniversite bulunmamaktadır. Bununla birlikte özerkliğin derecesinden diğer bir deyişle göreceli özerklikten bahsedilebilir²⁸¹. Üniversite özerkliğinde önemli olan üniversitenin kendi sorumluluğu altında, faaliyet alanında herhangi bir baskı veya etki olmaksızın kararlar alabilmesi ve bu kararları üst makamlarca müdahale olmaksızın uygulayabilmesidir²⁸².

1.3.5. Üniversite Özerkliğinin Unsurları

Üniversite özerkliği genel olarak idari, mali ve bilimsel özerklik olmak üzere üç ana unsur yönünden ele alınmaktadır²⁸³. Buna göre üniversite özerkliği, bu unsurlardan oluşan üç ayaklı bir masaya benzetilmektedir. Bu ayaklardan birinin devrilmesi masanın yıkımına yol açar²⁸⁴. Diğer bir deyişle bu unsurların hepsi birbirine bağlıdır ve özerk olması istenen üniversitede bu unsurların tümünün tesis edilmesi gerekmektedir.

²⁷⁷ Aküzüm, s. 9; YÖK, Strateji Raporu, s. 21.

²⁷⁸ Günay/ Kılıç, s. 36; Günay, Üniversite Felsefesi, s. 29.

²⁷⁹ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 96-135.

²⁸⁰ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 96-135.

²⁸¹ Doğramacı, s. 9; Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 32; Erdem, Üniversite- Sanayi İşbirliğinin, s. 14; Erdem, "Üniversite Özerkliği", s. 98.

²⁸² Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 273.

²⁸³ Güran, s. 119-120; Feyzioğlu, s. 127; Yıldırım, "Üniversitenin Dört Güncel Problemi", s. 44; Aktan, Özlenen Üniversite/ Yaşanan Üniversite, s. 51; Erdem, "Üniversite Özerkliği", s. 98.

²⁸⁴ Yıldırım, "Üniversitenin Dört Güncel Problemi", s. 44.

Kamu kurumlarının özerkliği idari özerklik, personel özerkliği ve mali özerklik olmak üzere üçe ayrılmaktadır²⁸⁵. Bu ayrıma binaen üniversite özerkliğinin yukarıdaki üçlü ayırımın yanında; idari özerklik, personel özerkliği, mali özerklik ve bilimsel özerklik olmak üzere dört unsur yönünden incelenmesi de mümkündür. Benzer yönde olmak üzere Avrupa Üniversiteler Birliği'nin yayımladığı Avrupa'da Üniversite Özerkliği Puankartı'nda üniversite özerkliği; örgütsel özerklik, mali özerklik, personel özerkliği ve akademik özerklik olmak üzere dört unsur yönünden incelenmektedir²⁸⁶.

Özerklik, unsurlarına ayrılarak incelense de aslında bütünlük oluşturan bir kavramdır. Bu unsurların hepsi birbiriyle ilişkilidir ve aralarında keskin sınırlar yoktur. Herhangi bir unsurun zedelenmesi diğer unsurları da olumsuz etkilemektedir²⁸⁷. Bu unsurlar birbiriyle çok yakın ilişkilidir. Örneğin, doktrinde özerkliğe aykırı bulunan hususlar belirtilirken bir yazarın idari özerklik içinde irdelediği bir konuyu başka bir yazarın bilimsel özerklik içinde tartıştığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında da bilimsel özerkliğin idari özerkliği gerektirdiği ve bu iki ilkenin birbirini tamamladığı ifade edilmek suretiyle iki unsur arasındaki ilişki ortaya konulmaktadır²⁸⁸.

Özerkliğin bir bütün olduğuna ve bu unsurların birbiriyle etkileşim içinde olduğuna katılmakla birlikte, özerkliğin unsurlara ayrılarak incelenmesinde konunun somutlaşması ve özellikle 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu başta olmak üzere mevzuatta özerkliğe aykırı olan hususların tespiti ile doktrindeki görüşleri bir araya getirmek bakımından fayda görülmektedir.

Ülkemizde kurumlara özerklik tanınırken kuruluş kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde genellikle idari ve mali özerkliğe sahip oldukları düzenlenmekte, sadece özerkliğe sahip denilmekten kaçınılmaktadır. Nitekim bu husus doktrinde eleştirilmektedir. Bu görüşe göre özerklik tanınmak istenen kurumların kanunlarında özerk olduklarının belirtilmesi yeterlidir. Özerkliği idari ve mali olarak

²⁸⁵ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 634-635; Çağlayan, s. 215; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 365.

²⁸⁶ Pruvot, Enora Bennetot/ Estermann, Thomas, University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017, European University Association, Belgium, 2017, s. 14. Bununla birlikte son yıllarda üniversite özerkliğinde vurgulanan bu boyutların modern üniversitelerin işleyişini ve paydaşlarla ilişkilerinin ne kadar kapsamlı ve karmaşık olduğu gerçeğini yeterince vurgulamadığına da dikkat çekilmektedir. Bkz. Cotelnic/ Niculita/ Todos/ Turcan/ Bugaian/ Pojar, s. 75.

²⁸⁷ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 273; Azrak'a göre bu ögeler mantıki ve işlevsel bir bağla birbirine bağlıdır. Aynı yönde bkz. Azrak, s. 24. Batıda üç ayrı özerklik olmayıp bunlar, sınırları ayrıştırılamaz bir bileşim olarak üniversite özerkliği başlığı altında incelenmektedir. Bkz. Günay, Üniversite Felsefesi, s. 29.

²⁸⁸ AYM, E. 2018/105, K. 2019/71, 19.9.2019, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası), Erişim Tarihi: 17.06.2020.

ayırmaya gerek yoktur²⁸⁹. Bu yönde olmak üzere 1982 Anayasası'nda ve 2547 sayılı Kanun'da üniversitelerin sadece bilimsel özerkliğe sahip olduğunun düzenlenmesi isabetli değildir. Anayasa ve ilgili kanunlarda idari, personel, mali veya bilimsel özerklik olarak ayrılmaksızın üniversitelerin özerk olduğu yönünde bir düzenlemeye yer verilmelidir.

2. ÜNİVERSİTELERİN İDARİ ÖZERKLİĞİ

2.1. Üniversitelerin İdari Özerkliğinin Tanımı

İdari özerklik, genel olarak kamu tüzel kişilerinin yürüttükleri kamu hizmeti ile ilgili icrai karar alma yetkisine sahip olmalarıdır. Diğer bir deyişle kanunun çizdiği sınırlar içinde hiçbir makamın izin ve onayına tabi olmaksızın kararlar alabilme ve bu kararları uygulama yetkisini ifade etmektedir²⁹⁰. Kamu kurumları idari özerklik, diğer bir deyişle karar alma özerkliği çerçevesinde kendi organları vasıtasıyla karar alabilmektedirler²⁹¹. Bu karar alma sürecinde idari özerklik “*kayda değer biçimde asgari serbestliğe*” sahip olmayı gerektirir²⁹².

Özerkliğin yönetsel gereklerine ilişkin olarak, idari bir yapının özerkliğinden bahsedebilmek için öncelikle kurumsal yapının oluşumunda ve karar alma sürecinde serbest hareket edebilme niteliğinin bulunması gerektiği, kurumun, öz gücüne dayanarak örgütlenmesini ve ayrıca personel alımı ile örgütün çalışma ilkelerini kendisinin saptaması gerektiği vurgulanmaktadır²⁹³. İdari özerkliğin karar organlarının oluşumu ve yetkilendirilmesi ile bu organların karar verme yetkinliğinin sağlanması olarak iki temele oturduğu ifade edilmektedir²⁹⁴.

Üniversitelerin idari özerkliği²⁹⁵ ile ilgili doktrinde çeşitli tanımlar mevcuttur. Üniversitelerin idari özerkliği, 1961 Anayasası'nın 120. maddesi dikkate alınarak, üniversitelerin seçim usulü ile öğretim üyelerinden oluşan organları tarafından

²⁸⁹ Kent, Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi, s. 181.

²⁹⁰ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 138; Yıldırım, “*Üniversite Kurumunun Dört Güncel Problemi*”, s. 44; Aktan, Özlenen Üniversite/ Yaşanan Üniversite s. 55.

²⁹¹ Çağlayan, s. 215; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 365.

²⁹² Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 163.

²⁹³ Akıncı, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1999, s. 109.

²⁹⁴ Rumelili Koç, s. 122.

²⁹⁵ Bu bölüm altında ele aldığımız konu, doktrinde “*idari, örgütsel veya yönetsel*” özerklik gibi farklı başlıklar altında incelenmektedir. Çalışmamızda terminolojide birlik sağlanması açısından “*idari özerklik*” terimini kullanmayı uygun gördük.

yönetilmesi ve denetlenmesi ile “üniversite organlarının, öğretim üye ve yardımcılarının²⁹⁶ üniversite dışındaki makamlar tarafından hiçbir şekil ve suretle görevlerinden uzaklaştırılamaması” şeklinde tanımlanmıştır²⁹⁷. Ancak bu tanımın yapıldığı dönemde henüz Yükseköğretim Kurulunun kurulmadığına dikkat çekmek gerekir. Zira 1982 Anayasası’nın 130. ve 131. maddeleri ile üniversiteler üzerinde Yükseköğretim Kurulunun denetim ve gözetim görevinin bulunduğu açıkça düzenlenmektedir. Ayrıca Anayasa’ya göre Yükseköğretim Kurulu tarafından üniversite organlarının ve öğretim elemanlarının görevlerinden uzaklaştırılabileceği kabul edilmektedir.

Bir diğer görüşe göre üniversitelerin idari özerkliği, üniversite organlarının kurum içinde yapılan seçimler aracılığıyla teşkil etmesi ile gerçekleşecektir²⁹⁸. Buna göre üniversitelerin idari özerkliği, üniversitede yer alan her seviyedeki yöneticilerin öğretim elemanları tarafından seçilmesi ve üniversitelerin kurum içinden oluşturulan kurullar vasıtasıyla yönetilmeleridir²⁹⁹. Bu görüşe göre yöneticilerin atama usulü ile belirlenmesi özerkliğe aykırılık oluşturmakta, *en azından çoğulcu demokrasinin gereği olarak, fakülte ve bölüm düzeyinde yöneticilerin ilgili öğretim üyeleri tarafından seçilmesi* gerekmektedir. Zira atama yolu ile göreve başlayanların kendilerini atayan makamlara karşı sorumlu hissettiği gözlemlenmektedir³⁰⁰. Aynı yönde olmak üzere idari özerkliğin şartları; yönetim organlarının göreve gelme ve görevlerine son verilme biçimleri, bunların serbestçe karar alabilme ve bu kararları uygulama yetkisi ile üniversitedeki tüm grupların yönetime katılımı olarak sıralanmaktadır³⁰¹. Söz konusu tanımların tümünün ortak özelliği, üniversite organlarının seçimle belirlenmesinin idari özerkliğin bir unsuru olarak ele alınmasıdır.

Ülkemizde idari özerklik genel olarak üniversite yöneticilerinin üniversite içinden öğretim üyelerince seçilmesi olarak kabul edilmiş ve tarihsel olarak tartışmalar bu

²⁹⁶ Öğretim yardımcılığı kadrosu 22.02.2018 tarihli 7100 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır.

²⁹⁷ Özçelik, Selçuk, “Anayasamız Muvacehesinde Üniversite Muhtariyeti (Özerkliği) Meselesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl 1969, Cilt 35, Sayı 1-4, s. 2; Aynı yönde, Yıldırım, “Üniversite Kurumunun Dört Güncel Problemi”, s. 44; Aktan, Özlenen Üniversite/ Yaşanan Üniversite s. 55; Erdem, “Üniversite Özerkliği”, s. 104.

²⁹⁸ Feyzioğlu, s. 128. Örgütsel özerkliğin unsurlarından biri üniversite yöneticilerinin seçim usulü olarak değerlendirilmektedir. Bkz. Bingöl, s. 279; Pruvot/ Estermann, s. 14.

²⁹⁹ Gedikoğlu, Tokay, “Yükseköğretimde Akademik Özgürlük”, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, Yıl 2013, Sayı 3, s. 180; Gedikoğlu, “Üniversite Özerkliği”, s. 28-29.

³⁰⁰ Gedikoğlu, “Üniversite Özerkliği”, s. 28-29.

³⁰¹ Erdem, “Üniversite Özerkliği”, s. 104.

bağlamda ele alınmıştır. Lima Bildirgesi'nde de seçim ve yönetime katılım yönünde vurgular yapılmaktadır. Bildirgeye göre,

“Yükseköğretim kurumlarının özerkliği, ilgili akademik çevrenin tüm üyelerinin aktif katılımını içeren demokratik bir öz-yönetimle gerçekleşir. Akademik çevrenin tüm üyeleri, herhangi bir ayırım yapılmaksızın akademik ve idari işlerin yürütülmesinde yer alma hakkına ve olanağına sahiptirler. Yükseköğretim kurumlarının tüm yönetim organları özgürce seçilir ve akademik çevrenin değişik kesimlerinden temsilcileri içerir. Özerklik, eğitim, araştırma, dışa yönelik çalışmalar, kaynakların kullanımı ve diğer ilgili faaliyetlerle ilgili politikaların belirlenmesine ve yürütülmesine ilişkin kararları kapsamalıdır”³⁰².

İdari özerkliği yönetici ve karar organlarının üniversitenin kendi içinden demokratik usullerle seçilmesi olarak kabul eden görüşü benimseyenlere göre; 1982 Anayasası ve Yükseköğretim Kanunu'na göre üniversiteler, idari özerkliğe sahip değillerdir. Çünkü üniversiteler ve bağlı kuruluşların karar ve yürütme organları atama ile veya atama ve seçim karışımı bir yöntem ile oluşmaktadır. Anayasa ve Yükseköğretim Kanunu'nda da üniversitelerin idari özerkliğinden bahsedilmemektedir³⁰³. Üniversite ve bağlı kuruluşlarda idari özerkliğin olmamasının sakıncaları ise şunlardır: Karar ve yürütme organlarının atama usulü ile belirlenmesinin sonucu olarak göreve gelenler, kendilerini atayanlara bağımlı olmaktadır. Kurum içi idari denetim, özellikle organik denetim mekanizmalarının işlevi azalmaktadır. Son olarak, alınan kararları bilimsel araştırmalar yerine merkezi idarenin politikaları şekillendirmektedir³⁰⁴.

Anayasa Mahkemesi'ne göre ise 1961 Anayasası'nın 120. maddesinde üniversitelerin bilimsel ve idari özerkliğe sahip olduğu belirtilmişken, 1982 Anayasası'nın 130. maddesinde sadece bilimsel özerkliğe sahip oldukları düzenlenmişse de bilimsel özerkliğin idari özerkliği gerektirdiği ve bu iki ilkenin birbirini tamamladığı açıktır. Nitekim Anayasa'nın 130. maddesinde idari özerkliğin tesisine ilişkin bazı güvenceler de getirilmiştir³⁰⁵. Karara göre, Anayasa'da üniversitelerin bilimsel özerkliğinin yanında idari özerkliğinin açıkça belirtilmemiş olması üniversitelerin idari

³⁰² https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/767_42413_1455.pdf, Erişim Tarihi: 27.04.2020.

³⁰³ Yıldırım, “Üniversite Kurumunun Dört Güncel Problemi”, s. 44; Günday, s. 557. Aynı yönde Feyzioğlu, s. 130-131.

³⁰⁴ Yıldırım, “Üniversite Kurumunun Dört Güncel Problemi”, s. 44-45.

³⁰⁵ AYM, E. 2018/105, K. 2019/71, 19.9.2019, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası) (Erişim Tarihi: 17.06.2020); AYM, E. 2006/51, K. 2006/57, 4.5.2006, RG. 12.08.2006, S. 26257.

özerklikten yoksun olduğu anlamına gelmez³⁰⁶. Danıştay kararlarında da üniversitelerde bilimsel özerkliğin tesisi için idari ve mali özerkliğin bulunması gerektiği ifade edilmektedir³⁰⁷.

Üniversitelerin idari özerkliğe sahip oldukları Anayasa veya kanunlarda açıkça belirtilmemektedir. Ancak Türk idari teşkilatında kamu tüzel kişiliğini haiz kamu kurumu olan üniversitelerin de en azından bu nitelikleri sebebiyle idari özerkliklerinin olması gerektiğinin kabulü gerekmektedir.

Doktrinde rektörlerin belirlenmesinde seçim yerine atama usulünün uygulanması gerektiği de savunulmaktadır³⁰⁸. Rektörün öğretim üyeleri tarafından seçilmesi, kurum içinde birçok soruna neden olmaktadır. Seçim usulü ile üniversitelerde kutuplaşan bir ortam oluşmakta, kadrolar adaletsiz dağıtılmaktadır. Rektör adayları liyakat ve ehliyeti ihmal ederek kendisini desteklemeyenlerin özlük haklarına ilişkin olumsuz tedbirler alabilirler³⁰⁹. Gerçekten de rektör seçim süreci, öğretim üyeleri arasında kalıcı bölünmelere neden olmakta ve böyle bir ortamda üniversiteler kendilerinden beklenen kalite ve bilimi gerçekleştirememektedirler³¹⁰. Bu görüşlere göre rektörlerin belirlenmesinde atama yönteminin uygulanması gereği, seçim yönteminin sakıncalarından dolayı savunulmaktadır.

GÖZLER, genelde kamu kurumlarında, özelde üniversitelerde rektör ve yönetim kurulu üyelerinin kurum içinde seçim usulü ile belirlenemeyeceği sonucuna, bunların mal topluluğu olması sebebiyle ulaşmaktadır. Rektörü öğretim üyelerinin seçememesinin nedenini, onların üniversitenin kurucu unsurunu oluşturmayıp, ücret karşılığı çalışan personel olmaları; öğrencilerin seçememesinin nedenini ise bunların kamu hizmetinden yararlanan “yararlanıcılar” olması olarak açıklamaktadır³¹¹.

³⁰⁶ AYM, E. 2006/51, K. 2006/57, 4.5.2006, RG: 12.08.2006, S. 26257.

³⁰⁷ Dan. 8. D, E. 1997/775, K. 1999/4181, 22.06.1999, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 21.07.2020.

³⁰⁸ Çelik, Zafer/ Gür, Bekir S., “Yükseköğretim Sistemlerinin Yönetimi ve Üniversite Özerkliği: Küresel Eğilimler ve Türkiye Örneği”, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Nisan 2014, s. 26; Aynı yönde Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 634.

³⁰⁹ Günay/ Kılıç, 2011, s. 40, Çelik/Gür, “Küresel Eğilimler ve Türkiye Örneği”, s. 26.

³¹⁰ Küçükcan/ Gür, 2009, s. 21; Bağcı s. 175.

³¹¹ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 634. Bu görüş, tüzel kişilikten yola çıkılarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının tamamına eşit düzeyde idari özerklik tanındığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Buna göre idari özerklik, “özerkliğin özgülendiği hizmetin veya kişi topluluğunun gereklerinden” yola çıkılarak değerlendirilmelidir. Üniversitelerin yönetim organları, düşünce özgürlüğünün gereği olarak seçim yöntemi ile belirlenmelidir. Diğer bir deyişle karar organlarının oluşum şekli, özerkliğin gereklerine ve kurumun amaçlarına göre farklı nitelik arz etmektedir. Bkz. Rumelili Koç, s. 124.

DOĞRAMACI'ya göre üniversitelerin kendi seçtikleri organlar aracılığıyla ve üniversite mensubu kişiler tarafından yönetilmemelerinin özerkliğe aykırı olduğu savı doğru değildir. Yükseköğretim Kurulu gibi ara kuruluşların olması ile rektör, profesör ve doçent atama yöntemleri ülkeler arasında farklılık arz etmektedir. Bunlar, üniversite özerkliği ile doğrudan ilişkili değildir. Esasen bu usullerin tümünde ve üniversitenin idare sisteminin temelinde üniversitenin topluma karşı sorumlu olması önemlidir. Bu çerçevede üniversitenin, faaliyetlerinden dolayı topluma hesap verme zorunluluğu bulunmaktadır³¹². Bu görüşe göre üniversite yöneticilerinin göreve geliş biçimlerinin özerklik ile ilgisi yoktur, önemli olan topluma karşı hesap verebilme mekanizmasının geliştirilmesidir.

Anayasa Mahkemesi'nin TÜBİTAK ile ilgili verdiği karara göre, özerk kurumların karar ve yönetim organlarının seçikle belirlenmesi özerkliğin varlık koşullarından biri değildir. Karara göre,

“Anayasada aksine bir hüküm bulunmadıkça özerk kurumların karar ya da yönetim organlarının kendileri tarafından seçilmesi zorunlu değildir. Bu itibarla, özerk bir kurumun karar organını oluşturan üyelerin tamamının veya bir bölümünün siyasal organlar tarafından seçilmesine bakılarak bunun özerklikle bağdaşmayacağı ileri sürülemez. Aksi halde, bağımsız idari otoriteler dâhil hiçbir kamu kurumunun özerk olmadığının kabul edilmesi gerekir. Oysa, bağımsız idari otoritelerin ‘kamu tüzel kişiliğine’, ‘idari ve mali özerliğe’ sahip oldukları kuruluş yasalarında açıkça belirtilmekte ve bunların ayırıcı vasfının özerklikleri olduğu öğretilde yaygın bir şekilde kabul edilmektedir³¹³.”

2.2. Üniversitelerde İdari Özerkliğin Unsurları

Genel olarak idari özerliğe ve üniversitelerin idari özerliğine ilişkin açıklamalar dikkate alındığında üniversitelerin idari özerliğini organların belirlenmesi ve

³¹² Buna gerekçe olarak 1980’lerde OECD tarafından yapılan “özerklik endeksine” göre üniversite yöneticilerinin dışarıdan atama ile belirlendiği Birleşik Krallık’ın, yönetici adaylarının öğretim üyeleri, öğrenciler ve idari personelden müteşekkil bir heyet tarafından seçilen Almanya’dan çok daha fazla özerk bulunması gösterilmektedir. Doğramacı, s. 10-13.

³¹³ AYM, E. 2008/88, K. 2011/85, 02.06.2011, RG. 21.10.2011, S. 28091. Kararın eleştirisi için bkz. Bilgehan, Aslıhan Deniz, Kamu Kurumları Üzerinde İdari Vesayet Denetiminin Sınırları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2018. s. 56-57.

teşkilatlanma bakımından, icrai karar alma ve uygulama yetkisi bakımından ve personel rejimi bakımından olmak üzere üç ana başlıkta incelemek mümkündür.

2.2.1. Organların Belirlenmesi ve Teşkilatlanma Bakımından Üniversitelerin İdari Özerkliği

2547 sayılı Kanun'da üniversite organları rektör, senato ve üniversite yönetim kurulu; fakülte organları ise dekan, fakülte kurulu ve fakülte yönetim kurulu olarak belirlenmiştir. Üniversite organlarının göreve gelme ve oluşum biçimleri ile görevleri bakımından sahip oldukları karar alma yetkilerinin idari özerklik bakımından incelenmesi gerekmektedir. Üniversite özerkliği bakımından özellikle rektörlerin ve diğer akademik birim yöneticilerinin belirlenme usulleri ve yetki düzeyleri tartışılmaktadır. Bunun yanında rektörlük için uzmanlığın gerekli olup olmadığı, rektör olacaklarda aranan nitelikler, rektörün görev süresi ile görevine son verilmesi, üniversite bileşenlerinin bu sürece katılımı konuları üzerinde durulmaktadır³¹⁴. Rektörün belirlenmesi, nitelikleri, görev süresi, görevden alınması gibi hususlar personel özerkliği içerisinde değerlendirilebilir ise de üniversite organlarını bir bütün olarak incelemek ve nihayetinde aralarındaki yetki dağılımına değinmek istediğimizden bu bahiste incelenmesi tercih edilmiştir.

Yerinden yönetim ilkesi, merkezi idarenin denetim ve gözetimi altında kamu tüzel kişileri tarafından kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bir idari teşkilatlanma ilkesidir³¹⁵. Bu açıdan idari özerklik bağlamında üniversitelerin de teşkilatlanma hakkına sahip olmaları gerekir. Üniversitelerin sahip olduğu bu teşkilatlanma hakkı anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesi ile birlikte değerlendirilmelidir.

Birinci bölümde bahsettiğimiz üzere “yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları”nın kanunla belirlenmesi Anayasa’da öngörülmektedir. Anayasa’da öngörülen bu kanunilik ilkesi, aynı zamanda özerkliğin sınırını oluşturmaktadır.

Avrupa Üniversiteler Birliği’nin 2017’de yayınladığı Avrupa’da Üniversite Özerkliği Puan Kartında örgütsel özerkliğin³¹⁶ unsurları/göstergeleri; üniversite üst yöneticisinin seçim prosedürü, seçim kriterleri, görevden alınması, görev süresi, yönetim

³¹⁴ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 109-110.

³¹⁵ Atay, İdare Hukuku, s. 137.

³¹⁶ “Organisational Autonomy”

organlarına dış üyelerin dâhil edilmesi ve seçilmesi ile akademik yapılara karar verme ve tüzel kişi oluşturma kapasitesi olarak belirtilmektedir³¹⁷.

2.2.1.1. Rektör ve Dekanların Belirlenmesi, Nitelikleri, Görev Süresi ve Görevden Alınmaları

2.2.1.1.1. 2547 sayılı Kanun'da Rektörün Belirlenmesine İlişkin Değişiklikler

2547 sayılı Kanun'da rektörlerin belirlenme usulü pek çok kez değişikliğe uğramıştır³¹⁸. Kanun'un ilk haline göre rektör, Yükseköğretim Kurulunun teklif edeceği dört aday arasından Devlet Başkanınca atanır. Bu dört aday, yükseköğretimden sonra en az on beş yıl başarılı hizmetlerde bulunmuş, tercihen devlet hizmetinde bulunmuş kişilerden olacaktır. Dört adayın ikisi ise üniversitelerde görevli profesörlerden olmak zorundadır. Önerilenler atanmaz ve iki hafta içinde yeni adaylar gösterilmezse Devlet Başkanı doğrudan atama yapar. Rektörün görev süresi, beş yıldır ve süresi biten rektör tekrar atanabilir.

2547 sayılı Kanun'a 17.08.1983 tarihli ve 2880 sayılı 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun'un 7. maddesi ile rektörlerin yaş haddinin 67 yaş olduğu, bununla birlikte rektör olarak atanmış olanlarda görev süreleri bitinceye kadar yaş haddinin aranmayacağına ilişkin bir fıkra eklenmiştir.

07.07.1992 tarihli ve 3826 sayılı 04.11.1981 Tarih ve 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 13'üncü Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile rektörlerin belirlenmesinde atama usulünden seçim usulüne geçilmiştir. Buna göre devlet üniversitelerinde öncelikle görevdeki rektörün çağrısıyla üniversite öğretim üyeleri toplanır ve profesörler arasından altı aday seçer. Bu seçimlerde gizli oy esası geçerlidir. Oy veren öğretim üyelerinin, oy pusulasına sadece bir isim yazma hakları bulunmaktadır. Birinci toplantıda toplantı nisabı, öğretim üyelerinin en az yarısıdır. Bu şart gerçekleşmezse toplantı 48 saat ertelenir ve seçim nisap aranmaksızın yapılır. Seçim sonucunda en çok oyu alan altı aday arasından Yükseköğretim Kurulu üç kişi seçer ve bunları Cumhurbaşkanına bildirir. Nihai olarak bu üç aday arasından Cumhurbaşkanı

³¹⁷ Pruvot/ Estermann, s. 14.

³¹⁸ Bu değişiklikler için bkz. Erat, s. 379-380; Mutlu, Latif, Devlet ve Vakıf Üniversiteleri Rektör Seçiminin Önemi, Yalın Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 31-32; Kavili Arap, Sultan, "Türkiye'de Rektör Belirleme Süreci ve 'Mütevelli Heyeti' Tartışmaları", Memleket Siyaset Yönetim, Cilt 6, Sayı 16, 2011, s. 6-8.

rektörü atar. Rektör belirleme süreci her ne kadar seçim ile başlasa da Cumhurbaşkanı, YÖK'ün belirlediği üç aday arasından en az oyu alanı dahi rektör olarak atayabilmektedir. Bunun sonucunda rektörün kendisini üniversiteye karşı sorumlu hissetmesi gerekirken, YÖK ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu hissedebileceği ve bu doğrultuda faaliyette bulunabileceği gerekçesiyle bu usul eleştirilmektedir³¹⁹. Vakıf üniversitelerinde ise rektör adaylarının seçimi ve rektörün atanması konularında mütevelli heyeti görevli kılınmıştır. Rektörün görev süresi dört yıla indirilmiş ve görev süresi sona erenlerin aynı usulle tekrar atanabileceği düzenlenmiştir. Ancak rektörlük iki dönemden fazla yapılamayacaktır.

07.07.1992 tarihli ve 3826 sayılı Kanun ile yeni kurulan devlet üniversitelerinin kurucu rektörlerinin ise Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği 3 isim arasından Cumhurbaşkanınca iki yıl süre ile atanacağı belirtilmiştir. On beş yeni üniversite kuran 01.03.2006 tarihli ve 5467 sayılı Kanun'da kurucu rektörlerin aynı usulle atanacağına yer verilmiştir. Ancak kurucu rektörlerin atanmasına ilişkin bu düzenleme ve bundan sonra getirilen düzenleme Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir³²⁰. Daha sonra 18.06.2008 tarih ve 5772 sayılı Yükseköğretim Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yeni kurulan üniversitelerde kurucu rektörün, rektör adayı olarak başvuran profesörler arasından Yükseköğretim Genel Kurulunun seçeceği üç aday arasından Cumhurbaşkanınca tarafından atanacağı hükme bağlanmıştır. Bir ay içinde önerilenlerden birisi atanmaz ve Yükseköğretim Kurulu, iki hafta içinde yeni adaylar göstermezse Cumhurbaşkanınca doğrudan atama yapılır.

20.08.2016 tarih ve 6745 sayılı Kanun ile rektör yardımcılarının görev süresinin beş yıl olacağı şeklindeki düzenleme, bunların görev süresinin rektörün görev süresi ile sınırlı olacağı şeklinde değiştirilmiştir.

29.10.2016 yürürlük tarihli ve 676 sayılı OHAL KHK'si ile rektörün belirlenmesinde ilk aşama olan öğretim üyeleri tarafından seçim yapılması usulü kaldırılmıştır. İlgili maddeye göre, *“Devlet üniversitelerinde rektör Yükseköğretim Kurulu tarafından önerilecek, profesör olarak en az üç yıl görev yapmış üç aday arasından Cumhurbaşkanınca atanır. Bir aylık sürede önerilenlerden birisinin atanmaması ve Yükseköğretim Kurulu tarafından, iki hafta içinde yeni adaylar*

³¹⁹ Özer, Ahmet, “Üniversiter Yapıda Bilimsel Özgürlük ve Yönetmelik Özerkliğinin Yeri ve Önemi” Dönüştürülen Üniversiteler ve Eğitim Sistemimiz, Eğitim Sen Yayınları (Editörler: Servet Akyol, M. Kemal Coşkun, Zafer Yılmaz, M. Berkay Aydın, Remzi Altunpolat), Ocak 2008, s. 85; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 280.

³²⁰ AYM, E. 2006/51, K. 2006/57, 4.5.2006; AYM, E. 2007/5, K. 2007/18, 7.2.2007.

gösterilmemesi halinde Cumhurbaşkanınca doğrudan atama yapılır.” Rektörlerin görev süresinin dört yıl olduğuna ilişkin düzenleme korunmuştur. Ayrıca, aynı devlet üniversitesinde iki dönemden fazla rektör olarak görev yapılması mümkün değildir. Vakıf üniversitelerinde ise rektör, mütevelli heyetinin Yükseköğretim Kuruluna teklifi ve Yükseköğretim Kurulunun olumlu görüşü üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır.

Rektörlerin belirlenmesine ilişkin son köklü değişiklik 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile yapılmıştır. Buna göre devlet ve vakıf üniversitelerinde rektör, Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Vakıf üniversitelerinde bu atama, mütevelli heyetinin teklifi üzerine gerçekleşecektir. Bu düzenleme ile rektörün yaş haddinin 67 yaş olacağına ilişkin kural kanunda korunmuş ancak rektörün üç yıl profesör olarak çalışma şartı, görev süresi ve tekrar atanıp atanamayacağına ilişkin düzenleme kanunda yer almamıştır. Daha sonra yine 2018 yılında yürürlüğe giren 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu hususlar düzenlenmiştir³²¹.

2.2.1.1.2. Rektörlerin Atanması

Rektörlerin atanması hem anayasal hem yasal boyutta düzenlenmektedir. Anayasa’nın 130. maddesinin 6. fıkrasına göre kanunun belirlediği usul ve esaslara göre rektörler Cumhurbaşkanı, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilir ve atanır. Ayrıca Anayasa’nın 130. maddesinin 9. fıkrasına göre, *“yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları, üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri”* kanunla düzenlenir.

2547 sayılı Kanun’un 13. maddesinde Anayasa’nın 130/6. fıkrasına uygun olarak devlet üniversitesi rektörlerinin Cumhurbaşkanınca atanacağı düzenlenmiştir. Devlet üniversitelerinde rektör atamaları tamamen merkezi idarenin, Cumhurbaşkanının tasarrufuna bırakılmıştır. Vakıflarca kurulan üniversitelerde rektör ataması ise mütevelli heyetinin teklifi üzerine yine Cumhurbaşkanınca yapılır. Rektör, üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Anayasa ve 2547 sayılı Kanun’daki düzenlemelerin yanında rektörler, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair

³²¹ Erat, s. 380.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne³²² de konu olmuşlardır. Kararnamenin (I) sayılı cetveline göre rektörler, üst kademe kamu yöneticisidir. Bununla birlikte rektörler ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılıp yapılamayacağı hususu Anayasadaki hükümler çerçevesinde değerlendirilmelidir. Buna göre Anayasa'nın 130/6. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı'nın rektörleri seçme ve atama işlemlerinin usul ve esasları kanunla düzenlenecektir. Ayrıca Anayasa'nın 104/17. fıkrasında Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılamayacağı belirtilmektedir. Bu sebeple rektörlerin atanmasının usul ve esasları, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmemelidir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde rektörlerin düzenleme altına alınması isabetli olmamıştır³²³.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesinde bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılacağı düzenlendiğinden rektörler, Cumhurbaşkanı kararı ile atanmaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13. maddesi ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesine dayanılarak 141 sayılı Rektör Adayı Olmak İsteyenlerin Başvurusuna İlişkin Usul ve Esaslar 2018 yılında yayımlanmıştır³²⁴. Buna göre Yükseköğretim Kurulu, rektör adayları olmak isteyenlere ilişkin bir duyuru yapar. Rektör adaylığına kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesindeki şartları taşıyanlar başvurabilirler. Yükseköğretim Kurulunun görevi, rektör adaylarının tamamına ilişkin, bunların *"şartları taşıyıp taşımadığı, lisans, lisansüstü eğitim mezuniyetleri, akademik unvanlarını aldığı tarihler ve atamaları, bulundukları idari görev ve deneyimleri, sicil ve disiplin dosyaları"* bakımından oluşturduğu raporu Cumhurbaşkanlığına sunmaktır. Ayrıca tekrar atanmak isteyen rektörler için Yükseköğretim Kurulunca saptanan kıstaslar uyarınca oluşturulacak performans raporları

³²² Anayasa md. 104/9'a göre Cumhurbaşkanı, *"Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler."* Bu hüküm çerçevesinde 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.7.2018 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

³²³ Söyler, *"3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?"* s. 78-79.

³²⁴ Burada dikkat çekmek istediğimiz bir diğer husus ise şudur: Rektörün belirlenmesinde önceden uygulanmakta olan rektör adaylarının öğretim üyelerince seçilmesi, seçilen altı adaydan üçünün Yükseköğretim Kurulunca Cumhurbaşkanına sunulması ve nihayetinde Cumhurbaşkanının üç adaydan dilediğini rektör olarak atamasına ilişkin usulün ayrıntıları 1982 tarihli Üniversitelerde Akademik Teşkilât Yönetmeliği ve 1987 tarihli Yükseköğretim Kurulu Teşkilâtı ve Çalışma Usulleri Yönetmeliği'nde düzenlenmektedir. Yürürlükte olan bu yönetmeliklerdeki rektörün belirlenmesine ilişkin düzenlemeler mevcut Kanuna uygun değildirler. Bunların Kanun ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

da Cumhurbaşkanlığına sunulacaktır. Rapora konu olan bilgiler objektif niteliktedirler. Bu düzenlemelere göre Yükseköğretim Kurulu'nun rektörün belirlenmesine ilişkin görevi bürokratik mahiyettedir³²⁵.

2.2.1.1.3. Diğer Ülkelerde Rektörlerin Atanması

Üniversite yöneticileri, Avrupa'da rektör (rector), president, vice-chancellor gibi farklı isimlerle adlandırılmaktadırlar³²⁶. Rektörlerin belirlenme usulleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Avrupa'da bu usuller genel olarak dört kategoride ele alınabilir. Bunlardan ikisi seçim, ikisi atama usulüne dayanır. İlk olarak rektör, doğrudan veya dolaylı olarak üniversitenin personel ve öğrenciler gibi farklı gruplarını temsil eden belirli bir seçim organı tarafından seçilir. İkinci olarak üniversite içinde demokratik olarak seçilen yönetim organı/kurulu tarafından seçilir. Bu organ genellikle akademik konularda karar veren senato olmaktadır. Üçüncü olarak, stratejik konularda karar veren yönetim organı üniversite konseyi/ kurulu tarafından atanır. Son olarak hem senatonun hem de konseyin/ kurulun dâhil olduğu iki aşamalı bir süreçle atanır³²⁷. Avrupa Üniversite Birliği'nin Puan Kartına göre, dikkate alınan sistemlerin % 40'ından fazlasında üniversite yöneticisinin³²⁸ seçiminin bir dış makam/otorite tarafından onaylanması gerekebilir. Bu durumlarda, atama, yükseköğrenim bakanı veya Cumhurbaşkanı gibi en yüksek kamu otoritesi tarafından onaylanır. Bununla birlikte, çoğu durumda, bu onaylama bir formalite olarak kalır. Geri kalan sistemlerde ise seçim usulü bir iç meseledir ve üniversite dışı bir otorite tarafından onaylanması gerekmez³²⁹.

ABD'de mütevelli heyeti sistemi uygulanmaktadır. Bununla birlikte rektör seçimi ABD'deki üniversiteler arasında farklılık arz etmektedir. Örneğin Harvard Üniversitesinde Türkiye'deki rektör konumunda President bulunmaktadır. President'in akademik konulardan sorumlu yardımcısı ise Provost'tur. Üniversitenin iki yönetim kurulu³³⁰ bulunmaktadır. Bunlar: Harvard Corporation ve Board of Overseers'dir³³¹. Board of Overseers ise Harvard Üniversitesi mezunlarından oluşur. President adı verilen

³²⁵ Erat, s. 381.

³²⁶ Pruvot/ Estermann, s. 15; Kavili Arap, Türkiye'de Rektör Belirleme Süreci, s. 3; Küçükcan/ Gür, s. 71.

³²⁷ Pruvot/ Estermann, s. 15.

³²⁸ "External Head"

³²⁹ Pruvot/ Estermann, s. 15.

³³⁰ "Governing Boards"

³³¹ <https://www.harvard.edu/about-harvard/leadership-and-governance/>, Erişim Tarihi: 20.01.2021.

rektörü Harvard Corporation seçer ve Board of Overseers'in onayına sunar³³². Wayne State Üniversitesinde ise halkın seçtiği sekiz kişiden oluşan mütevelli heyeti, rektörü seçer. Massashussets Üniversitesinde ise yirmi iki kişiden oluşan mütevelli heyetinin on yedi üyesini vali atar. Rektör yine bu mütevelli heyeti tarafından atanır³³³.

2.2.1.1.4. Rektörlerin Belirlenmesinde Önerilen Usuller

Rektörlerin belirlenmesine ilişkin önerilen usuller; seçim, mütevelli heyeti ve rektör adaylarını belirleme/seçme komitesidir. Sırasıyla bu usullere ve sakıncalarına yer verilecektir.

i. Seçim Usulü

Doktrinde rektör ve dekanların belirlenme usulü ile ilgili getirilen farklı öneriler arasından en yaygını seçim usulüdür. Bununla birlikte seçim usulünde kimlerin oy hakkının olacağı ile ilgili de görüş birliği bulunmamaktadır. ULUSOY'a göre en demokratik ve rasyonel çözüm, dekanların doğrudan öğretim üyeleri, rektörlerin dekanlar tarafından kendi aralarından seçilmeleridir. Ancak bu durumda Anayasa değişikliği gerekeceğinden, Anayasa değişikliği gerektirmeyen bir diğer çözüm yöntemi olarak, dekanlar öğretim üyeleri tarafından seçilecek iki aday arasından YÖK tarafından, rektörler ise dekanlar arasından Cumhurbaşkanınca atanabilir³³⁴. Bir diğer görüş ise rektörün belirlenmesinde sadece öğretim üyelerinin değil, öğretim elemanlarının tümünün oy kullanması gerektiğini savunmaktadır³³⁵. Başka bir görüş ise seçmen kitlesini daha da genişleterek akademik personelle birlikte idari personelin de rektör seçiminde oy kullanması gerektiğini savunmaktadır³³⁶.

Rektörlerin seçimle göreve gelmelerinin en önemli sakıncası, rektörlerin üniversitede istihdam edilecek öğretim üyelerini kendilerinin ataması ve sonra onların rektörlük seçimlerinde oy kullanmalarındır³³⁷. Çözüm olarak oy kullanma hakkının belirli kısıtlara bağlanması önerilmiştir. Buna göre TÜSİAD raporunda, yardımcı doçent

³³² Doğramacı, s. 33.

³³³ Kavili Arap, "Türkiye'de Rektör Belirleme Süreci", s. 5.

³³⁴ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 247.

³³⁵ Aktan, Özlenen Üniversite/ Yaşanan Üniversite, s. 115.

³³⁶ Üste, Rabia, "Üniversite Rektörlük Seçimine Alternatif Yaklaşım ve Dokuz Eylül Üniversitesi Örneği", Ege Akademik Bakış Dergisi, Yıl 2003, Cilt 3, Sayı 1, s. 42; Çankaya, İbrahim/ Töremen, Fatih, "Türkiye, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri Üniversite Yönetimlerinin Karşılaştırılması", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2010, Cilt 7, Sayı 13, s. 161. KAVİLİ ARAP ise, rektör seçiminde üniversitede bütün grupların temsil edildiği bir sistemin uygulanması gerektiğini ifade etmektedir. Bkz. Kavili Arap, Türkiye'de Rektör Belirleme Süreci, s. 28.

³³⁷ Küçükcan/ Gür, s.168.

kadrosuna alınanların oy kullanma hakkını üç yıl çalıştıktan sonra edinmeleri önerilmektedir.³³⁸ Bu öneri, rektörlerin yardımcı doçentten başka doçent ve profesör kadrosu açabilmeleri sebebiyle isabetli bulunmamaktadır³³⁹. YÖK tarafından ise en az iki yıl o üniversitenin kadrolu öğretim üyesi olarak görev alanların oy kullanma hakkına sahip olmaları önerilmiştir³⁴⁰. Bu öneri ise üniversitede öğretim üyesi olarak kadro bulmak rektörün inisiyatifinde olduğu için kendi içinde tutarlı bulunmamaktadır³⁴¹.

ii. Mütevelli Heyeti Usulü

Seçim yönteminden başka devlet üniversitelerinde rektörlerin belirlenmesinde önerilen bir diğer usul, ülkemizde ODTÜ’de ve Hacettepe Üniversitesinde belli bir dönem uygulanmış olan ve vakıf üniversitelerinde hâlen uygulanan mütevelli heyeti sistemidir³⁴². Dünyadaki uygulamalar ve OECD ülkeleri dikkate alındığında rektörlerin belirlenmesinde seçim usulünden atama usulü ile mütevelli heyet yönetimine doğru bir geçiş olduğu ifade edilmektedir³⁴³.

Mütevelli heyet sisteminin uygulanmasına yönelik önerilen sistemlerde de çeşitli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin bir öneride öncelikle mütevelli heyetin kimlerden oluşacağını belirleyen bir seçici kurul ve bir mütevelli heyeti bulunur. Buna göre seçici kurul, Yükseköğretim Kurulu Başkanının daveti üzerine üniversitenin bulunduğu ilin valisinin başkanlığında, belediye başkanı, başsavcı ve kıdemli hâkim, garnizon komutanı, ticaret ve sanayi odaları başkanları, vergi rekortmenleri, meslek kuruluşları temsilcileri ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinden teşekkül eder. Seçici Kurulun tek görevi mütevelli heyeti üyelerini seçmektir. Mütevelli heyeti ise topluma mal olmuş, o üniversite dışından, toplumun herhangi bir kesiminin temsilcisi olmayan, üniversiteye mali kaynak sağlayacak veya sağlatacak kişiler arasından seçilir³⁴⁴. Mütevelli heyeti üniversitenin yöneticisi ve temsilcisidir. Üyelerin görev süresi altı yıldır. Mütevelli heyetinin görevleri; rektörün sözleşmesini hazırlamak ve tayin etmek, dekan, bölüm başkanları, öğretim üyeleri ve diğer personelin sözleşmelerini hazırlamak ve atamalarını yapmak, üniversite

³³⁸TÜSİAD raporu, 2004.

³³⁹ Küçükcan/ Gür, s. 168.

³⁴⁰ YÖK, Strateji Raporu, s. 165.

³⁴¹ Küçükcan/ Gür, s. 168.

³⁴² Mütevelli heyeti sisteminin Türkiye’de Devlet üniversitelerinde uygulanması gerektiğine ilişkin görüş için bkz. Küçükcan/Gür, s. 168; Mutlu, Devlet ve Vakıf Üniversiteleri, s. 45 vd., Bağcı, s. 176.

³⁴³ Bağcı, s. 176.

³⁴⁴ Mutlu, Devlet ve Vakıf Üniversiteleri, s. 45-46.

bütçesini hazırlamak ve onaylamak ile üniversiteye mali kaynak sağlamaktır³⁴⁵. Mütevelli heyeti, üniversite rektörünü belirleyecektir. Bu sistemin en önemli özelliği, rektörün mütevelli heyetine karşı sorumlu olması ve hesap vermesidir. Böylece rektör, görevlerini yerine getirmediği takdirde görevden alınabilecektir. Seçim sisteminde ise rektörün öğretim üyelerine hesap vermesi söz konusu olmadığından, öğretim üyeleri rektörü bir kere seçtikten sonra görevden alamamaktadırlar³⁴⁶.

Mütevelli heyet üyelerinin yarısının iç, yarısının dış paydaşlardan oluşması da önerilmektedir³⁴⁷. KÜÇÜKCAN ve GÜR'e göre her üniversitenin bir kanunu ve mütevelli heyeti olmalıdır. Bu kanun ve heyete göre üniversitelerin genel ilkeleri ve rektör belirlenmelidir. Böylece üniversiteler farklı uygulamalara yönelebilecektir³⁴⁸.

Bununla birlikte Amerika'daki mütevelli heyet sisteminin Türkiye'de uygulanamayacağını ileri sürenler de mevcuttur. Buna göre ülkemizdeki üniversite modeli Kıta Avrupa'sından alındığından ve ülkemizde üniversitenin işlevleri konusunda yeterli bir bilinç düzeyi oluşmadığından dolayı, bu sistem Türkiye'de uygulanmamalıdır³⁴⁹. Bu sisteme yönelik olarak getirilen bir diğer eleştiri ise vakıf üniversitelerinde şu anda karşılaşılan bir sorun olarak rektörün, mütevelli heyeti ve bu heyetin başkanı karşısında "işçi" gibi addedilmesidir. Bunun sonucunda rektör, akademik gelişmeyi sağlama hedefinden uzaklaşmaktadır³⁵⁰.

iii. Rektör Adaylarını Belirleme/Seçme Komitesi

Rektör adaylarını belirleme/seçme komitesi, seçim usulünün sakıncalarını ortadan kaldırmak için önerilen bir usuldür. Buna göre seçim usulünün sebep olduğu üniversitelerde kutuplaşma, rektörün öğretim üyeleri bakımından liyakate aykırı atamalar yapma, akademik özgürlükleri zedeleme gibi durumlar bertaraf edilmek istenmektedir³⁵¹. Her üniversitede oluşturulacak olan bu komitenin mütevelli heyetinden farkı ise görevinin rektör adaylarının belirlenmesi ile sınırlı olmasıdır. Komite üyeleri, akademik ve yerel temsilciler ile kamusal ve sivil toplum temsilcilerinden oluşur. Komitenin kimlerden oluşacağı ve çalışma usul ve esasları Yükseköğretim Kurulunca saptanır. Her seçim

³⁴⁵ Mutlu, Devlet ve Vakıf Üniversiteleri, s. 45-46.

³⁴⁶ Küçükcan/ Gür, s. 169; Mutlu, Devlet ve Vakıf Üniversiteleri, s. 47.

³⁴⁷ Bağcı, s. 176.

³⁴⁸ Küçükcan/ Gür, s. 168-169.

³⁴⁹ San, s. 151.

³⁵⁰ Günay/ Kılıç, s. 39-40.

³⁵¹ Günay/ Kılıç, s. 42.

sürecinde yeniden komite oluşturulur ve rektör seçilince komite kendiliğinden mülga olur. Rektör belirlenirken Komitenin seçtiği beş veya altı aday Yükseköğretim Genel Kuruluna sunulur. Yükseköğretim Genel Kurulu bunlardan iki veya üçünü Cumhurbaşkanına sunar³⁵².

Rektör atamalarında üniversitenin rektör belirleme sürecinde rol almaması ve yürütme organı olan cumhurbaşkanının iradesinin belirleyici olması, atama işleminin haklı olarak siyasi etkilerle yapılması endişesine sebep olmaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanı'nın siyasi parti üyeliğinin seçildikten sonra da devam ediyor olması bu endişeleri artıracak niteliktedir. Ancak belirtilmelidir ki rektörün kendisini belirleme iradesine sahip olan kişi, kişiler veya organların menfaatine hareket etme ihtimali her zaman mevcuttur. Özerk olması istenen üniversitede bu riskleri bertaraf edebilmek için rektörlerin nitelikleri, görev süresi ve görevden alınmaları ile ilgili düzenlemeler önem taşımaktadır.

2.2.1.1.5. Rektör Olmak İçin Aranılan Nitelikler, Rektörlerin Görev Süresi ve Görevden Alınmaları

Rektör olarak atanabilmek için aranan nitelikler kanunda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenmektedir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aranan nitelikler şunlardır:

“657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak”³⁵³.

Rektörler de bu niteliklere sahip olmak zorundadırlar. Yukarıda belirtildiği üzere Anayasa'nın 130/6. fıkrası uyarınca rektörler bakımından bu niteliklerin kanunla düzenlenmesi gereklidir.

Özerklik bakımından önemli olan diğer bir husus, rektörün akademisyen kimliğine sahip olup olmamasıdır. Ülkemizde 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesinin 5. fıkrasına göre rektörler, profesörlük yapanlar arasından atanır. Bu hususta dünyada iki farklı yaklaşımın olduğu söylenebilir. Anglosakson

³⁵² Günay/ Kılıç, s. 42.

³⁵³ 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md. 3/1-a,b,c.

üniversitelerinde üniversiteler işletme, üniversitelerin yönetimi de işletme yönetimi olarak görülmektedir. Bu sebeple yöneticilikte uzmanlaşma aranmakta ve üniversite mensubu olmayan kişiler yönetici olarak görevlendirilmektedir. Yöneticilikte uzmanlığa önem verildiğinden yöneticilerin görev süresinin uzun olması gerektiği savunulur³⁵⁴. Avrupa Üniversiteler Birliği'nin 2017 tarihli 29 ülkeyi kapsayan raporuna göre ise bu ülkelerde rektörlerin akademik bir pozisyona sahip olmaları genellikle yasal bir gereklilik olarak düzenlenmiştir³⁵⁵. Bunun yanında öğretim üyelerinin yönetici olmasının, bunları asli görevlerinden uzaklaştıracağı, bilimsel araştırmalarını aksatacağı endişesi de duyulmaktadır. Bu nedenle yöneticiliğin geçici ve kısa süreli olmasının yanında öğretim üyeleri arasında dönüşümlü yapılması gerektiği savunulmaktadır³⁵⁶.

Rektör olarak atanabilmek için Cumhurbaşkanlığı kararnamesindeki genel şartlar ve profesör olmak dışında herhangi bir nitelik aranmamaktadır. Rektörlerin atanmasında bilimsel ve objektif ölçütlerin getirilmesi liyakat bakımından yararlı olacaktır. Örneğin, üniversite yöneticilerinin üniversiteyi geliştirme yükümlüğü bulunduğu ve rektörün kurumu başarıyla yönetecek yeterliliğe sahip olup olmamasını önceden ortaya koymuş olup olmadığına da bakılması gerektiği vurgulanmaktadır³⁵⁷.

Rektörlerin görev süresi ile ilgili hem kanunda hem kararnamede çeşitli hükümler vardır. Bunların çatışması durumunda kanun hükümleri uygulanacaktır. 2547 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre rektörlerin yaş haddi 67 yaştır. Bununla birlikte rektör olarak atanmış olanlar için görev süreleri bitinceye dek yaş haddi aranmaz. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre rektörlerin görev süresi dört yıldır ve yeniden seçilebilirler. Önceki düzenlemelerde rektörlerin en fazla iki dönem görev yapabileceği düzenlenmişti³⁵⁸. Bununla birlikte rektörlerin Cumhurbaşkanı tarafından atandığı düşünüldüğünde, yeniden seçilmelerinin mümkün olması durumunda üniversite yönetiminde merkeze bağımlı bir görüntü ortaya çıkabilecektir. Bu da özerkliğin sağladığı serbestliğin uygulamaya geçmemesi riskini bünyesinde barındırmaktadır. Diğer yandan rektörler, akademisyenler arasından belirlendiğinden ve yöneticiliğin akademisyenleri akademik çalışmalarından geri koyduğundan, rektörlerin görev

³⁵⁴ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 111-112.

³⁵⁵ Pruvot/ Estermann, s. 14.

³⁵⁶ Mwvria and Hansert 2000, 6 dan Aktaran Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 112.

³⁵⁷ Korkut, "Üniversite Özerkliği", 1993, s. 10.

³⁵⁸ Rektör olarak en fazla iki dönem görev yapılabilmesine ilişkin düzenlemenin kaldırılmasının isabetsiz olduğuna dair bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare, 142 numaralı dipnot, s. 247.

süresinin uzun olmaması daha isabetli bir tercih olurdu. Burada rektörün görev süresinin 5 yıl olarak belirlenmesi ve tekrar seçilmesine imkân tanınmaması model olarak önerilebilir³⁵⁹.

Son olarak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. maddesinde (I) sayılı cetveldekilerin görev süresinin görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olduğu, Cumhurbaşkanının bunları görev süreleri dolmadan da görevlerinden alabilmesinin mümkün olduğunun belirtilmesine karşılık, 7. madde ile rektörlerin de dâhil olduğu (III) sayılı cetveldekiler bakımından bu hükmün uygulanmayacağı düzenlenmektedir. Rektörlerin 4. maddenin kapsamı dışına çıkarılması özerkliğin sağlanması açısından isabetli olmuştur. Bunun yanında rektörlerin görevden alınması konusunda da yine kanun ve kararnamede çeşitli düzenlemeler mevcuttur. 2547 sayılı Kanun ek madde 1'e göre rektörler görev süreleri dolmadan tayinlerindeki usule uygun bir şekilde görevlerinden alınabilirler³⁶⁰. Rektörler kendilerini atayan makam tarafından atanmalarındaki usulle görevlerinden alınabilirler. Dolayısıyla rektörler, şartların gerçekleşmesi durumunda Cumhurbaşkanı kararı ile görevden alınabileceklerdir³⁶¹. Ek madde 1'in uygulanma usulü ile ilgili olarak Danıştay'da Yüksek Disiplin Kurulu sıfatıyla Yükseköğretim Genel Kurulu tarafından rektöre verilen "yönetim görevinden ayırma" disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davada, Yükseköğretim Genel Kurulunun rektörü görevden almaya yetkili olduğu ancak usulde paralellik ilkesi sonucunda Yükseköğretim Genel Kurulu tarafından verilen disiplin cezasının Cumhurbaşkanının onayına sunulması gerektiği belirtilmektedir³⁶².

Kanunla rektörlerin görev sürelerinin dolmasından önce görevlerinden alınabileceklerine ilişkin düzenleme, özerkliği zedeleme ihtimali barındırmaktadır. Bu noktada kanunun ifadesi ile rektörlerin görevden alınma gerekliliğinin ne zaman ortaya çıkacağı önem arz etmektedir. Yukarıda bahsi geçen kararda 2547 sayılı Kanun'un ek 1. maddesinde rektörlerin görevden alınmasının gerektiği durumların idari bir işleme veya

³⁵⁹ YÖK'ün 2007 tarihli strateji raporunda da rektörlerin görev süresinin tek dönemle sınırlı olarak 5 yıl olması önerilmektedir. YÖK, Strateji Raporu, s. 165.

³⁶⁰ 2547 sayılı Kanun ek md. 1: "Üniversite rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksekokul müdürleri ile bunların yardımcıları ve bölüm başkanları, gerektiğinde bu Kanunda belirtilen süreleri dolmadan tayinlerindeki usule uygun olarak görevlerinden alınabilirler."

³⁶¹ Aküzüm, s. 157.

³⁶² Dan. 8. D. E. 1996/5256, K. 1997/2729, 13.10.1997, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası). Bu kararın verildiği tarihte rektörler, üç aşamalı bir sistemle atanmaktaydı. Danıştay, bu usul çerçevesinde değerlendirme yapmıştır.

disiplin işlemine dayanabileceği ifade edilmektedir³⁶³. Danıştay kararına konu olan bir diğer olayda kurucu rektör olarak atanan davacı, kurucu rektörler için mevzuatta öngörülen 2 yıllık görev süresi bitmeden 2547 sayılı Kanun'un ek 1. maddesine dayanılarak Cumhurbaşkanı kararı ile görevden alınmıştır³⁶⁴. Mahkeme öncelikle bu kararın Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerden olmadığı ve idari yargıya konu olabileceğini belirtmiştir. Ardından kurucu rektörlerin atanmalarındaki usule uygun bir şekilde görevden alınmalarında idarenin takdir yetkisinin var olduğu, bununla birlikte bu yetkinin mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğu vurgulanmıştır. Nitekim olayda davalı idare, rektörün görev süresi boyunca açılması planlanan fakülte ve yüksekokulların açılmadığı, üniversiteye yeterli öğretim üyesi alınması için çabalamadığı, üniversiteye bağışlanan paranın usulsüz kullanıldığını ileri sürmüştü de Mahkeme, davacının üniversitenin kuruluşunda mevcut kaynaklar ve personel ile şartların imkân verdiği ölçüde yeterli çalışmanın yapıldığını tespit etmiştir. Sonuç olarak kararda kurucu rektörün görevden alınmasında “*hukuka, hakkaniyete, kamu yararı ve hizmet gereklerine*” uyarlık görülmediği sonucuna varılmıştır³⁶⁵. Kanaatimizce mahkemenin rektörün görevden alınmasında kamu yararı ve hizmet gereklerine uygunluğun denetiminde rektörün görev süresi boyunca açılan akademik birimler ile üniversiteye alınan öğretim üyesi sayısını tespit etmesi gibi objektif verilere dayanması yerinde olmuştur.

2547 sayılı Kanun'un 1. maddesine dayanılarak rektörün görev süresi bitmeden görevden alınabileceğine ilişkin bir diğer durum ise 2547 sayılı Kanun'un 13. maddesinin 5. fıkrasındaki düzenlemedir³⁶⁶. Buna göre rektör, görevi başında olmadığı zamanlarda yardımcılarının birini vekil tayin eder. Rektörün görevi başından uzaklaştığı sürenin iki haftayı geçmesi durumunda Yükseköğretim Kuruluna bilgi vermesi gerekir. Bu sürenin altı aydan fazla sürmesi halinde ise yeni rektör ataması gerçekleştirilir.

Kararname'nin 3. maddesine göre rektör kadrosunun boşalması durumunda Yükseköğretim Kurulu Başkanı tarafından görevlendirme yapılabileceği

³⁶³ Dan. 8. D, E. 1996/5256, K. 1997/2729, 13.10.1997, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

³⁶⁴ Davaya konu olayın yaşandığı dönemde 2547 sayılı Kanun'un 13. maddesine göre Devlet üniversitelerinin kurucu rektörleri, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği üç isim arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktaydı.

³⁶⁵ Dan. 8. D, E. 1994/5965, K. 1995/1797, 31.5.1995, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

³⁶⁶ Aküzüm, s. 157-158.

düzenlenmektedir. Bu görevlendirmelerin aynı gün Cumhurbaşkanlığına bildirilmesi gerekmektedir.

2547 sayılı Kanun md. 7/1'ye göre, “*rektörlerin disiplin işlemlerini kovuşturmak ve karara bağlamak*” Yükseköğretim Kurulunun görevidir. Ayrıca 2547 sayılı Kanun md. 53'e göre rektörün disiplin amiri, Yükseköğretim Kurulu Başkanıdır. Rektörlerin disiplin işlemleri 2547 sayılı Kanun'daki hükümler çerçevesinde gerçekleştirilir³⁶⁷. Danıştay'ın ek madde 1 kapsamında rektörlerin görevden alınmasının disiplin işlemine dayanabileceği yaklaşımı karşısında kamu görevinden çıkarma cezası sonucunda da bu madde uygulama alanı bulacaktır.

2.2.1.2. Senato ve Yönetim Kurulu

Üniversitede yer alan idari kurulların nasıl oluştuğu, kurullarda üniversite içi veya dışından kişilerin yer alıp almaması ve kurulların sahip oldukları yetkiler özerkliğin derecesini etkileyen hususlardır. Çünkü bunlar, üniversitenin karar alma mekanizmasının temelini oluşturmaktadır³⁶⁸. Üniversitenin diğer organları, senato ve üniversite yönetim kuruludur. Senato rektörün başkanlığında rektör yardımcıları, dekanlar ve her fakülteden fakülte kurullarınca üç yıl için seçilecek birer öğretim üyesi ile rektörlüğe bağlı enstitü ve yüksekokul müdürlerinden teşekkül eder³⁶⁹. Senato, üniversitenin akademik organıdır³⁷⁰. Senatoda yer alan üyelerin çoğu rektör tarafından veya rektörün önerisi ile Yükseköğretim Kurulu tarafından atanmaktadır. Dolayısıyla alınan kararlarda rektörün görüşü ağır basmaktadır³⁷¹. Bu durum üniversitelerde merkezîyetçiliğin yansımalarından biridir. Üniversite yönetim kurulu; rektörün başkanlığında dekanlardan, üniversiteye bağlı değişik öğretim birim ve alanlarını temsil edecek şekilde senato tarafından dört yıl için seçilecek üç profesörden oluşur. İdari faaliyetler bakımından rektöre yardımcı olan bir organdır³⁷². Senato ve yönetim kurulunun üyeleri üniversite bünyesinde görev yapan kişilerden oluşmaktadır.

³⁶⁷ Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği, 20 Ekim 2017 tarihli ve 30216 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan bir yönetmelikle yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir yönetmelik hâlâ yürürlüğe konulmamıştır.

³⁶⁸ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 277.

³⁶⁹ Üniversitelerde demokrasinin uygulanmasını gereğinden hareketle üniversite kurullarının, çoğunluğun yanında azınlığın da yönetime katılması sağlanarak ve işlevselliğe önem verilerek, seçimle oluşturulması önerilmektedir. Bkz. Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 103.

³⁷⁰ 2547 sayılı Kanun md. 14.

³⁷¹ Azrak, s. 36.

³⁷² 2547 sayılı Kanun md. 15.

2.2.1.3. Üniversite Organları Arasındaki Yetki ve Görev Paylaşımı

İdari özerklik kapsamında üniversitenin haiz olduğu yetkileri kendi organları arasında ne ölçüde paylaştırdığı önem arz etmektedir³⁷³. Üniversite, kurum olarak kendi eylem ve işlemlerini düzenlemede yetkili olsa bile özerklik seviyesi düşük olabilir. Özerklik bakımından yetkilerin belirli ve sınırlı sayıdaki kişilerce kullanılması değil, üniversite organları arasında dengeli bir şekilde paylaştırılması önem arz etmektedir³⁷⁴. Yetkiler, organlar arasında dengeli paylaştırıldıkça ve üniversite bileşenleri karar sürecine etkin bir şekilde katıldıkça üniversitenin idari özerkliği artar. Böylece üniversite, dış baskı ve otoritelere karşı daha iyi korunur³⁷⁵.

2547 sayılı Kanun’a göre üniversite organlarının görev ve yetkileri arasında dengeli bir paylaşım bulunmamaktadır. Rektör, kurulların başkanı olduğundan üniversite yönetim kurulu ve senatonun üzerinde bir konumda yer almaktadır³⁷⁶. Bir diğer görüşe göre ise rektör, “*primus inter pares*” yani eşitler arasında birinci konumundadır³⁷⁷. 2547 sayılı Kanun’un 13. maddesinin son fıkrasında rektörün birçok konuda birinci derecede yetkili ve sorumlu olduğu düzenlendiğinden üniversite kurulları rektörün gücünü dengelememektedir³⁷⁸.

Rektör, senato ve yönetim kurulunun görev alanına giren bir hususta karar alamaz. Böyle bir durumda yetki tecavüzü söz konusu olur³⁷⁹. Üniversiteye Cumhurbaşkanı tarafından rektör atanması ile önceki rektörün görev süresi bitmiş olacağından, görev süresi biten rektör başkanlığında toplanan senato toplantısında alınan karar, açık ve ağır yetki gasbı teşkil etmektedir. Bu sebeple söz konusu kararın yoklukla malul olduğuna karar verilmiştir³⁸⁰.

Kurulların danışmanlık işlevinin yanında karar alma, uygulama ve yaptırım işlevleri de bulunmalıdır. Nihai olarak, karar almada yetkili, geniş katılımlı kurullar ile

³⁷³ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 103.

³⁷⁴ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 103-104.

³⁷⁵ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 104. Küçükcan ve Gür ise idari özerkliğin tesisi için rektörün yetkilerini kurum içinde kurullara, kurum dışında ise müteveli heyeti ile paylaşarak dengelemesi gerektiğini ifade etmektedir. Bkz. Küçükcan/Gür, s. 215.

³⁷⁶ Yaman, s. 50.

³⁷⁷ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 283.

³⁷⁸ Yaman, s. 51.

³⁷⁹ Sancakdar/ Öñüt/ Us Doğan/ Kasapoğlu Turhan/ Seyhan, s. 231.

³⁸⁰ Dan. 8. D, E. 2001/2054, K. 2001/5012, 14.11.2001, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

yürütme organı olan yöneticiler özerk yapıyı oluşturan unsurlar olarak nitelendirilmektedir³⁸¹.

2.2.1.4. Diğer İdari Birimlerin Teşkilatlanması

Yükseköğretim kurumlarının idari teşkilatının kuruluş ve görevlerine ilişkin esaslar, Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmektedir³⁸². Kararname’de üniversitelerin idari teşkilatını oluşturan birimler tek tek belirlenmiştir. Üniversitelere idari teşkilatlanma konusunda yetki verilmemiştir. Yeni bir idari birim kurulamadığı gibi yeni bir idari birimin kurulması YÖK’e teklif dâhi edilememektedir. Nitekim mezkûr KHK’nın Yükseköğretim Kurulu teşkilatının düzenlendiği 3. maddesinde Kurul’u oluşturan idari birimler sayıldıktan sonra Yükseköğretim Kuruluna 18.06.2017’de eklenen ek fıkra ile Yükseköğretim Kurulu Kararıyla bunlara ilaveten en fazla beş adet daire başkanlıkları kurma yetkisi verilmiştir³⁸³. 2547 sayılı Kanun’un 6. maddesinde özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir üst kuruluş olarak düzenlenen Yükseköğretim Kuruluna idari birim oluşturma konusunda tanınan esneklik ve serbesti, idari bakımdan özerk olması istenen üniversitelere de tanınmalıdır.

ODTÜ tarafından hazırlanan komisyon raporunda da bu husus belirtilmektedir. Rapora göre üniversitelere misyonları, stratejileri ve faaliyetleri doğrultusunda farklı şekillerde idari teşkilatlanma olanağı sağlanmalıdır. Mevzuata göre devlet üniversitelerinin tümünün aynı idari teşkilatlanma içerisinde faaliyette bulunması ve akademik, idari ve mali açılardan farklılaşmalarına imkân tanıyan idari birimler kuramamaları; etkisiz, yavaş, hantal bir işleyişe sebep olmakta ve yeniliklere açık olmama durumunu doğurmaktadır. Nitekim üniversitelerin başarılı olabilmeleri için gelişme stratejileri doğrultusunda idari birimler oluşturabilme esnekliğine sahip olmaları

³⁸¹ Öztürk, Üniversite ve Özerklik, s. 106-107.

³⁸² Kanun Hükmünde Kararnamenin Tarihi: 7/10/1983 No: 124.

³⁸³ Bu şekilde kurulan daire başkanlıklarının görevi ise Kurul Başkanınca belirlenecektir. (124 sayılı KHK, md. 3/2.) Burada idarenin bütünlüğü ilkesi gereği bir idari birimin görevlerinin kanunla belirlenmesi gerektiği eleştirisi gündeme gelebilir.

Bu doğrultuda Yükseköğretim Kurulu bünyesindeki “*Denklik Birimi*”, yürüttüğü faaliyetlerin artması nedeniyle Yükseköğretim Yürütme Kurulunun 06.07.2017 tarihli ve 2917.29 sayılı kararı ile “*Tanıtma ve Denklik Hizmetleri Daire Başkanlığı*” olarak yapılandırılmıştır. <https://denklik.yok.gov.tr/hakkimizda>, Erişim Tarihi: 25.08.2020.

gerekmektedir³⁸⁴. Özellikle son dönemde üniversitelerin “ihtisaslaştırılması” yaklaşımı ile birlikte değerlendirildiğinde bu durum daha da önemli görünmektedir.

2.2.1.5. Akademik Teşkilatlanma

Üniversite teşkilatının en önemli parçalarından biri akademik oluşumlardır. Yükseköğretim kurumlarının teşkilatlanması 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilat Kanunu ile düzenlenmektedir³⁸⁵. Kanun’da üniversiteler ve üniversiteyi oluşturan akademik birimlere yer verilmiştir. Üniversiteler; fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuvar, meslek yüksekokulu, araştırma ve uygulama merkezi ve benzeri birimlerden oluşmaktadır³⁸⁶.

Fakülte, enstitü ve yüksekokulların kurulması, birleştirilmesi, kapatılması gibi hususlarla ilgili olarak hem 2547 sayılı Kanun’da hem de 2809 sayılı Kanun’da hüküm bulunmaktadır. 2547 sayılı Kanun’un 5/f bendine göre “*üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların içindeki fakülte, enstitü ve yüksekokullar, Cumhurbaşkanınca yapılan yükseköğretim planlaması içinde kanunla kurulur*”³⁸⁷. 2547 sayılı Kanun’un 7/d-2 maddesine göre üniversitelerin içinde fakülte, enstitü ve yüksekokul açılması, birleştirilmesi veya kapatılmasına ilişkin doğrudan veya üniversitelerden gelecek önerilere dayalı kararlar almak ve gereği için Milli Eğitim Bakanlığına sunmak Yükseköğretim Kurulunun görevlerindendir. 2809 sayılı Kanun ek madde 30’da ise “*üniversitelere bağlı olarak fakülte, enstitü ve yüksekokul kurmaya; bu birimlerle ilgili olarak birleştirmeye, kapatmaya, bağlantı ve isim değişikliği yapmaya*” Yükseköğretim Kurulu ve Milli Eğitim Bakanlığının önerisi ile Bakanlar kurulu yetkili iken Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 72. maddesiyle Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

Bu düzenlemelerden anlaşılmaktadır ki söz konusu birimlerin kurulması, birleştirilmesi ve kapatılması gibi işlemlere 2547 sayılı Kanun ile yasama organı; 2809 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Söz konusu hükümlerin birbiriyle mutlak surette çelişmediği, dolayısıyla böyle bir çatışma durumunda sonraki kanunun

³⁸⁴ ODTÜ, Yükseköğretimin Yeniden Yapılandırılması: Görüş ve Öneriler Komisyon Raporu, Ankara, s. 18.

³⁸⁵ RG. 30.3.1983, S. 18003.

³⁸⁶ 2809 sayılı Kanun md. 3.

³⁸⁷ 2547 sayılı Kanun md. 5/g’de meslek elemanı yetiştiren bakanlıklara bağlı olan yüksekokulların ise Yükseköğretim Kurulunun belirleyeceği esaslar çerçevesinde Cumhurbaşkanı kararı ile kurulacağı düzenlenmektedir.

önceki kanunu ilga edeceği kuralı uygulanmayacağı ve söz konusu akademik birimlerin kurulmasında hem Cumhurbaşkanının hem de yasama organının yetkili olduğu ifade edilmektedir³⁸⁸.

Fakülte, enstitü, yüksekokul dışındaki akademik birimlerin kurulması vb. işlemlerine ilişkin Yükseköğretim Kurulu yetkili kılınmıştır. 2547 sayılı Kanun'un 7/d-2 maddesine göre üniversitelerin içinde bölüm, anabilim ve anasanat dalları ile uygulama ve araştırma merkezi açılması, birleştirilmesi, veya kapatılması; ile ilgili olarak doğrudan veya üniversitelerden gelecek öneriler üzerine karar vermek Yükseköğretim Kurulunun görevlerindendir. 2547 sayılı Kanun ek madde 16'ya göre *“Merkezi açıköğretim yapan fakültelere bağlı olarak örgün öğretim yapan bölüm varsa, zaman içinde bu bölümün müstakil örgün eğitim yapan yüksekokul haline dönüştürülmesi ya da örgün öğretim yapan fakülte, yüksekokul ve meslek yüksekokullarında örgün öğretim yapan bölümlerin yanı sıra, açıköğretim yapan bölümler kurulması, üniversite senatosunun teklifi ve Yükseköğretim Kurulunun onayı ile olur.”*

Fakülte ve enstitülerin kurulması, birleştirilmesi, kapatılması gibi işlemler ülkenin yükseköğretim politikası kapsamında değerlendirilebilir ise de bölüm, anabilim, anasanat dalları ve benzerlerinin kurulmasında Yükseköğretim Kurulunun yetkili olması akademik yapının oluşumunu merkeze bağımlı ve esnek olmayan bir yapı haline getirmektedir³⁸⁹. Üniversiteler, idari özerklik kapsamında bölüm, anabilim ve anasanat dalları ve benzerlerinin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesine doğrudan doğruya kendisi karar verebilmelidir. Dolayısıyla bu düzenleme özerkliğe aykırılık teşkil etmektedir³⁹⁰. Bu konuda Yükseköğretim Kurulunun görevli olması, idari özerklik ile bağdaşmamaktadır³⁹¹. Doktrinde ayrıca iç akademik yapının tümüyle üniversitelere veya tümüyle devlete bırakılmasının sakıncalar doğuracağından, bu durumda uyulacak genel ilkeleri belirleyen bir kanun olması ve bölüm açılmasına ilgili üniversite tarafından karar verilmesi gerektiği belirtilmektedir³⁹². En azından üniversitelere bu konuda Yükseköğretim Kurulunun alacağı karara itiraz etme yetkisi tanınması yerinde olacaktır.

³⁸⁸ Ulusoy, Ali, “Boğaziçi'nde çarpışan kanunlar mı, egolar mı?” <https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/bogazici-nde-carpisan-kanunlar-mi-egolar-mi,29902>, Erişim Tarihi: 21.02.2021.

³⁸⁹ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 276.

³⁹⁰ Yıldırım, yukarıda belirtilen görevleri idari değil, bilimsel özerkliğe aykırılık olarak yorumlamıştır. Kanımızca bu konunun idari özerklik altında değerlendirilmesi daha uygundur. Bkz. Yıldırım, “Üniversite Kurumunun Dört Güncel Problemi”, s. 44.

³⁹¹ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 246.

³⁹² Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 277-278.

Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Kurulların Oluşturulması ve Bilimsel Denetim Yönetmeliği³⁹³ çerçevesinde kurum içi bilimsel denetimi gerçekleştirmek üzere üniversitelerde ilgili yöneticinin önerisi ve rektörün onayı ile akademik kurullar kurulabilmektedir. Bu akademik kurulların isimleri Yönetmelikte Akademik Genel Kurul, Akademik Bölüm Kurulu ve Akademik Anabilim Kurulu olarak belirlenmiştir.

Üniversitelerin değişik alanlarda komisyon kurup kuramayacağı konusunda da Anayasa'nın 130. maddesinde üniversitelerde idari ve mali işlerle ilgili konuların kanunla düzenlenmesi hükmü sebebiyle, her ne kadar kanunda başka bir organ kurulamayacağına dair bir düzenleme bulunmasa da *“üniversitelerin organları ve bunların oluşumu ile ilgili serbestçe karar alma ya da düzenleyici işlem yapma yetkisi”* bulunmadığı ifade edilmektedir³⁹⁴.

2.2.2. İcrai Karar Alma ve Uygulama Yetkisi Bakımından Üniversitelerin İdari Özerkliği

İdari özerkliğin icrai karar alma yetkisine sahip olma anlamına geldiği ve kamu kurumlarının da karar alma özerkliklerinin olduğu yukarıda belirtilmişti. Bu kapsamda üzerinde durulması gereken önemli bir husus üniversitelerin idari özerklik kapsamında icrai karar alma ve uygulama yetkilerine haiz olmaları gereğidir.

Üniversitelerin icrai karar alma yetkisinin değerlendirilebilmesi için öncelikle üniversitelere kendi görev alanlarıyla ilgili olarak serbestçe karar alma yetkisinin tanınmış olması gerekmektedir. Bir kararın icrailiğinden bahsedebilmek için öncelikle mevcut bir kararın olması gerekmektedir. Nitekim karar organlarının özerkliğe uygun bir şekilde oluşmasının idari özerkliğin tesisi için tek başına yeterli olmadığı, ayrıca bu organların *“karar verebilme gücünün artırılması”* gerektiği ifade edilmektedir. Bu ise karar organlarının, bunlara baskı yapabilecek her türlü unsurun etkisinde kalmadan karar alabilme serbestliği ile mümkün olmaktadır³⁹⁵.

Kanunla hangi yetkilerin Yükseköğretim Kuruluna verileceği hangi yetkilerin üniversitelere verileceği kanun koyucunun takdirinde olmakla birlikte, bu tercih yapılırken özerkliğin ihmal edilmemesi gerekir. Nitekim Anayasa'nın 130. maddesinin gerekçesinde de 9. fıkra bakımından kanun koyucuya bırakılan hallerde bilimsel

³⁹³ RG. 18.04.1986, S. 19082.

³⁹⁴ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 277-278.

³⁹⁵ Rumelili Koç, s. 125.

özerkliğin gözetilmesi hususu vurgulanmaktadır. Her ne kadar Anayasa’da sadece bilimsel özerklik garanti altına alınmış olsa da Anayasa Mahkemesi kararlarında idari ve bilimsel özerkliğin birbirinin tamamlayıcısı olduğu belirtilmişti. Bu suretle yasama organı tarafından yapılan “*yetki dağılımı*”nda bir bütün olarak üniversitelerin özerkliği gözetilmelidir.

İcrai karar alma yetkisi, alınan kararların herhangi bir merciinin izin ve onayına tabi olmaması anlamına gelmektedir. Öyleyse üniversite organlarında alınan kararların, üniversite dışında bir makamın izni ve onayına tabi olmaması gerekir. Kural olarak üniversite yönetim ve karar organları görev alanlarına giren konularda icrai karar alma yetkilerini haizdirler. Aldıkları karara karşı dava açılabilir. Bununla birlikte Yükseköğretim Kurulu, üniversitelerin karar alma süreçlerine, karar alındıktan sonra onay vermek veya karar alınmadan önce karara konu işlem hakkında görüş bildirmek veya izin vermek suretiyle katılabilir³⁹⁶.

Üniversiteler, kamu tüzel kişiliğini haiz olmanın sonucu olarak yönetmelik çıkarabilir ve diğer genel düzenleyici işlemleri yapabilirler. Üniversitenin çıkardığı yönetmeliklerin kanuna dayanmak zorunda olup olmamasını değerlendirmek gerekir. İdarenin yönetmelik çıkarma yetkisinin kanuna dayanmak zorunda olup olmadığı ile ilgili doktrinde iki farklı görüş vardır. Bunlardan ilkinde göre Anayasa’nın 124. maddesi uyarınca yönetmelikler, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunların uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak üzere çıkarıldıklarından önceden kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiş bir alan bulunması gerekir³⁹⁷. Diğer görüşe göre ise yerinden yönetimin unsurlarından “*karar alma ve bu kararı uygulayabilme*” yetkisinin sonucu olarak özerk kurumlar belli bir kanuna dayanmadan yönetmelik çıkarabilirler³⁹⁸. Üniversiteler de yerinden yönetim yani özerklik ilkesi gereği görev alanları ile ilgili, kanuna dayanmadan, o konu daha önce kanunla düzenlenmemiş olsa bile kanuna aykırı olmamak koşuluyla iradeleri doğrultusunda düzenlemeler yapabilmelidirler yani belirtilen koşula uymak kaydıyla genel düzenleme yetkisine

³⁹⁶ Söz konusu bu işlemler, işlemler üzerinde vesayet yetkisinin kullanılması şekillerinden olup, bunlar çalışmanın 3. bölümünde incelenecektir.

³⁹⁷ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 1296.

³⁹⁸ Kent, “*Genel Düzenleyici İşlemler*”, s. 488.

sahiplerdir³⁹⁹. Kanuna dayanarak yapılan yönetmelikler ile kanuna dayanmadan yapılan yönetmeliklerin çatışması durumunda ilk gruptakilerin uygulanması gerekir⁴⁰⁰.

Üzerinde durulması gereken diğer bir konu ise Yükseköğretim Kurulunun çıkardığı yönetmelik ile üniversitelerin çıkardığı yönetmelik hükümlerinin çatışması durumunda hangisinin uygulanacağı meselesidir. Kamu kurumları tarafından yapılan yönetmeliklerini çatışması halinde bunların konu bakımından görev alanlarına ilişkin bir değerlendirme yapılması gerektiği ve düzenleyici işlem yapılan konuda hangi kurum görevli ise onun düzenleyici işleminin üstün olacağı belirtilmektedir⁴⁰¹. Bununla birlikte Yükseköğretim Kurulu ve üniversiteler örneğinde olduğu gibi kamu kurumları aynı konuya ilişkin de yönetmelik çıkarabilmektedir. Bu durumda yönetmelikler arasındaki çatışmanın yönetmeliği çıkaran idarenin görevi, kamu hizmetinin sunumunda yapılan genel-özel kural ilişkisine göre çözülebileceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda Yükseköğretim Kurulunun çıkardığı yönetmelikler, üniversitelerinkinden üstün kabul edilmektedir⁴⁰².

2.2.3. Personel Rejimi Bakımından Üniversitelerin İdari Özerkliği

İdari özerkliğin unsurlarından biri de kurumun “*kendi personelini seçebilme ve denetleyebilme*” yetkisine sahip olmasıdır⁴⁰³. Bununla birlikte bazı yazarlar tarafından kurumun personel rejimine ilişkin bu yetkileri idari özerklikten ayrı olarak personel özerkliği olarak ayrı bir başlık altında da ele alınmaktadır. Bu çerçevede kamu kurumlarının personel özerkliği, bunların kamu tüzel kişiliğine haiz olmanın gereği olarak kendi personellerine sahip olması ve bunlara ilişkin atama, yükselme, görevlerine son verme gibi işlemleri kendilerince gerçekleştirilebilmesidir⁴⁰⁴. Bu kapsamda kamu kurumu olan üniversitelerin personellerine ilişkin atama, yükselme, görevlerine son verme gibi işlemleri kendilerinin yapabilmesi üniversitelerin personel özerkliğini ifade etmektedir. Devlet tarafından kurulan üniversitelerin personellerinin işe alınması ve işlerine son verilmesi üniversite tarafından gerçekleştirilir. Bu hususlarda veya personelin

³⁹⁹ Kent, “Genel Düzenleyici İşlemler”, s. 489-490.

⁴⁰⁰ Kent, “Genel Düzenleyici İşlemler”, s. 491.

⁴⁰¹ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 1441.

⁴⁰² Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 37-38; Çağlayan, s. 326.

⁴⁰³ Kent, Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi, s. 182.

⁴⁰⁴ Çağlayan, s. 215; Kalabalık, İdare Hukuku, s. 365; Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 634.

özlük işleri hakkında merkezi idarenin tasarrufta bulunması, personel özerkliği ile bağdaşmaz⁴⁰⁵.

Öğretim elemanlarının statüsü, çalışma esasları, görev süreleri, göreve alınma ve görevlerine son verilme şekillerinin tümü, bunların bilimsel araştırma ve yayın yapma faaliyetlerinin temel unsuru ve ana güvencesini teşkil etmektedir⁴⁰⁶. Öğretim üyeleri görevlerini gerçekleştirirken, bilimsel araştırmalar yaparken bağımsız olmalıdır. Bu bakımdan öğretim üyelerinin en az hâkimler kadar bağımsız olmaları sağlanmalıdır⁴⁰⁷. Bu noktada personel özerkliğinin önemi karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında üniversite personelinin farklı kategorileri ile ilgili çeşitli düzenlemeler ve personeli işe alma, ücretlendirme, işten çıkarma ve terfi etme yeteneğini etkileyen kamu ve özel iş hukukunun farklı yasal çerçeveleri bulunduğundan personel özerkliğinin unsurlarının ayrıntılı olarak karşılaştırılarak incelenmesinin zor olduğu vurgulanmaktadır⁴⁰⁸.

Avrupa Üniversiteler Birliği'ne göre personel özerkliğinin göstergelerini/unsurlarını kıdemli akademik ve idari personelin işe alım usulüne, maaşlarına, işten çıkarılmalarına ve alacakları promosyonlara karar verme yeteneği oluşturur⁴⁰⁹. OECD de üniversitelerin özerklik düzeyinin belirlenmesinde akademik personelin işe alınması ve işten çıkarılması ile maaşlarının belirlenmesini ölçüt olarak kullanmaktadır⁴¹⁰. Bu kapsamda doktrinde kamu kurumlarının personel özerkliği ilkesi çerçevesinde üniversitelerin karar alma yetkisi kapsamında olması gereken unsurlar ile uluslararası ölçütler benzerlik göstermektedir.

Üniversite özerkliğini her ne kadar somutlaştırmak adına unsurlarına ayırarak incelemek tercih edilmişse de bu unsurlar arasında keskin sınırlar olmadığı daha önce ifade edilmişti. Nitekim personel özerkliğinde de personelin işe alınması ve maaşların belirlenmesi gibi hususlar üniversitenin bütçesi ile ilintilidir. Bu sebeple özerkliğin bu unsuru, mali özerklik ile yakın bir ilişki içindedir⁴¹¹.

Üniversitelerin personel özerkliğinin sınırını, Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrası ve 130. maddesinin 9. fıkrası uyarınca kanunilik oluşturmaktadır. Dolayısıyla

⁴⁰⁵ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 634-635.

⁴⁰⁶ Güran, s. 126.

⁴⁰⁷ Çeçen, s. 6; Karayalçın, s. 588.

⁴⁰⁸ Pruvot/ Estermann, s. 28.

⁴⁰⁹ Pruvot/ Estermann, s. 28.

⁴¹⁰ OECD, Education Policy Analysis, 2003, s. 63.

⁴¹¹ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 300.

personel rejimi incelenirken dikkat edilmesi gereken hususlardan biri de kanunilik ölçütüdür.

2.2.3.1. Üniversite Personelinin Kamu Görevlisi Statüsü

Üniversite personeli, “*akademik personel*” ve “*akademik personel dışında istihdam edilen personel*” olmak üzere iki gruptur⁴¹². Akademik personel kavramı, genel olarak yükseköğretim kurumlarında eğitim-öğretim faaliyetinde bulunan, bilimsel araştırmalar ve yayımlar yapan öğretim elemanlarını ifade etmektedir⁴¹³. Ayrıca üniversitelerde akademik personel dışında görev alan memurlar ve diğer kamu görevlileri bulunmaktadır.

Üniversitede görev alan akademik personelin haiz olduğu hukuki statü, özerklik ile yakından ilişkilidir⁴¹⁴. Zira akademik personelin hukuki statüsü kamu görevlisi niteliğinde olduğunda hem personel yönetimi bakımından daha katı bir yapı oluşmakta hem de personel rejimi daha güvenceli olmaktadır⁴¹⁵. Akademik personelin kamu hukuku değil, özel hukuk rejimine tabi olması durumunda özerkliğin bir gereği olan mesleki güvenceleri korumasız kalmaktadır. Bu husus, şu açıdan önem arz etmektedir: Öğretim üyelerinin mesleki güvencelerinin olması, onların serbestçe bilimsel araştırma ve yayın yapmalarının teminatıdır. Ancak akademisyenlerin mesleki güvencelerinin olması, diğer yandan onların kamu görevlisi statüsüne sahip olmaları ile tembelliğe sevk etmemelidir⁴¹⁶. Bununla birlikte Avrupa’da üniversite özerkliğinin artırılmasına yönelik olarak söz konusu personele kamu personeli statüsü verilmesinden uzaklaşılması yönünde bir eğilim vardır⁴¹⁷.

Öğretim elemanları; öğretim üyeleri, öğretim görevlileri ve araştırma görevlilerinden oluşur. Öğretim üyeleri; profesör, doçent ve doktor öğretim üyeleridir. Öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri 2547 sayılı Kanun’da düzenlenmiştir. 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nda 2547 sayılı

⁴¹² Avcı, Mustafa, “*Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Personel Atama Usulü*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, Sayı 1, Mart 2016, s. 58.

⁴¹³ Demirer Akar, Tuğba, 2547 sayılı Yükseköğretim Yasası Işığında Akademik Personel Atamaları ve Yargısal Denetimi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s. 3; Avcı, s. 58.

⁴¹⁴ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 301.

⁴¹⁵ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 301.

⁴¹⁶ Profesör ve doçentlerin disiplin cezası almadıkları takdirde emeklilik yaşlarına kadar görevlerine son verilememesi, “*kanunda akademik performansa yönelik makul ve somut denetim ölçütleri*” bulunmadığından bilimsel araştırma, eğitim ve öğretim faaliyetlerinde niteliğin düşmesine sebep olabilmektedir. Bkz. Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 248.

⁴¹⁷ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 301.

Kanun’a tabi üniversite öğretim elamanlarının aylık, ödenek ve sair özlük hakları düzenlenmiştir. 2914 sayılı Kanun’da hüküm bulunmayan hallerde ise 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanır⁴¹⁸. Öğretim elemanları bakımından Devlet Memurları Kanunu, 2547 sayılı Kanun ile 2914 sayılı Kanun’da hüküm bulunmayan hallerde tamamlayıcı kanun niteliğindedir⁴¹⁹.

Türkiye’de de üniversite özerkliğinin belirlenmesi açısından öncelikle akademisyenlerin hukuki statüsü ortaya konulmalıdır. Bunun için de bunların kamu görevlisi olup olmadığı, kamu görevlisi olarak kabul edilmeleri halinde ise memur veya diğer kamu görevlisi sayılıp sayılmadığının tespiti gerekmektedir.

Kamu görevlisi, doktrinde genel olarak geniş ve dar anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır⁴²⁰. Geniş anlamda kamu görevlisi, *“hukuki durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan herkes”*i ifade etmektedir⁴²¹. Üniversiteler, kamu kurumu olduklarından akademik personelin geniş anlamda kamu görevlisi olduğunda herhangi bir şüphe yoktur. Bununla birlikte idare hukuku bakımından asıl önem arz eden ise dar anlamda kamu görevlisidir. Dar anlamda kamu görevlisine devletin siyasi yapısını oluşturan görevliler ve özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışındakiler dâhildir⁴²². *“Kamu hukuku tüzel kişilerinde kamu hukuku bağı ile çalışan ve bu işi meslek olarak yürütenler”*, dar anlamda kamu görevlisini oluşturmaktadırlar⁴²³.

Anayasa’nın 128. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlileri deyimi ile dar anlamda kamu görevlileri ifade edilmektedir⁴²⁴. Anayasa’nın 128. maddesinin 1. fıkrasına göre *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür”*. Genel idare esasları, *“kamu hukuku rejimi”* ve *“kamusal yönetim usullerini”* ifade etmektedir. Bu durum ise kamu gücü kullanarak tek yanlı idari işlemler yapmayı ve idari kararlar almayı

⁴¹⁸ 2914 sayılı Kanun md. 20.

⁴¹⁹ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 600.

⁴²⁰ Günday, s. 580; Akgüner, Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, 6. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2014, s. 40; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 491-492; Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, İdare Hukuku, s. 658; Çağlayan, s. 486. Kamu görevlisinin dört grupta incelendiği ayırım için bkz. Gözler, İdare Hukuku, Cilt II, s. 644-645.

⁴²¹ Günday, s. 580; Akgüner, s. 41; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 643; Çağlayan, s. 486; Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 659.

⁴²² Günday, s. 580; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 644; Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 659.

⁴²³ Çağlayan, s. 488.

⁴²⁴ Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 659; Çağlayan, s. 488.

gerektirir⁴²⁵. Örneğin, öğretim üyeleri öğrencilere not takdir ederken veya disiplin cezası verirken kamu gücü kullanarak tek yanlı idari işlemler tesis etmektedirler. Asli ve sürekli görevler ise söz konusu görevin bir kadroya bağlanmış olmasını ifade etmektedir⁴²⁶. Kamu görevlisi ile idare arasında genel, soyut ve kişilik dışı bir şekilde yasama organı tarafından düzenlenen statü ilişkisi mevcuttur. Kamu görevlisinin bu statünün içine girmesi atama işlemi ile gerçekleşir⁴²⁷.

Öğretim üyeleri, kural olarak sürekli bir şekilde istihdam edilirler⁴²⁸. Öğretim görevlileri, kadrolu veya kadrosuz olarak çalıştırılabilirler⁴²⁹. Bunlar, öğretim üyesi, araştırma görevlisi ve öğretim görevlisi kadrolarına atanabilirler veya kadro şartı aranmaksızın ders saati ücreti veya sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. “*Öğretim üyesi kadrolarına öğretim görevlileri en çok iki yıl süre ile atanabilirler; bu süre sonunda işgal ettikleri kadroya başvuran öğretim üyesi bulunmadığı ve görevlerine devamda yarar görüldüğü takdirde aynı usulle yeniden atanabilirler. Konservatuvarlar ile meslek yüksekokullarına gerektiğinde sürekli olarak öğretim görevlisi atanabilir*”⁴³⁰. Araştırma görevlileri ise en fazla üç yıl süre ile atanırlar. Atanma süreleri bitince görevleri kendiliğinden sona erer. Ancak aynı yöntemle tekrar atanabilirler.

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ek madde 1’e göre belirli şartların varlığı halinde bazı doçent ve profesörler, Sağlık Bakanlığının kararıyla eğitim ve araştırma hastanelerinde Maliye Bakanlığının vizesine bağlı olarak “*sözleşmeli eğitim görevlisi*” olarak çalıştırılabilirler. Bu fıkra kapsamında değerlendirme yapan Anayasa Mahkemesi⁴³¹, söz konusu akademisyenler ile Sağlık Bakanlığı arasındaki sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi olduğunu vurgulamıştır. Karara göre;

“İdare ile aralarında önceden düzenlemiş kurallara bağlı bir statü ilişkisi yoktur ve herhangi bir kadroya bağlı olarak da çalışmayacaklardır. Öğretim görevlisi belirli sürede ihtiyaç duyulan uzmanlık bilgisini sunacak, sürekli olarak kamu görevi yapmayacaktır. Çalışma saat ve süreleri, çalışma alanları kadrolu öğretim görevlileri için belirlenen çalışma saat ve sürelerinden farklıdır. Sağlık Bakanlığı ile sözleşme

⁴²⁵ Günday, s. 582; Çağlayan, s. 488-489; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 644.

⁴²⁶ Günday, s. 583; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 644.

⁴²⁷ Günday, s. 583; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 645.

⁴²⁸ Karlı, Mehmet Rauf, İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Ocak 2016, s. 77. Doktor öğretim üyeleri en fazla 4 yıl için atanabilir. 2547 sayılı Kanun md. 23.

⁴²⁹ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 248.

⁴³⁰ 2547 sayılı Kanun md. 31.

⁴³¹ AYM, E. 2012/103, K. 2013/105, 3.10.2013, RG. 17.12.2014, S. 29208.

yapacak öğretim görevlilerinin Anayasa'nın 128. maddesinde sayılan "memurlar" ve "diğer kamu görevlileri" kapsamında olmadığı açıktır."

Mezkûr kararda kamuda sözleşme ile çalışan personelin idare ile akdettiği sözleşmenin niteliğinin özel hukuk sözleşmesi veya idari sözleşme olduğunun tespitinde *"süreklilik arz eden kamu hizmeti yürütüp yürütmediği"* kıstasının kullanılması isabetli bulunmaktadır⁴³². Yine söz konusu karardan yola çıkılarak devlet tarafından kurulan yükseköğretim kurumlarında çalışan akademisyenlerin Anayasa 128. madde anlamında kamu görevlisi olarak kabulü, onların kamu hukukuna tabi olarak sürekli olarak istihdam edilip edilmediğine bağlı olduğu sonucuna varılmaktadır. Buna göre sürekli olarak istihdam edilenler kamu görevlisi iken süreli olarak istihdam edilmeyenler kamu görevlisi sayılmayacaklardır⁴³³. Sonuç olarak, üniversitelerde bir kadroya bağlı olarak çalışan akademik personel, Anayasa'nın 128. maddesine göre idare hukuku bakımından kamu görevlisidir⁴³⁴.

Öğretim elemanlarının kamu görevlisi olduğu tespitinden sonra bunların kamu görevlisi içinde memur veya diğer kamu görevlisi olup olmadıklarının belirlenmesi gerekmektedir. Doktrindeki bir görüşe göre devlet üniversitelerinde çalışan akademik personel, niteliği gereği kamu görevlisi olarak nitelendirilmekle birlikte bunlar, memur olarak kabul edilmemektedirler⁴³⁵. Diğer bir görüş, memurları *"genel hukuksal rejime tabi olanlar"* ile *"spesifik hukuksal rejime tabi olanlar"* olmak üzere iki grupta incelemektedir. Buna göre 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında özel kanunları bulunan meslek grupları spesifik hukuksal rejime tabi olanlar kategorisindedir ve öğretim elemanları kendi özel kanunları olduğundan bu kapsamdadırlar⁴³⁶. Bunların memur statüsünde olmalarının sebebi memurlarda olduğu gibi *"kamuda statüsü önceden belirlenmiş bir kadroya idarenin tek yanlı işlemi ile"* atanmalarıdır. Ayrıca *"idareyle karşılıklı sözleşme yapmadıklarından sözleşmeli personel statüsünde değildirler"*⁴³⁷. Atanmaları süreklilik arz etmeyen araştırma görevlileri gibi öğretim elemanları bakımından ise bunların atamalarının belli süreler de yenilenmesi gerekmesine rağmen, *"idarenin tek yanlı işlemleriyle kamusal bir kadroya atanmaları ve idare ile sözleşme*

⁴³² Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 606.

⁴³³ Karşı, s. 79.

⁴³⁴ Avcı, s. 58; Demirer Akar, s. 3.

⁴³⁵ Aküzüm, s. 87.

⁴³⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 599; Çağlayan, s. 489-490.

⁴³⁷ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 599.

yapmamaları” söz konusu olduğundan teknik olarak memur statüsünde olduğu belirtilmektedir⁴³⁸.

Diğer kamu görevlileri kavramının kapsamı doktrinde oldukça tartışmalı bir konudur. Örneğin bir görüşe göre bu kategori sadece sözleşmeli personeli ifade etmektedir⁴³⁹. Bizim konumuzu ilgilendiren yönüyle diğer bir görüş ise bu kavramı daha geniş yorumlayarak sözleşmeli personelle birlikte kendi özel kanunları bulunanları da diğer kamu görevlisi olarak nitelendirmektedir⁴⁴⁰. Bir diğer görüşe göre ise diğer kamu görevlileri sözleşmeli personeli değil, memurlar dışındaki Devlet Memurları Kanunu’nun 1. maddesinde belirtilen kendi özel kanunları bulunanları kapsamaktadır ve öğretim elemanları da buna dâhildir⁴⁴¹. Yine, üniversitelerde kadroya bağlı şekilde istihdam edilen akademik personelin Anayasa’nın 128. maddesinde bahsi geçen diğer kamu görevlisi niteliğinde olduğu ifade edilmektedir⁴⁴².

Anayasa Mahkemesi ise öğretim üyelerini kamu görevlisi olarak kabul etmekle birlikte, bunların diğer kamu görevlileri gibi değerlendirilemeyeceğini belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin öğretim üyelerinin hukuki statüsü ile ilgili olarak değerlendirmesi şöyledir⁴⁴³:

“Anayasa’da üniversite, bilimsel çalışmaların yapıldığı ve bilimin öğretildiği kurum olarak nitelendirilip bilimsel ve idari özerkliğe sahip kılınarak diğer kamu kurumlarından farklı değerlendirilmiş, öğretim üyelerine de kamu görevlisi olmakla birlikte genel sınıflandırma içinde ayrı bir yer verilerek kendilerine özgü önem ve değerde bir meslek sınıfı olduğu belirtilmiştir. Öğretim üyelerinin bu konumları dikkate alındığında bunları diğer kamu görevlileri gibi değerlendirmek mümkün değildir.”

Akademik personelin diğer kamu görevlilerinden farklı değerlendirilmesi, mesai kavramının yorumu bakımından önem taşımaktadır. Danıştay akademik personelin bilimsel araştırma ve inceleme yapması, derse girmesi ile akademik hayatın niteliği gibi hususları dikkate alarak, mesaiye devam etmeleri bakımından diğer kamu görevlileri gibi değerlendirilemeyeceklerini ifade etmiştir. Ancak buna tıp fakültelerinde çalışan öğretim

⁴³⁸ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 600.

⁴³⁹ Çağlayan, s. 489.

⁴⁴⁰ Akyılmaz/ Sezginer / Kaya, s. 645.

⁴⁴¹ Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 664.

⁴⁴² Aslan, Onur Ender, Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007, s. 60; Avcı, s. 63.

⁴⁴³ AYM, E. 2010/29, K. 2010/90, 16.7.2010.

üyeleri bakımından bir istisna getirmiştir. Zira tıp fakültelerinde yalnızca öğrencilere eğitim verilmemektedir. Bunun yanında sağlık hizmeti sunulmakta ve buna bağlı olarak burada görevli öğretim üyelerine diğer fakültedekilerden farklı bir şekilde döner sermaye ödemesi yapılmaktadır. Mahkeme tarafından bu hususlar gözetilerek çalışma saatlerine uyma bakımından tıp fakültelerinde görevli olan öğretim üyeleri, diğer fakültelerdekilerden farklı değerlendirilmektedir⁴⁴⁴.

Üniversitelerde sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretim elemanları da mevcuttur. Bunlar, yükseköğretim kurumlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik ek geçici 16. maddesinde unvanları belirtilen personel, yabancı uyruklu öğretim elemanları ve altmış beş yaşını doldurarak emekli olmuş öğretim elemanlarıdır⁴⁴⁵. Ayrıca öğretim görevlilerinin de 2547 sayılı Kanun'un 31. maddesinde kadro şartı aranmaksızın ders saati ücreti veya sözleşmeli olarak istihdam edilebileceği düzenlenmektedir. Üniversitelerin gereksinim duyduklarında akademik personeli sözleşmeli olarak istihdam etmeleri istisnai bir durumdur. Nitekim bunların istihdamının statü hukukuna tabi olması gerekirken, bu şekilde istihdam edilmesi Anayasa'nın 128. maddesine aykırılık teşkil etmektedir⁴⁴⁶.

2.2.3.2. İşe Alım Süreçleri ile Atanma ve Yükselmeleri

Akademik personelin işe alım süreçleri ile atanma ve yükselmelerinde üniversitenin karar alma yetkisine ne ölçüde sahip olduğu, kontenjanların belirlenmesi ve atama işlemi bakımından incelenmektedir. Öğretim elemanlarının atama süreçleri özerklik açısından incelenirken özellikle atama işleminde karar merciinin üniversite içinden olup olmaması ile atama koşullarının kanunla belirlenip belirlenmediği önem arz etmektedir. Bu süreçte üniversite organlarının etkisi ve idareye tanınan takdir yetkisi de değerlendirilecektir. Nitekim akademik personelin atanması bir idari işlemdir ve yargısal denetime tabidir⁴⁴⁷.

⁴⁴⁴ Dan. 8. D. E. 2014/10203, K. 2015/5308. 1.6.2015, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

⁴⁴⁵ 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'nun 15., 16. ve 17. maddeleri.

⁴⁴⁶ Avcı, s. 60.

⁴⁴⁷ Yargı organlarında akademik personel atamaları ile ilgili uyuşmazlıkların ve bu konuda verilen iptal kararlarının fazla olması, iyi idare ilkesinin uygulanamadığı şeklinde yorumlanmaktadır. Bkz. Demirer Akar, s. 2.

2.2.3.2.1. Kontenjanların Belirlenmesi Bakımından

Özerklik açısından öğretim elemanı olarak istihdam edileceklerin kontenjanlarının belirlenmesinde üniversitelerin söz hakkının olup olmadığı önem arz etmektedir. Yükseköğretim kurumlarına ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına ilişkin esas ve usuller, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmektedir⁴⁴⁸. Mezkûr Kararname'nin 11. maddesinin 1. fıkrasına göre *“Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşlarının; memur ve öğretim elemanı kadrolarına açıktan veya diğer kurum ve kuruluşlardan nakil suretiyle yapabilecekleri yıllık atama sayısı, bu sayı sınırlamasına tabi tutulmayacak atamalar ile uygulamaya ilişkin hususlar, öğretim elemanları için Yükseköğretim Kurulunun görüşü alınmak suretiyle, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının müşterek teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenir.”* Bu hükme göre üniversitelerin öğretim elemanı kadrolarına yıllık yapabilecekleri atama sayısını belirlemede takdir hakkı bulunmamaktadır. Söz konusu atama sayıları, Yükseköğretim Kurulunun görüşü alınmak suretiyle merkezi idare tarafından belirlenmektedir.

2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 11. maddesinin 4. fıkrasına göre ise öğretim elemanı kadrolarına atamanın Yükseköğretim Kurulunca çıkarılan norm kadro yönetmeliği uyarınca devlet yükseköğretim kurumunca yapılacağı hükme bağlanmaktadır. Norm kadro yönetmeliğinin çıkarılmasında *“devlet yükseköğretim kurumları bünyesindeki birimler, önlisans, lisans ve lisansüstü programların sayısı, niteliği ve öğrenci sayıları ile yükseköğretim kurumunun eğitim-öğretim dışında yürüttüğü hizmetler”* dikkate alınacaktır.

2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrası uyarınca öğretim elemanı kadrolarının eklendikleri tarihten itibaren bir ay içinde derece, unvan ve adet olarak üniversite içinde anabilim dalları arasında dağılımını ise üniversitenin görüşünü almak suretiyle Yükseköğretim Kurulu gerçekleştirir. Bu dağılım, Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Aynı usul ile söz konusu dağılımda sonradan değişiklik yapılabilir.

⁴⁴⁸ RG. 10.07.2018, S. 30474.

2547 sayılı Kanun’a göre fakültenin kadro ihtiyacını gerekçesiyle birlikte rektörlüğe bildirmek dekanın görevlerindendir⁴⁴⁹. Rektör, üniversitenin kadro ihtiyacını, bağlı birimlerinin ve üniversite yönetim kurulu ile senatonun görüş ve önerilerini aldıktan sonra hazırlayarak Yükseköğretim Kuruluna sunar⁴⁵⁰. Nihai olarak profesör, doçent ve doktor öğretim üyesi kadroları, Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenir⁴⁵¹. Her ne kadar üniversite tarafından Yükseköğretim Kuruluna kurumun ihtiyacı olan öğretim üyesi kadroları sunulmakta ise de son sözün Yükseköğretim Kuruluna ait olması, diğer bir deyişle bu konuda üniversitenin karar alma yetkisinin olmaması özerkliği sınırlandırıcı niteliktedir.

Yükseköğretim Kurulunun üniversitenin talebi olmadan öğretim elemanı kadrosu ilan edip edemeyeceği meselesi önem arz etmektedir⁴⁵². Danıştay kararlarında “üniversitelerin kadro ihtiyacını belirleyerek buna göre gerekli süreci takip edip ilan vermek hususunda rektörün görevli olduğu” belirtilmektedir⁴⁵³. Bundan ötürü doktrinde akademik personele ilişkin kadro ilanlarının “ilgili yükseköğretim kurumunun inisiyatifıyla yapılmasının” kanunen zorunlu olduğu vurgulanmaktadır⁴⁵⁴.

2.2.3.2.2. Araştırma Görevlilerinin Atanması

Anayasa md. 130/9’a göre öğretim elemanlarının yetiştirilmesi kanunla düzenlenir. Bu çerçevede araştırma görevliliği istihdamı, temel olarak iki şekilde 2547 sayılı Kanun’un 33. ve 50/d maddeleri uyarınca yapılmaktadır. Araştırma görevlisi alımında başvuru birden fazla usul bulunmaktadır. Aynı statüdeki kişilerin farklı

⁴⁴⁹ 2547 sayılı Kanun md. 16/b-3.

⁴⁵⁰ 2547 sayılı Kanun md. 13/b-3.

⁴⁵¹ 2547 sayılı Kanun md. 7.

⁴⁵² ÖZTÜRK, bu sorunu ÖYP kapsamında istihdam edilen araştırma görevlileri bakımından ele almıştır. Bkz. Öztürk, K. Burak, “Türk Yükseköğretim Düzeninde Öğretim Üyesi Yetiştirilmesinin Hukuki Çerçevesi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2014, Cilt 5, Sayı 2, s. 185.

⁴⁵³ Dan. 8. D. E. 2009/2026, K. 2010/3966, 2.7.2010, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası); Dan. 8. D. E. 2009/5454, K. 2009/7028, 4.12.2009, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

⁴⁵⁴ Öztürk, “Türk Yükseköğretim Düzeninde”, s. 185. Ancak Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu ÖYP kapsamında istihdam edilen araştırma görevlileri bakımından bu görüşün aksi yönde karar vermiştir. Karara göre ÖYP ile 2547 sayılı Kanun’un 33/a ve 50/d maddelerinden farklı bir istihdam şekli öngörülmüştür. Öğretim Üyesi Yetiştirme Programına İlişkin Usul ve Esasların 4. maddesi ve ÖYP’nin mahiyeti gereği, “bu program kapsamında yapılacak atama sayılarının yükseköğretim kurumlarına dağılımı konusunda Yükseköğretim Kurulu yetkili”dir. “ÖYP kapsamında yapılacak kadro ilanlarında, atama yapılacak üniversitenin ilgili birimlerinden görüş alınması zorunluluğu bulunmadığından, İdare Mahkemesince, ilgili üniversitenin talebi olmadan davalı idarece re’sen ilgili bölüm için ÖYP araştırma görevlisi kadrosu ilan edilemeyeceğinden bahisle verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir”. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 2017/1288, K. 2018/4884, 19.11.2018, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

usullerle alınarak, farklı hükümlere tabi olması ve çalışma koşulları ile çalışma güvencelerinin farklılık arz etmesi, yasama organının takdirindedir⁴⁵⁵. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi yaptığı değerlendirmede aynı kamu hizmetini sunan ve eşit durumda bulunanların değişik düzenlemelere bağlı olmasında haklı neden olmadığını belirtmiştir⁴⁵⁶.

2547 sayılı Kanun'un 33. maddesine göre atanan araştırma görevlileri, *“ilgili anabilim veya anasanat dalı başkanlarının önerisi, Bölüm Başkanı, Dekan, enstitü, yüksekokul veya konservatuvar müdürünün olumlu görüşü üzerine rektörün onayı ile en çok üç yıl süre ile atanırlar; atanma süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer.”* Bunların aynı yöntemle tekrar atanmaları mümkündür. Araştırma görevlilerinin atanmasında karar mercii, rektör olmakla birlikte üniversite içindeki çeşitli makamların da görüşü alınmaktadır. Bahsi geçen görüşlerin alınmaması, atama işlemini şekil unsuru bakımından sakatlar⁴⁵⁷. Ayrıca bunların en fazla üç yıl için atanabileceği öngörüldüğünden, üç yıldan daha az süre atama konusunda ve görevi sona erenlerin yeniden atanmasında idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır⁴⁵⁸.

Araştırma görevlilerinin 33. maddeye göre atanabilme şartlarından 35 yaşını doldurmamış olmak kanun ile düzenlenmektedir. Bundan başka araştırma görevlisi ve öğretim görevlisi kadrolarına atanabilmek için haiz olunması gereken genel ve özel şartlar, YÖK tarafından çıkarılan “Öğretim Üyesi Dışındaki Öğretim Elemanı Kadrolarına Yapılacak Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav ile Giriş Sınavlarına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁴⁵⁹” ile düzenlenmektedir. Bu şartlardan alınması gereken asgari ALES ve yabancı dil puanı şartlarının, üniversite ve yüksek teknoloji enstitülerinin senato kararıyla üniversite tarafından yükseltebileceğinin düzenlemesi dikkat çekmektedir⁴⁶⁰. Buna göre üniversite içindeki senato dışındaki başka bir organın bu kararı alması işlemi sakatlayacaktır. Bu düzenleme, araştırma görevlisi istihdamında üniversitenin karar alma yetkisini genişleten bir hükümdür.

Araştırma görevliliği kadrosuna atamalarda üniversite tarafından ölçüt belirlenebilmesi ile ilgili olarak Danıştay, hizmet gerekleri ve kamu yararı doğrultusunda

⁴⁵⁵ Avcı, s. 65.

⁴⁵⁶ AYM, E. 1976/1, K. 1976/28, 25.05.1976, RG.16.08.1976, S. 15679.

⁴⁵⁷ Avcı, s. 75.

⁴⁵⁸ Demirel Akar, s. 53.

⁴⁵⁹ RG. 9.11.2018, S. 30590.

⁴⁶⁰ Söz konusu şartlar, Yönetmeliğin 6. ve 7. maddelerinde düzenlenmektedir.

üniversitelerin belirli nitelikler arayabileceğine hükmetmiştir⁴⁶¹. Bir başka kararda⁴⁶² ise araştırma görevlisi atama şekillerine ilişkin üniversite yönetim kurulu kararının kanun ve yönetmeliklerle paralel yönde ve hizmetin yürütülmesini aksatmayacak nitelikte olduğundan hukuka uygun olduğuna karar verilmiştir.

2547 sayılı Kanun md. 33/2'ye göre lisansüstü eğitim ve öğretim nedeniyle yurt dışına gönderilecek araştırma görevlileri ile ilk kez bu amaçla bu göreve atanacaklarda gözetilecek özellikler ve diğer hususlar Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenir. Söz konusu fıkra ile Anayasa md. 130/9 uyarınca yasayla düzenlenmesi gerekli olan bir konuda düzenleme yapma yetkisi Yükseköğretim Kuruluna verilmektedir.

2547 sayılı Kanun md. 50/d'ye göre lisansüstü eğitimlerine devam eden öğrenciler, her defasında bir yıl için olmak üzere araştırma görevlisi kadrosuna atanabilirler. 33. maddeden farklı olarak bunların bir yıl için atanabilecekleri öngörülmektedir. 50. ve 33. madde arasındaki bir diğer fark, bunların alım amaçları bakımından ortaya çıkmaktadır. 50/d ile lisansüstü eğitime devam eden öğrencilerin maddi yönden desteklenmesi amaçlanmaktadır⁴⁶³. Ayrıca 50. maddeden farklı olarak 33. maddede araştırma görevlisi istihdamı ile lisansüstü öğrencisi olma arasında bir bağ aranmamaktadır⁴⁶⁴.

⁴⁶¹ Demire Akar, s. 56. “Üniversitesi Rektörlüğünce ... Anabilim Dalı için araştırma görevlisi alınacağı yolunda ilan verildiği, ilanda ‘... Anabilim Dalı için; ... Fakültesi ... Bölümü mezunu olmak ve ... alanında yüksek lisans yapıyor olmak; ... Anabilim Dalı için ise; ... Alanında yüksek lisans yapmış olmak’ şartlarının arandığı, idare mahkemesinin; idarenin kendisine yasalarla verilen görevleri yerine getirmek için istihdam edeceği kamu personeline, hizmet gereklerini dikkate alarak belli nitelikler arayabileceği, bu bağlamda, üniversitelerin de kadrolara atanacak akademik personelin belli alanlarda ihtisaslaşmış olması yönünden, belli konularda inceleme, araştırma ve yayınının bulunması koşulunu arayabileceğinin açık olduğu gerekçesi ile davayı reddeden kararı temyizden incelenerek onanmıştır.” Dan. 8. D, E. 2003/2702, K. 2004/451, 09.02.2004, (Yayınlanmamış karar) aktaran Demire Akar, s. 56.

⁴⁶² Dan. 8. D, E. 2000/1501, K. 2001/1263, 28.03.2001, Avcı, s. 78.

⁴⁶³ Avcı, s. 76. Danıştay kararlarında da 33. ve 50/d maddeler arasındaki farklar ortaya konulmaktadır. “2547 Sayılı Kanun’un 33. maddesi uyarınca, araştırma görevlileri, lisansüstü öğretim yapmak amacıyla değil, araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olmak üzere öğretim yardımcısı olarak atanabilirler. Öğretim yardımcısı olarak nitelendirilen araştırma görevlileri anılan kadrolara belirli bir süre ile atanırlar ve öngörülen sürenin sonunda görev süreleri kendiliğinden sona erer. 2547 Sayılı Kanun’un 50/d maddesine göre ise, Tıpta Uzmanlık Sınavını kazanan öğrencilerle, yüksek lisans, sanatta yeterlilik ve doktora öğrencileri, bu öğrenim süreleri ile sınırlı olmak üzere atanırlar. Her iki maddede, araştırma görevliliğine yapılan atamaların amaç ve süreleri birbirinden farklı düzenlenmiştir. Bir başka ifade ile; 33. maddeye göre yapılan atamalar hizmetin yürütülmesi amacını taşıdığı halde, 50/d maddesine göre yapılan atamalar ile burs verilmeyen lisansüstü öğrencilerin mali yönden desteklenmesi amaçlanmıştır.” Dan. 8. D, E. 2016/13533, K. 2020/1205, 26.2.2020, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası); Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 2013/4353, K. 2015/3525, 15.10.2015, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

⁴⁶⁴ Öztürk, “Türk Yükseköğretim Düzeninde”, s. 176.

Özerklik bakımından önem arz eden bir diğer husus akademisyenlerin mesleki güvenceye sahip olup olmamaları bakımındandır. Bu çerçevede 2547 sayılı Kanun'un 33. ve 50/d maddelerine tabi olan araştırma görevlilerinin mesleki veya çalışma güvenceleri farklılık arz ettiği görülmektedir. Şöyle ki 50/d'ye tabi olan araştırma görevlilerinin lisansüstü eğitimlerinin son bulması ile birlikte aslında bunların istihdam amaçlarının da bir sonucu olarak kadro ile ilişkileri kendiliğinden kesilmektedir. 33. maddeye tabi olan araştırma görevlileri lisansüstü eğitimlerini başarı ile tamamlayamasalar dahi, "ihtiyaç bulunması halinde" tekrar atanabilmektedirler. 50/d'lilerin ise eğitimlerini başarı ile tamamladıklarında kadro ile ilişkilerinin kesilmesi eşitlik ve liyakat ilkeleri ile Anayasa'nın 10. ve 70. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir⁴⁶⁵. Lisansüstü eğitimlerini başarı ile bitiren 50/d'ye tabi araştırma görevlilerinin iş güvencesinin olması ve bu konuda yasama organının gerekli düzenlemeleri yapması gerektiği ifade edilmektedir⁴⁶⁶.

Araştırma görevlilerinin atanmasında cari usul ve öğretim üyesi yetiştirme programı (ÖYP) usulü kullanılmaktayken⁴⁶⁷, bunlara bir de öncelikli alanlardaki araştırma görevlileri eklenmiştir. ÖYP'ye ilişkin usul ve esaslar Yükseköğretim Kurulunun çıkardığı Öğretim Üyesi Yerleştirme Programlarına İlişkin Esas ve Usuller ile düzenlenmektedir. 2. maddeye göre bu usul ve esasların yasal dayanağı 2547 sayılı Kanun'un 10. maddesi ve merkezi yönetim Bütçe Kanunu'dur. Anayasa md. 130/9 uyarınca ÖYP ile istihdam edilecek araştırma görevlisi kadrolarının ilan edilmesi ve bunlara başvurulması gibi hususların üniversite özerkliğine aykırı düşmeyecek şekilde kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir⁴⁶⁸. Bununla birlikte Yükseköğretim Kurulu, üniversitelerin ÖYP ile araştırma görevlisi istihdamı için talepte bulunmadıkları gerekçesiyle 2016 yılından itibaren ÖYP usulüne başvurmayacağına dair karar almıştır⁴⁶⁹.

ÖYP kapsamındakiler, 2547 sayılı Kanun'un 33. maddesi statüsünde istihdam edilmekteyken bu kanuna 2016 yılında eklenen ek madde 30 ile bunların statüleri hiçbir işleme gerek kalmaksızın 50/d statüsüne dönüştürülmüştür. 50/d ve 33/a arasındaki mesleki güvence farkı da düşünüldüğünde yasama organının bu işleminin mesleki güvenceleri kaldırdığından hem özerkliğe hem de idari istikrar ilkesine uygun olmadığı

⁴⁶⁵ Avcı, s. 79.

⁴⁶⁶ Avcı, s. 79.

⁴⁶⁷ Avcı, s. 64.

⁴⁶⁸ Öztürk, "Türk Yükseköğretim Düzeninde", s. 183, 190; Avcı, s. 68.

⁴⁶⁹ Avcı, s. 67.

düşünülmektedir. Daha sonra 2547 sayılı Kanun’a eklenen geçici 78. madde ile belirli koşullar altında belirli şartları taşıyanların tekrar 33/a statüsüne geçirilmesine olanak tanınmıştır.

Son yıllarda 2547 sayılı Kanun’un 50/d maddesi uyarınca öncelikli alanlarda araştırma görevlisi kadrosuna atama yapılmaktadır. Öncelikli alanlarda araştırma görevlisi istihdamı, Öğretim Üyesi Dışındaki Öğretim Elemanı Kadrolarına Yapılacak Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav ile Giriş Sınavlarına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddeye göre “*Öğretim üyesi dışındaki öğretim elemanı kadroları için Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenen ilave atama izinlerinin en fazla yüzde yirmisi kadar ilave atama izni, Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen öncelikli alanlarda araştırma görevlisi kadrosunda lisansüstü eğitim yaptırılması amacıyla yükseköğretim kurumlarına tahsis edilebilir.*” Kadro tahsisinde, belirleyici olan Yükseköğretim Kuruludur. Ayrıca ilgili Yönetmeliğin 11. maddesinde giriş sınavlarının yazılı olması gerektiği düzenlenmişken 15. maddede istisnaya gidilerek öncelikli alanlar için yapılan giriş sınavının sözlü olarak yapılacağı belirtilmektedir. Bu Yönetmeliğe dayanılarak Yükseköğretim Kurulu tarafından “Öncelikli Alanlardaki Araştırma Görevlisi Kadrolarına Atananların Lisansüstü Eğitimleri ile Diğer Hususlara İlişkin Usul ve Esaslar” yürürlüğe konmuştur. Anayasa md. 130/9 uyarınca ÖYP ile araştırma görevlisi istihdamına ilişkin Kanun’da düzenleme bulunmaması eleştirisi, öncelikli alanlarda araştırma görevlisi istihdamında da söz konusudur.

2.2.3.2.3. Öğretim Görevlilerinin Atanması

Öğretim görevlileri, “*ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde dekanların, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının önerileri üzerine ve rektörün onayı ile öğretim üyesi, araştırma görevlisi ve öğretim görevlisi kadrolarına atanabilirler veya kadro şartı aranmaksızın ders saati ücreti veya sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler*”⁴⁷⁰. Bunların atanmasında da kurum içi kimi makamların görüşü alındıktan sonra atama, nihai olarak rektörün onayı ile gerçekleşmektedir. Öğretim görevlileri kadrolu veya kadrosuz olarak atanabilirler.

⁴⁷⁰ 2547 sayılı Kanun md. 31/1.

Öğretim görevlileri, öğretim üyesi kadrosuna en fazla iki yıllık süre için atanabilirler. İdare mahkemesi iptal kararında, görev süresinin ne kadar uzatılacağı hususunda idareye tanınan takdir yetkisini etkisizleştirecek şekilde ve görev süresinin iki yıl olarak uzatılması gerektiğini belirterek, diğer bir deyişle, bu süreyi bizzat tespit ederek karar vermiştir. Bu hususta Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Anayasa'nın 125/4 ve 2577 sayılı Kanun'un 2/2. maddesine uyarlık görülmediğine hükmetmiştir⁴⁷¹.

2.2.3.2.4. Öğretim Üyelerinin Atanması ve Yükseköğretim Kurumlarının Ek Koşullar Belirleyebilme Yetkisi

Öğretim üyeliğine atanmada atamayı yapan organ, araştırma görevlileri ve öğretim görevlilerinde de olduğu gibi rektördür. Rektörün doktor öğretim üyesi ve doçent atamasında takdir yetkisinin sınırı, atamanın gerekçeli ve mevzuata uygun olması olarak belirtilmektedir⁴⁷². Doçentliğe ve profesörlüğe atamada, profesörlerden alınan raporlar, rektörün kararını bağlayıcı nitelikte değildir. Bunlar hazırlık işlemidir ve icrai nitelikte olmadıklarından bunlara karşı dava açılamaz. Atama için jürinin hazırladığı raporların, rektörün atama işlemi için açılan davada delil niteliğinde kabul edilebileceği belirtilmektedir⁴⁷³. Profesörlüğe atamada üniversite yönetim kurulunun atamaya ilişkin kararı üzerine atama rektör tarafından gerçekleştirilir. Bu noktada rektörün profesörlüğe atamada, bağlı yetkiye sahip olduğu ve üniversite yönetim kurulu tarafından verilen atama kararını uyguladığı ifade edilmektedir⁴⁷⁴. Profesörlük dışındaki diğer öğretim elemanı atamalarında ise rektörün takdir yetkisi bulunmaktadır⁴⁷⁵.

Akademik personelin atanması ile akademik unvanların alınması farklı işlemlerdir ve bu unvanların alınmış olması mutlak surette atama işleminin gerçekleştirileceği anlamına gelmemektedir⁴⁷⁶. Bu bakımdan akademik unvanların alınması, atama işlemi bakımından üniversitelerin takdir yetkisini kısıtlamadığından bu konuda, üniversite dışında bir kurulun yetkili kılınması özerkliğe aykırılık teşkil etmediği düşünülmektedir. Nitekim doçentlik unvanı, Üniversitelerarası Kurul tarafından verilmektedir. Profesörlük

⁴⁷¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 1993/65, K. 1993/208, 11.6.1993, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

⁴⁷² Dan. 8. D, E. 2002/1693, K. 2002/4893, 22.10.2002, Avcı, s. 88, 94.

⁴⁷³ Avcı, s. 91-92, 104.

⁴⁷⁴ Avcı, s. 105.

⁴⁷⁵ Avcı, s. 105.

⁴⁷⁶ Avcı, s. 83. Akademik unvanların verilmesi için oluşturulan jüriler, adayın bilimsel yeterliliği haiz olup olmadığı; atama için oluşturulan jüriler ve alınan raporlar ise söz konusu üniversitede görevlerini en iyi yapacak akademisyeni belirleme konusunda görevlidirler. Bkz. Avcı, s. 93.

unvanının alınması ise mevzuata göre profesörlük kadrosuna atanma ile gerçekleştiğinden⁴⁷⁷ bu konuda Üniversitelerarası Kurulun yetkili kılınmaması isabetli olmuştur. Ayrıca yabancı ülkelerden alınan doçentlik ve profesörlük unvanlarının ülkemizde geçerliliği Üniversitelerarası Kurul kararıyla sağlanmaktadır⁴⁷⁸. Akademik unvanların bilimsel özerklik gereği sadece yükseköğretim kurumları tarafından verilmesi gerektiği ve bu kararların hem yargı hem yargı yolu dışında denetime tabi tutulmaması gerektiği ifade edilmişse de bu görüş özerkliğin sınırsız hareket etme kabiliyeti anlamına gelmediğinden eleştirilmektedir⁴⁷⁹.

Doktor öğretim üyeliği, doçentlik ve profesörlüğe atanma koşulları 2547 sayılı Kanun ile belirlenmiştir. Ayrıca bunların yükseltme ve atanma işlemleri 2547 sayılı Kanun'un 65 inci maddesinin (a) fıkrasının dördüncü bendine dayanılarak hazırlanan Öğretim Üyeliğine Yükseltme ve Atanma Yönetmeliğinde düzenlenmektedir. Özerklik açısından önemli olan tek tek bu şartların neler olduğu değil, üniversiteye bu konuda takdir yetkisinin tanınıp tanınmadığıdır.

2547 sayılı Kanun'da doktor öğretim üyesi, doçentlik ve profesörlük kadrosuna atanmak için kanunda aranan şartların yanı sıra yükseköğretim kurumlarına Yükseköğretim Kurulunun onayına tabi olmak şartıyla *"münhasıran bilimsel kaliteyi artırmak amacıyla yönelik olarak, bilim disiplinleri arasındaki farklılıkları da göz önünde bulundurarak, objektif ve denetlenebilir nitelikte ek koşullar"* belirleme yetkisi verilmiştir⁴⁸⁰. Doktor öğretim üyesi ve doçentlik için yükseköğretim kurumlarına yetki veren bu kuralların Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istenmiştir. Anayasa'nın 130. maddesi kapsamında söz konusu kuralları inceleyen Mahkeme, 130/9 fıkra da öngörülen kanunilik ölçütü uyarınca öğretim elemanlarının atanmalarının kanunla yapılması gerektiğini, kanunun şeklen var olmasının yanında keyfiliğin önlenmesi amacıyla kanunla konulan kuralların belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerektiğini vurgulamıştır. Nitekim Mahkemeye göre kanunun bu niteliklerde olması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir ve Anayasa 130. maddedeki kanunilik ölçütü, hukuk devleti ilkesi ile birlikte yorumlanmalıdır. Üniversiteler, akademik personel alırken kendi ihtiyaçları doğrultusunda ve bilimsel

⁴⁷⁷ Avcı, s. 97.

⁴⁷⁸ 2547 sayılı Kanun, md. 27 ve 28.

⁴⁷⁹ Avcı, s. 106.

⁴⁸⁰ 2547 sayılı Kanun md. 23/c, md. 24/d ve md. 26/a.

araştırmaların dinamikliği uyarınca ek koşul belirleme gereği duyabilirler. Bununla birlikte bu husus, üniversitelerin takdirinde olup ek koşul belirleme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Nitekim kanunda ek koşul belirlenirken uyulması gereken kıstaslar *“münhasıran bilimsel kaliteyi artırmak amacıyla bilim veya sanat disiplinleri arasındaki farklılıkları göz önünde bulundurmak”* ile *“objektif ve denetlenebilir”* şartlar koymak olarak ifade edilmektedir. Bu koşullar YÖK’ün onayına tabi olduğu gibi aynı zamanda üniversitelerin bu koşullara uyup uymadığı yargı denetimine de tabidir. Sonuç olarak açıklanan gerekçelerle iptali istenen kuralların belirli ve öngörülebilir nitelikte olduğuna ve Anayasa 130/9’daki kanunilik ölçütüne aykırı olmadığına karar verilmiştir⁴⁸¹.

Yükseköğretim kurumları, değişik kalitede eğitim öğretim hizmeti sunduklarından bünyelerindeki öğretim üyelerinin niteliklerinde de farklı ölçütler aramaları, *kamu yararı* ve *hizmet gereklerine* uygun olacaktır. Buna ek olarak farklı yükseköğretim kurumlarında farklı imkânlarda istihdam edilen öğretim üyelerine farklı koşullar getirilebilmesi nispi eşitliği tesis edecektir. Bu sebeplerle doktrinde yükseköğretim kurumları tarafından öğretim üyeliğine atama ve yükseltmelerde *kendi konumlarını ve imkânlarını* göz önünde bulundurarak farklı koşullar getirilebilmesinin yerinde olduğu ifade edilmektedir⁴⁸². Üniversitelerin ek koşullar belirleme yetkisinin kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık teşkil etmeyecek şekilde kullanılmasının denetiminde Danıştay önemli bir rol üstlenmektedir⁴⁸³.

Yükseköğretim kurumlarının ek koşul belirleyebilme yetkisi Yükseköğretim Kurulunun onayına tabidir. Bununla birlikte üzerinde durulması gereken bir diğer nokta, Yükseköğretim Kurulunun onayına tabi olmak şartıyla *“münhasıran bilimsel kaliteyi artırmak amacıyla bilim disiplinleri arasındaki farklılıkları da göz önünde bulundurarak, objektif ve denetlenebilir nitelikte ek koşullar”* belirleyebilme yetkisinin üniversite senatoları tarafından belirlenen genel ve objektif nitelikteki şartları kapsadığında tereddüt olmamakla birlikte, ilan edilen kadro için aranan özel şartlar için de Yükseköğretim Kurulunun onayının aranıp aranmayacağı meselesidir. Bununla ilgili olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, dava konusu doçentlik kadrosu ilanında yer alan *"Ortopedik Travmatoloji Alanında Deneyimli ve İleri Eğitim almış olmak. Pediyatrik Ortopedi ve Biyomekanik Alanında Çalışmalarının Olması"* ek

⁴⁸¹ AYM, E. 2018/88, K. 2020/24, 11.6.2020, RG. 22.07.2020, S. 31193.

⁴⁸² Avcı, s. 82-83.

⁴⁸³ Avcı, s. 82-85.

koşulunun Yükseköğretim Kurulu'nun onayı alınmadan, doğrudan rektör tarafından belirlendiği gerekçesiyle dava konusu işlemin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir. Karara göre kadro ilanı için aranan özel şartlar için de Yükseköğretim Kurulunun onayının alınması zorunludur. Kararın karşı oyunda ise üniversite senatosu tarafından belirlenen genel ve objektif koşullar için Yükseköğretim Kurulunun onayının aranacağı, bununla birlikte ilan edilen kadrodaki özel nitelikteki şartlar için böyle bir onaya gerek olmadığı belirtilmektedir⁴⁸⁴. Sonuç olarak, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu kararından anlaşıldığı üzere Yükseköğretim Kurulunun onayı hem üniversite senatoları tarafından belirlenen genel ve objektif koşullar hem de ilan edilen kadroda yer alan özel koşullar için gereklidir.

Üniversitelere tanınan ek koşul belirleyebilme yetkisi kişiye özel ilana çıkılması ve liyakate aykırı atamalar yapılması hususunda tereddütler doğurmaktadır. Bununla ilgili olarak Öğretim Üyeliğine Yükseltme ve Atama Yönetmeliği'ne 2021'de yeni bir fıkra eklenmiştir. Buna göre ilanda başvuru şartı olarak adayların lisansüstü veya uzmanlık tezlerinin adlarının bir bölümü veya tamamının yer almaması ve ayrıca ilanda spesifik olarak belirli bir adayı işaret eden özel şartların bulunmaması gerekmektedir.

Öğretim üyelerinin görevleri 2547 sayılı Kanun'un 22. maddesinde düzenlenmiştir. Mezkûr maddede düzenlenen yetkili organlar tarafından verilecek görevleri yerine getirmek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak görevleri, öğretim üyelerinin bilimsel özerkliğinin zedelenmesi amacına hizmet edebilecek düzenlemelerdir. Yetkili organlar ve diğer görevler ifadelerinin daha somut bir şekilde kaleme alınması faydalı olacaktır. Öğretim üyelerine verilen görevler bakımından idari görevler asgari düzeyde olmalıdır.

2.2.3.3. Maaşların Belirlenmesi

Akademik personelin maaşlarının üniversite tarafından belirlenebilmesi de özerkliğin ölçütlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Maaşların belirlenmesinden kasıt, *maaş giderleri* ve *bireysel olarak maaşları belirleyebilmedir*. Türkiye'de üniversite değil,

⁴⁸⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 2018/1741, K. 2019/1907, 22.4.2019, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

doğrudan hükümet, bu giderlere karar vermektedir⁴⁸⁵. Genel olarak akademik personelin maaşları kanunda öngörülen usule göre hesaplanmaktadır⁴⁸⁶.

İstisnai olarak sözleşmeli çalıştırılan personelin ücretlerinin belirlenmesinde de yine genel kuralın dışına çıkılmaktadır. Buna göre Yükseköğretim Personel Kanunu'nun 16. ve 17. maddelerine göre sözleşmeli olarak istihdam edilen yabancı uyruklu öğretim elemanları ile üniversitelerin ihtiyaçları doğrultusunda istihdam edilen 65 yaşını doldurarak emekli olmuş öğretim elemanlarının alacakları ücret, Cumhurbaşkanının tespit edeceği esaslar çerçevesinde Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenmektedir. Emekli olan öğretim üyelerinin emekli aylıkları ise kesilmemektedir.

2.2.3.4. Disiplin Cezaları ve İşten Çıkarılmaları

Akademik personelin işine son verilmesinde üniversitenin söz sahibi olup olmaması OECD'nin özerklik ölçütlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Akademik personelin üniversitedeki görevinin sona ermesi; ölüm, istifa, müstafî sayılma gibi sebeplerin dışında disiplin soruşturması sonucunda üniversite öğretim mesleğinden çıkarma veya kamu görevinden çıkarma cezası alması veya belirli süre ile çalışanlar bakımından bu sürenin sona ermesi ve sözleşmenin yenilenmemesi suretiyle gerçekleşebilir.

Araştırma görevlileri, öğretim görevlileri ve doktor öğretim üyelerinin atamaları belirli süre ile sınırlı olarak yapılmaktadır. Dolayısıyla bu sürelerin bitiminde atamalarının yenilenmemesi gündeme gelebilmektedir. Buna karşın doçent ve profesörlerin disiplin soruşturması neticesinde üniversite öğretim mesleğinden veya kamu görevinden çıkarma cezasını almadıkları takdirde azami emeklilik yaşı olan 67 yaşını bitirinceye kadar görevlerine son verilemez⁴⁸⁷.

Öğretim elemanlarının disiplin ve ceza işleri 2547 sayılı Kanun'un 53. ve devamındaki maddelerde düzenlenmektedir. 53. maddede disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren fiiller belirtilmiştir. 2547 sayılı Kanun'un 53. maddesinin (b) fıkrasının 2. cümlesi "*Hangi fiillere hangi disiplin cezasının uygulanacağı, bu bentte sayılan kişilerin disiplin işlemleri ve disiplin amirlerinin yetkileri, Devlet memurlarına uygulanan usul ve*

⁴⁸⁵ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 304.

⁴⁸⁶ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 304.

⁴⁸⁷ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 248. Ulusoy ayrıca bunun istisnasının 1980 döneminde yaşandığını belirtmiştir.

esaslar da göz önüne alınmak suretiyle Yükseköğretim Kurulunca düzenlenir.” şeklindeydi. Ancak bu cümle, Anayasa 128. madde bakımından suçların ve cezaların kanuniliği ilkesi ile Anayasa md. 128/2’de diğer özlük işleri ve md. 130/9’da öğretim elemanlarının disiplin ve ceza işlerinin kanunla düzenleneceği kurallarına aykırı bulunmuştur. Disiplin işlemleri ile ilgili usul ve esasların kanunla öngörülmeyp Yükseköğretim Kurulunca düzenlenmesi Anayasa’ya aykırılık teşkil etmektedir⁴⁸⁸.

Öğretim elemanlarının görevlerinden uzaklaştırılamaması anayasal güvenceye bağlanmıştır. Anayasa’nın 130. maddesinin 7. fıkrasına göre üniversitelerin yönetim ve denetim organları ile akademisyenlerin Yükseköğretim Kurulu veya üniversitelerdeki yetkili organlar dışındaki makamlar tarafından görevlerinden uzaklaştırılması mümkün değildir. Öğretim üyelerinin her an görevlerine son verilme endişesi, onların görevlerini gereği gibi ifa etmelerini engeller⁴⁸⁹.

2547 sayılı Kanun’un 7. maddesinde öğretim elemanlarının üniversiteler ile ilişkilerini kesme görevi rektörün önerisiyle veya doğrudan, normal usulüne göre, Yükseköğretim Kuruluna verilmiştir. Bunun şartı ise öğretim elemanlarının 2547 sayılı Kanunda öngörülen görevleri gerçekleştirmekte yetersiz olduğunun saptanması veya bu Kanunla saptanan yükseköğretimin amaç, ana ilkeleri ve öngörülen düzene aykırı harekette bulunulmasıdır. Bu düzenlemenin bilimsel faaliyetleri engelleme, yönlendirme imkânı sunduğu⁴⁹⁰, akademik özgürlük ve idari özerkliğe aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir⁴⁹¹. Öğretim elemanlarının üniversitelere ile ilişkilerinin kesilmesinde üniversitelerin değil, Yükseköğretim Kurulunun görevli olması, OECD ölçütü baz alındığında üniversitelerin özerkliğini zedelemektedir.

⁴⁸⁸ AYM, E. 2014/100, K. 2015/6, 14.1.2015, RG. 7.4.2015, S. 29319. Kararın M. Emin KUZ tarafından yazılan karşıoy gerekçesinde ise mezkûr kuralda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na atıf yapıldığı, dolayısıyla ilgili konularda kanunla düzenlemenin mevcut olduğu ve Yükseköğretim Kuruluna sınırsız bir düzenleme yapma yetkisi bırakılmadığı ifade edilmektedir.

⁴⁸⁹ Çeçen, s. 6, 10.

⁴⁹⁰ Günday, s. 557.

⁴⁹¹ Ulusoy, Yeni Türk İdare, 139 numaralı dipnot, s. 246.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÜNİVERSİTELERİN İDARİ DENETİMİ

1. ÖZERKLİĞİN SINIRI

Özerklik, ona sahip olanlara mutlak ve sınırsız bir yetki ve özgürlük alanı sunmaz. Bu sebeple özerkliğin sınırlarının belirlenmesi gerekir⁴⁹². İdarelere özerklik tanınması ile bunların etkin kararlar alması ve hizmetlerini ülkenin menfaatleri doğrultusunda kolay, etkin ve hesaplı bir şekilde sunmaları; gereksiz personel ve malzeme kullanımı ile siyasi baskılardan uzaklaşmaları amaçlanmaktadır. Ancak özerklik, belirtilen sınırların ötesinde kullanılırsa tam tersi sonuç alınır⁴⁹³. Ayrıca özerkliğin sınırlarının doğru bir şekilde belirlenememesi durumunda toplumdan kopuk, “*fildişi kule*” mahiyetinde kurumlar meydana çıkar⁴⁹⁴.

Özerklik, öncelikle Anayasa ve kanunlardaki normlar ile sınırlanmaktadır. Özerklik, bundan yararlanan kurumlara Anayasa’ya aykırı bir düzen kurma teşebbüsü sunmamaktadır. Anayasa’nın 11. maddesinde Anayasa kurallarının devletin üç erkini, idare makamlarını, diğer kuruluş ve kişileri bağlayıcı nitelikte olduğu ile kanunların Anayasa’ya aykırılık teşkil edemeyeceği düzenlenmektedir. Bu norm, tüm organ, makam ve kişileri kapsamaktadır. Üniversiteler, bu kapsam dışında tutulamazlar⁴⁹⁵. Kanun koyucu ise özerklik ilkesini, özüne dokunmamak şartıyla sınırlayabilir⁴⁹⁶. Anayasa’nın 130. maddesinin gerekçesinde devletin üniversiteleri gözetleme ve denetlemesinin kanun koyucu tarafından düzenlenmesinde bilimsel özerkliğin önemsinmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Özerklik, ülkenin menfaatlerine aykırı yorumlanamayacağı gibi kişisel çıkarlar için de kullanılamaz. Özerklik ile tanınan karar alma serbestisi, kamu kurumunun

⁴⁹² Aktan, Özlenen Üniversite/ Yaşanan Üniversite, s. 56.

⁴⁹³ Tortop, “*Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik*”, s. 4. Tortop/ Aykaç / Yayman/ Özer, s. 104.

⁴⁹⁴ Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 185.

⁴⁹⁵ Yüce, s. 39-40.

⁴⁹⁶ Kent, “*Genel Düzenleyici İşlemler*”, s. 491.

görevlerinin etkin ve verimli bir şekilde ifası, diğer bir deyişle kamu hizmetinin iyi sunulması bakımından tanınmıştır⁴⁹⁷.

Özerklik, üniversiteye dinamik bir yapı kazandırır ve üniversitenin kesintisiz bir şekilde gelişmesine hizmet eder. Ancak bu üniversitenin sorumsuzluğu ve denetimsizliği anlamına gelmemektedir⁴⁹⁸. Özerkliğin sınırlandırılmasında denetimin önemli bir rolü mevcuttur.

2. DENETİM KAVRAMI VE TÜRLERİ

Denetim, kamu kurum veya kuruluşu tarafından gerçekleştirilen hukuki işlem ve eylemlerin önceden tespit edilmiş ve bilinen yöntemlere, kaidelere ya da mevzuata uygunluğunun belirlenmesi saikiyle bağımsız birimler tarafından incelenmesi ve bu faaliyete incelemeyi yapan makamın niteliği ile ilgili kurallar mucibince neticeye varmasıdır⁴⁹⁹. Diğer bir tanıma göre denetim, bir yapı, süreç veya olgunun kuruluş amacına uygunluğunun, önlem alınmasını ve çözüme yönelik bazı eylemlerin gerçekleştirilmesidir⁵⁰⁰. Denetim, hizmetlerin gereği gibi sunulmasında önemli bir rol oynar.

Denetim çeşitli açılardan tasnif edilebilir. Denetim, içeriği bakımından hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimi olarak ikiye ayrılır⁵⁰¹. Denetimi yapan organ bakımından ise denetim; yargı denetimi idari denetim, yasama denetimi ve kamuoyu denetiminden oluşur⁵⁰². Hukukumuzda geleneksel denetim biçimleri yanında ombudsman denetimi gibi yeni yollar da mevcuttur. Yargı dışı denetim yolları ile idare, hem hukuka uygunluk hem yerindelik denetimine tabi tutulur. Yargı denetimi ise hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olup yerindelik denetimini içermez⁵⁰³.

Özerk kurumların kendi oluşturduğu organlar aracılığıyla denetlenmesi esas olmakla birlikte, yasama organı veya hükümet gibi kanallardan yapılan denetim yolları da önem arz etmektedir⁵⁰⁴. Üniversitelerde hükümet veya kurum dışı organlarca

⁴⁹⁷ Tortop/ Aykaç / Yayman/ Özer, s. 104.

⁴⁹⁸ Ataüinal, s. 16; Arslan, s. 29.

⁴⁹⁹ Atay, Ender Ethem, “*Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu*”, Ombudsman Akademik, Yıl 2014, Cilt, Sayı 1, s. 11.

⁵⁰⁰ Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler, s. 57.

⁵⁰¹ Tan, s. 645; Atay, “*Hukuk Devleti İlkesi*” s. 22; Kalabalık, Avrupa Birliği Ülkeleriyle, 713.

⁵⁰² Tan, s. 645.

⁵⁰³ Atay, “*Hukuk Devleti İlkesi*” s. 22.

⁵⁰⁴ Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 105.

denetlenme, topluma karşı sorumlu olma ve hesap verme mekanizmalarının bulunmaması, oligarşi benzeri yapılara neden olur. Bu da üniversitelerde akademik özgürlüğü engeller⁵⁰⁵.

3. ÜNİVERSİTELER ÜZERİNDE DEVLETİN DENETİM VE GÖZETİMİ

1961 Anayasası'nın 120. maddesinde üniversitelerin kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle yönetileceği ve denetleneceği hüküm altına alınmışken, Anayasa'da 1971 yılında yapılan değişiklik ile üniversitelerin devletin gözetimi ve denetimi altında kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetileceği düzenlenmiştir. Böylece üniversiteler üzerindeki devletin gözetim ve denetimi ilk kez düzenlenmiştir⁵⁰⁶.

1982 Anayasası'nın 130. maddesinde de üniversiteler ve bunlara bağlı birimlerin üzerinde devletin gözetim ve denetiminin mevcudiyeti açıkça düzenlenmekte ve güvenlik hizmetlerinin Devlet tarafından sağlanacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte bu gözetim ve denetimin nasıl kullanılacağı ve kapsamı gibi hususların düzenlenmesi kanun koyucuya bırakılmıştır. Anayasa'nın 131. maddesinde ise Yükseköğretim Kurulunun üniversiteler üzerinde denetim yetkisinin olduğu açıkça düzenlenmektedir. Bu düzenlemelerden Yükseköğretim Kurulunun üniversiteleri devlet adına gözetme ve denetleme görevinde merkezi bir role sahip olduğu anlaşılmaktadır⁵⁰⁷. Danıştay kararında da üniversiteler üzerindeki genel denetim yetkisinin 2547 sayılı Kanun ile Yükseköğretim Kuruluna verildiği ifade edilmektedir⁵⁰⁸.

Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliği'nin⁵⁰⁹ 2. maddesine göre gözetim, *“yükseköğretim kurumlarıyla bağlı birimlerinin yürürlükteki mevzuat hükümlerine ve özellikle 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun anlam ve ruhuna uygun hareket edip etmediklerinin ve hizmetlerin bu kurumların amaçlarını gerçekleştirecek şekilde yürütülüp yürütülmediğinin aralıksız izlenmesini”* ifade eder. Denetim ise *“yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerinin teftiş, inceleme ve gerektiğinde soruşturma yoluyla mevzuata ve amaçlara uygun olup*

⁵⁰⁵ Doğramacı, s. 13.

⁵⁰⁶ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim, s. 7.

⁵⁰⁷ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim, s. 5.

⁵⁰⁸ Kararda bunun tek istisnasının ise Devlet Denetleme Kurulu olduğu ifade edilmektedir. Dan. 1. D. E. 1997/77, K. 1997/131, 21.10.1997, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

⁵⁰⁹ RG. 03.08.1982, S. 17771.

olmadığının tespit ve değerlendirilmesi” anlamına gelir. Bu tanımlara göre gözetim, üniversitelere doğrudan müdahale etmeden, sürekli bilgi edinmek suretiyle gerçekleştirilen izleme faaliyetidir⁵¹⁰. Bu bakımdan aralıksız izleme anlamındaki gözetim kavramı, idari vesayetin istisnai ve kanuni olma özelliği ile bağdaşmamakta, denetimin kapsamını sınırları belli olmayacak şekilde genişletmektedir⁵¹¹. Denetim ise belirli aralıklarla veya şikâyet üzerine gerçekleştirilen teftiş, inceleme ve soruşturma faaliyetlerini kapsar⁵¹².

Bu açıklamalar doğrultusunda üniversitelerin denetim ve gözetimi iki anlamda kullanılabilir. Geniş anlamda üniversitelerin denetim ve gözetimi merkezi idare ile Yükseköğretim Kurulu tarafından gerçekleştirilen uygulamaları ifade eder. Dar anlamda üniversitelerin denetim ve gözetimi ise Yükseköğretim Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilir⁵¹³. Söz konusu bu denetimler aynı zamanda idari denetimin bir türünü teşkil etmektedir.

4. İDARİ DENETİM

İdari denetim, idarenin gerçekleştirdiği görevlerin nasıl ve ne kadar yerine getirildiğinin araştırılarak raporlanması anlamına gelmektedir⁵¹⁴. Başka bir tanıma göre idari denetim, idare tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerin idari kuruluşlarca denetlenmesini ifade etmektedir⁵¹⁵. Buna göre idari denetim, idare içindeki birimler tarafından yerine getirilir⁵¹⁶. İdari denetim, denetimi yapan organ bakımından iç denetim veya dış denetim olarak ikiye ayrılarak incelenebilir. İç denetim, denetlenen kurumun aynı kamu tüzel kişisi içindeki bir birim tarafından, dış denetim ise farklı bir kamu tüzel

⁵¹⁰ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim, s. 7; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 341.

⁵¹¹ Bilgehan, s. 61.

⁵¹² Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim, s. 7; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 341.

⁵¹³ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim, s. 8; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 341-342.

⁵¹⁴ Tögel, Akif, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü”, Ombudsman Akademik Dergisi, Yıl 2016, Sayı 5, s. 98.

⁵¹⁵ Atay, “Hukuk Devleti İlkesi”, s. 24.

⁵¹⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 646.

kişisi tarafından denetlenmesini ifade eder⁵¹⁷. İdari denetim re'sen veya ilgililerin isteği üzerine gerçekleşebilir⁵¹⁸.

4.1. İç Denetim

Üniversitelerin iç denetimi, daha çok hiyerarşi yoluyla sağlanmaktadır. Üniversitelerde özellikle hangi tür faaliyetlerin hiyerarşi yoluyla denetlenip denetlenemeyeceği, diğer bir deyişle hiyerarşi ilişkisinin kapsamı önem arz etmektedir. Ayrıca üniversitelerin hiyerarşiye ek olarak isti'taf başvurusu ile de denetlenmesi mümkündür.

4.1.1. Hiyerarşi Denetimi

Hiyerarşi, bir örgüt içinde örgütün personelini aşağıdan yukarıya doğru, kademe kademe birbirine ve sonunda örgütün en yüksek konumdaki yöneticisine bağlayan hukuki bir araçtır⁵¹⁹. Hiyerarşi, merkezi idare teşkilatı veya kamu tüzel kişiliğinin kurulması ile kendiliğinden meydana gelir⁵²⁰. Hiyerarşi, aynı kamu tüzel kişiliği içinde söz konusudur ve üstün astı denetlemesini ifade etmektedir⁵²¹. Farklı kamu tüzel kişileri arasında hiyerarşi denetimi söz konusu olamaz. Bu bakımdan üniversiteler ile merkezi idare arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmamaktadır⁵²². Hiyerarşi denetimi, genel ve olağan bir denetim türüdür. Bu sebeple kanunlarda ayrıca düzenlenmesine gerek yoktur⁵²³.

Hiyerarşi, amire bazı yetkiler tanımaktadır. Bu yetkiler kendiliğinden veya ilgili kişinin başvurusu üzerine kullanılabilir⁵²⁴. Hiyerarşi yetkisi kapsamında üst, astın memuriyet durumuna ilişkin atama, yükseltme gibi işlemler yapabilir, disiplin cezası verebilir, emir ve talimat verme yetkisini kullanabilir⁵²⁵. Ancak üstün astın yerine geçerek işlem tesis etmesi mümkün değildir⁵²⁶. Bunlara ek olarak üst, astın işlemleri üzerinde

⁵¹⁷ Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler, s. 94; Atay, "Hukuk Devleti İlkesi" s. 24; Kalabalık İdare Hukuku Cilt II, s. 439; Bayındır, s. 23.

⁵¹⁸ Kalabalık İdare Hukuku Cilt II, s. 439.

⁵¹⁹ Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 248; Günday, s. 80; Sancakdar/ Öñüt/ Doğan/ Turhan/ Seyhan, s. 102.

⁵²⁰ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 162.

⁵²¹ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 143; Sancakdar/ Öñüt/ Doğan/ Turhan/ Seyhan, s. 103.

⁵²² Çağlayan, s. 123.

⁵²³ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 144; Çağlayan, s. 123.

⁵²⁴ Tan, s. 106; Sancakdar/ Öñüt/ Doğan/ Turhan/ Seyhan, s. 103; Günday, s. 83; Çağlayan, s. 123; Akıncı, Müslüm, Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, Legal Yayıncılık, İstanbul, Ocak 2017, s. 59.

⁵²⁵ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 253; Günday, s. 83

⁵²⁶ Çağlayan, s. 124; Akıncı, İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, s. 58.

hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapabilir. Üst, astın işlemlerini onama, onamama, düzeltme, kaldırma, değiştirme, erteleme gibi yetkileri haizdir⁵²⁷.

4.1.1.1. Öğretim Elemanlarının Akademik Faaliyetleri Bakımından Hiyerarşi Denetimi

Hiyerarşi yetkisinin kullanılabilmesi için aynı tüzel kişilik içinde amirin ast üst ilişkisi kapsamında yer alması ve kanunen üstün emir verdiği hususta genel bir yetkiye sahip olması gerekir⁵²⁸. Üniversiteler bakımından hiyerarşi ilişkisi kapsamındaki en önemli noktayı, hiyerarşi denetiminin akademisyenlerin eğitim ve öğretim ile bilimsel araştırma ve yayın faaliyetleri açısından kullanılamaması oluşturur⁵²⁹. Öğretim elemanlarının akademik faaliyetleri üzerinde hiyerarşi yetkisinin kullanılması, yükseköğretimin niteliği ile bağdaşmaz⁵³⁰. Bu bakımdan üniversite yöneticilerinin yetkilerini buna uygun kullanması gerekmektedir.

Öğretim elemanlarının kendi aralarında hiyerarşi olup olmaması da önem taşıyan bir diğer husustur. Örneğin, üniversitelerde aynı bilim dalındaki öğretim üyeleri arasında ders verme ve sınav yapma hususlarında hiyerarşi niteliğinde bir ilişki bulunmamaktadır. Buna göre anabilim dalı başkanlarının yetkisi yönetsel konularla sınırlıdır. Bunlar haricindeki bilimsel eğitim ve araştırma faaliyetleri ise öğretim üyelerinin unvanına bakılmaksızın bağımsız bir şekilde yürütülür⁵³¹. Dolayısıyla başta rektör olmak üzere üniversitede yer alan her kademedeki üstün, örneğin dekanın veya bölüm başkanının yetkilerini kullanırken bu hususu dikkate almaları gerekmektedir. Ancak bu noktada 2547 sayılı Kanun'un 22. maddesinde öğretim üyelerinin görevleri arasında sayılan yetkili organlar tarafından verilecek görevleri ve bu kanunla verilen diğer görevleri gerçekleştirmek, öğretim üyeleri üzerinde bu tarz bir hiyerarşi yetkisi kullanılmasına zemin hazırlamaktadır.

⁵²⁷ Günday, s. 83.

⁵²⁸ Sancakdar/ Önüt/ Doğan/ Turhan/ Seyhan, s. 103.

⁵²⁹ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 258.

⁵³⁰ Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 252.

⁵³¹ Sancakdar/ Önüt/ Doğan/ Turhan/ Seyhan, s. 103.

4.1.1.2. Üniversite Personeli Bakımından Hiyerarşi Denetimi

Kamu kurumlarında en yüksek hiyerarşik amir mevzuatta belirtilmiştir⁵³². 2547 sayılı Kanun’a göre üniversitenin en yüksek hiyerarşik amiri rektördür⁵³³. Rektörün hiyerarşi ilişkisi kapsamında öğretim elemanlarını atama, görev yerlerini değiştirme⁵³⁴, disiplin amiri olma gibi yetkileri bulunmaktadır.

2547 sayılı Kanun md. 13/b-5’e ve md. 16/b-4’e göre rektör, “üniversitenin birimleri ve her düzeydeki personeli üzerinde”; dekan, “fakültenin birimleri ve her düzeydeki personeli üzerinde genel gözetim ve denetim görevini” yerine getirir. Ayrıca rektör, 13. maddenin son fıkrasında “...bilimsel ve idari gözetim ve denetimin yapılmasında ve bu görevlerin alt birimlere aktarılmasında, takip ve kontrol edilmesinde ve sonuçlarının alınmasında birinci derecede yetkili ve sorumlu” kılınmıştır. Dekan ise 16. maddenin son fıkrasında “...bütün faaliyetlerin gözetim ve denetiminin yapılmasında, takip ve kontrol edilmesinde ve sonuçlarının alınmasında rektöre karşı birinci derecede sorumlu” kılınmıştır.

4.1.2. İsti’taf Denetimi

İsti’taf denetimi, idarenin bir işlemi veya eylemi nedeniyle hakkı veya menfaati ihlal edilenler tarafından bu işlemi veya eylemi gerçekleştiren idareye başvurulması ile gerçekleşir. Bu başvuru ile idari işlem söz konusu ise bunun kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi; idari eylem mevcut ise buna son verilmesi veya bundan doğan zararın tazmin edilmesi istenir⁵³⁵. Bu denetim ile hem hukuka uygunluk hem yerindelik denetimi gerçekleşebilir. 2577 sayılı İYUK’un 11. maddesinde bu usulün kanuni dayanağı yer almaktadır⁵³⁶. İdari işlemler bakımından aksine bir kanun hükmü bulunmuyorsa isti’taf başvurusu zorunlu değil, ihtiyari bir yoldur⁵³⁷. Bu kapsamda üniversiteler tarafından tesis edilen idari işlemlere karşı ilgililer, dava açmadan önce bu yola başvurabilirler.

⁵³² Günday, s. 82; Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 252.

⁵³³ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 249; Evren, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, s. 306,

⁵³⁴ Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bkz. Evren, Çınar Can, “2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu M. 13/B-4 Hükmü Uyarınca Yapılan Görevlendirmelerin Hukuki Tahlili”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXIV, Yıl 2020, Sayı, 3, s. 305-323.

⁵³⁵ Gözler, Kemal/ Kaplan, Gürsel, İdare Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Yirmi Beşinci Baskı, Bursa, 2019, s. 376.

⁵³⁶ Kalabalık, İdare Hukuku Cilt II, s. 440.

⁵³⁷ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 646.

4.2. Dış Denetim

Dış denetim, merkezi idare tarafından gerçekleştirilebileceği gibi merkezi idareye bağlı olan veya merkezi idare dışında yer alan bazı kurullar tarafından da gerçekleştirilebilir.

4.2.1. Merkezi İdare Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

Merkezi idare, üniversiteler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içindeki Devlet Denetleme Kurulu üniversiteleri denetleyebilmektedir.

4.2.1.1. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet, idarenin bütünlüğü, devletin birliği ve kamu hizmetlerinin ülkede uyumlu bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla merkezden yönetimin yerinden yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir⁵³⁸. İdari vesayet, kamu yararına uygun olarak kullanılır, siyasi saikler veya bireysel çıkarlar için kullanılamaz⁵³⁹.

Anayasa md. 127/5'te merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisi düzenlenmekle birlikte, kamu kurumları bakımından böyle bir yetki açıkça öngörülmemiştir. Bununla birlikte doktrinde genel olarak, kamu kurumlarına kıyasla daha özerk olan mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisinin açıkça düzenlenmesiyle birlikte kamu kurumları bakımından da idari vesayet yetkisinin öncelikle kabul edilmesi gerektiği ifade edilmektedir⁵⁴⁰. Ayrıca "*idarenin bütünlüğü*" ilkesi de merkezi idarenin kamu kurumları üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğuna işaret etmektedir⁵⁴¹. Anayasa Mahkemesi de aynı yönde olmak üzere merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisinin, kamu kurumları üzerinde de

⁵³⁸ Sancakdar/Önüt/Doğan/Kasapoğlu Turhan/ Seyhan, s. 105; Günday, s. 84; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, Mahalli İdareler, s. 120; Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 259.

⁵³⁹ Çağlayan, s. 127.

⁵⁴⁰ Günday, s. 85. BAYINDIR ise bu görüşün aksine idari vesayet denetiminin sadece mahalli idareler üzerinde söz konusu olduğunu, kamu kurumları üzerinde idari vesayet denetiminin olamayacağını savunmaktadır. Bunun gerekçelerini ise Anayasa md. 6/3'te yer alan Anayasa'ya dayanmayan devlet yetkisinin kullanılamaması düzenlemesi, idare hukukunda yetkisizliğin kural, yetkinin istisna olması ve bunun sonucunda istisnaların dar yorumlanması olarak belirtmektedir. Bkz. Bayındır, Muhammed Savaş, İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007, s. 48-49.

⁵⁴¹ Günday, s. 85; Atay, İdare Hukuku, s. 111. Merkezi idarenin kamu kurumları üzerindeki idari vesayet yetkisi, saklı yetki olarak nitelendirilmektedir. Bkz. Öztoprak, Sezin, "*Türk İdare Hukukunda "Saklı Yetki" Kavramına Kısa bir Bakış*", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2020, Cilt 24, Sayı 3, s. 396.

kabul edilmesi gerektiğini ve idarenin bütünlüğü ilkesinin bunu desteklediğini ifade etmektedir⁵⁴².

Merkezi idareden ayrı tüzel kişilikleri bulunan yerinden yönetimlerin özerk olması kural, vesayet denetimine tabi olmaları ise bu kuralın istisnasını teşkil etmektedir. İstisnailiğin sonucu olarak vesayet yetkisinin dar yorumlanması gerekir⁵⁴³. Ayrıca vesayet yetkisinin kanunlarda açıkça düzenlenmesi gerekir ve bu yetki ancak kanunlarda yetki verilen kişi ile organlar tarafından, kanunda belirtilen kapsamda kullanılabilir⁵⁴⁴. Kural, kanunla kurulan kamu tüzel kişiliği üzerindeki idari vesayet denetiminin yasama organınca kanunla kurulmasıdır. Bu şekilde kurulan bir kamu tüzel kişiliği üzerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile idari vesayet denetimi tesis edilemez. Aksi durumda bu kurumların kanun ile belirlenen özerkliklerine müdahale edilmesi söz konusu olabilir⁵⁴⁵. Ayrıca Anayasa’da merkezi idarenin üniversiteler üzerindeki denetiminin kanunla kurulacağı belirtilmiş ve yine Anayasa md. 104/17’ye göre kanunla düzenlenebilecek konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır⁵⁴⁶. Bu nedenlerle kanunla kurulan üniversiteler üzerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile idari vesayet denetiminin öngörülmesi mümkün değildir.

İdari vesayet yetkisi hukuka uygunluk denetimi şeklinde kullanılabileceği gibi yerindelik denetimi şeklinde de kullanılabilir⁵⁴⁷. Bununla birlikte günümüzde idari vesayet yetkisinin yerindelik denetimini içermemesi ve hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olması yönünde bir eğilim olduğu vurgulanmaktadır⁵⁴⁸. İdari vesayet yetkisinin bir diğer özelliği, devredilemez nitelikte olmasıdır. Buna göre bu yetki ancak kanunlarda gösterilen makamlar tarafından kullanılabilir⁵⁴⁹. İdari vesayet yetkisinin kanunlarda öngörülen makamlar dışında başka bir makam tarafından kullanılması mümkün değildir.

İdari vesayet denetimi, yerinden yönetimlerin işlemleri ve organları üzerinde kullanılabilir⁵⁵⁰. Yerinden yönetimlerin organları üzerindeki idari vesayet yetkileri

⁵⁴² AYM, E. 2011/142, K. 2013/52, 03.04.2013, RG. 29.5.2014, S. 29014.

⁵⁴³ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 274.

⁵⁴⁴ Günday, s. 85-86.

⁵⁴⁵ Yasin, s. 331.

⁵⁴⁶ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 145.

⁵⁴⁷ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 174; Gündüz, s.74; Akıncı, İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, s. 74.

⁵⁴⁸ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 148.

⁵⁴⁹ Gündüz, s. 81.

⁵⁵⁰ Günday, s. 87; Tan, İdare Hukuku, s. 105; Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 148; Sancakdar/ Önut/ Doğan/Kasapoğlu Turhan/ Seyhan, s. 105. Doktrinde idari vesayet denetimini işlem, organ ve personel

bunların organ veya personelinin seçimi, atanması, seçimlerinin onanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi veya görevlerine son verilmesi şeklinde tezahür edebilir⁵⁵¹. Yerinden yönetimlerin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi, bunların işlemlerini geçersiz kılacak veya askıya alacak nitelikteki tüm tedbirleri ifade etmektedir⁵⁵². İşlemler üzerindeki idari vesayet yetkisi, kanunlarda genellikle işlem yapıldıktan sonra tanınmakla birlikte işlemin yapılmasından önce de tanınabilir⁵⁵³. İşlemin yapılmasından önceki vesayet yetkisi ön izin şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu yetkinin yerinden yönetimlerin özerk karar alma yetkisini sınırlandıracağından *ayrık* ve *kamu yararını yakından ilgilendiren* durumlar için düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir⁵⁵⁴. Merkezi idareye yerinden yönetimlerin işlemlerinin yapılmasından sonra tanınan bazı vesayet yetkileri ise onama, iptal, düzeltme, erteleme, yeniden görüş isteme, yargıya başvurmaktır⁵⁵⁵. Burada belirtmekte fayda vardır ki idari vesayet yetkisi, farklı tüzel kişiler arasında söz konusu olduğundan emir ve talimat verme yetkisini içermez⁵⁵⁶.

4.2.1.2. Üniversiteler Üzerinde Merkezi İdarenin İdari Vesayet Yetkisinin Kapsamı

Bütün kamu kurumları, merkezi veya yerel bir idare ile ilişkilidir, bu idareler tarafından denetlenir ve aralarında idari vesayet ilişkisi vardır. Bu denetimin ve ilişkinin yoğunluğu kamu kurumlarının özerkliği ile ters orantılıdır⁵⁵⁷. Üniversiteler, devlet tarafından kurulduklarından üniversite ile devlet arasında idari vesayet ilişkisi mevcuttur⁵⁵⁸. Üniversiteler üzerindeki merkezi idarenin denetim yetkisi, “*sınırlı*” ve “*özel*” bir yetkidir⁵⁵⁹. Danıştay, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı müfettişlerinin üniversiteler üzerindeki denetim yetkisinin varlığını kanuni bir düzenleme olması şartına bağlamıştır⁵⁶⁰.

üzerinde kullanılan idari vesayet yetkisi olarak üçe ayırarak inceleyen yazarlar da mevcuttur. Bkz. Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 174.

⁵⁵¹ Günday, s. 87. GÖZLER de kamu kurumları üzerindeki yukarıda sayılan yetkilerin kişiler üzerindeki vesayet yetkisi olduğunu belirtmektedir. Bkz. Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 280.

⁵⁵² Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 282.

⁵⁵³ Günday, s. 89.

⁵⁵⁴ Günday, s. 89.

⁵⁵⁵ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 282.

⁵⁵⁶ Tan, İdare Hukuku, s. 106.

⁵⁵⁷ Tan, İdare Hukuku, s. 180.

⁵⁵⁸ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 633.

⁵⁵⁹ Akıncı, İdarenin Denetim ve Gözetim Görevi, s. 75.

⁵⁶⁰ Dan. 1. D. E. 1997/77, K. 1997/131, 21.10.1997, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

Merkezi idarenin üniversiteler üzerindeki idari vesayet yetkisi organları veya işlemleri üzerinde tezahür edebilir. Rektörlerin cumhurbaşkanı tarafından seçilip atanması merkezi idarenin üniversitelerin organları üzerindeki idari vesayet yetkisinin bir görünümüdür. Dahası Cumhurbaşkanının rektörü belirleme yetkisi ile idari vesayet yetkisinin sınırlarının aşıldığı, bu usulün “*hiyerarşi benzeri idari vesayete tabi*” kamu kurumlarında olduğu ifade edilmektedir⁵⁶¹. 2547 sayılı Kanun ek madde 1 uyarınca rektörlerin görevlerine son verilmesi ve yeni rektör atanması da merkezi idarenin üniversitenin organları üzerindeki idari vesayet denetimidir.

Üniversitenin işlemleri üzerinde de merkezi idarenin idari vesayet yetkisi söz konusu olmaktadır. Örneğin, 2547 sayılı Kanun’un 39. maddesine göre Türk Cumhuriyetleri ve Akraba Topluluklarındaki yükseköğretim kurumlarından resmi davet alan öğretim elemanlarına aylıklı izin verilmesi, üniversite yönetim kurulunun kararı ve Milli Eğitim Bakanı’nın onayıyla gerçekleşir. İznin süresi 3 yıldır. Bununla birlikte bu sürenin uluslararası antlaşma ile kurulan üniversitelerde en fazla beş yıl olmak üzere uzatılması mümkündür.

Üniversitenin işlemleri üzerindeki idari vesayet yetkisinin bir diğer örneği 10 Sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 6. maddesinde yer almaktadır. Buna göre üniversitelerin hazırladığı Resmî Gazete’de yayımlanmak için gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler, Anayasa ile diğer mevzuata uygun olup olmaması bakımından incelenir. Bu inceleme neticesinde uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu saptanan taslaklar ise kurumuna iade edilir. Bu şekilde kapsamı belirsiz ve genel bir düzenleme yapılması, idari vesayet in istisnailik özelliğine aykırıdır⁵⁶². Diğer yandan bu düzenleme, idari ve mali özerkliğe sahip olan kamu tüzel kişilerinin düzenleme yapma yetkisine merkezi idarenin müdahalesine yol açmakta, Cumhurbaşkanlığına sınırları belirsiz bir onay yetkisi tanımakta ve özerkliği anlamsız kılmaktadır⁵⁶³. Sonuç olarak bu hüküm üniversitelerin özerkliğine aykırılık teşkil etmektedir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, isabetsiz bir şekilde 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinin 2. fıkrasında geçen “*uygun bulunmayan veya*” ifadesinin iptali istemini reddetmiştir⁵⁶⁴.

⁵⁶¹ Bilgehan, s. 71.

⁵⁶² Bilgehan, s. 72; Yasin, s. 332.

⁵⁶³ Yasin, s. 332-333.

⁵⁶⁴ AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, 18.03.2021, RG. 17.06.2021, S. 31514.

Üniversitelerin işlemleri üzerinde vesayet makamının onama işleminin hukuki niteliğinin ve bunun sonuçlarının tespiti önem arz etmektedir. Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği bulunan yerinden yönetim kuruluşu olan üniversitelerin, bu niteliklerinden dolayı kendi iradeleriyle işlem yapma yetkileri bulunmaktadır. Bu sebeple üniversitelerin onaya tabi olan işlemleri, onay işleminden ayrı, tamamlanmış bir işlemdir⁵⁶⁵.

4.2.1.3. Devlet Denetleme Kurulu Denetimi

Devlet Denetleme Kurulu (DDK) Anayasa'nın 108. Maddesi uyarınca idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. DDK, sadece Cumhurbaşkanının talebiyle faaliyette bulunur. Diğer bir deyişle Kurul, re'sen harekete geçme yetkisine sahip değildir⁵⁶⁶.

DDK; idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetim yetkilerine sahiptir. Anayasa'ya göre bu yetkilerini tüm kamu kurumları üzerinde kullanabilen Kurul, bu kapsamda üniversiteleri denetleme yetkisine de sahiptir. Bu denetim yetkisi, hem hukuka uygunluk hem yerindelik denetimi şeklinde kullanılabilir⁵⁶⁷. DDK'nın denetim yetkisinin niteliği, idari vesayet olarak kabul edilmemektedir⁵⁶⁸. Bu denetim, özel denetim yolu olarak ayrı bir başlık altında değerlendirilmektedir⁵⁶⁹.

DDK; faaliyetleri neticesinde denetim, inceleme, araştırma, ön inceleme, soruşturma, disiplin soruşturması ve ivedi durum raporları hazırlar. Hazırlanan raporlar Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Parlamnter hükümet sisteminde iken bu raporlar icrai nitelikte değildir⁵⁷⁰. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte Kurulun yetkileri genişleyerek hazırladığı raporların icrai gücü artmıştır⁵⁷¹.

⁵⁶⁵ Günday, s. 91; Kaya, Cemil, “İdari Vesayet Makamının “Onay” İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt VI, Sayı 1-2, Yıl 2011, s. 147.

⁵⁶⁶ Günday, s. 415; Tögel, s. 96.

⁵⁶⁷ Bayındır, s. 131.

⁵⁶⁸ Kalabalık, İdare Hukuku Cilt 2, s. 443; Bayındır, s. 131.

⁵⁶⁹ Kalabalık, İdare Hukuku Cilt 2, s. 443. AKINCI, DDK denetimini siyasal denetim içinde değerlendirmektedir. Bkz. Akıncı, İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, s. 46.

⁵⁷⁰ Tögel, s. 92.

⁵⁷¹ Gözler, İdare Hukuku Cilt 1, s. 371.

4.2.2. Yükseköğretim Kurulu Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

Yükseköğretim sisteminde, sistemin koordinasyonunun sağlamak üzere, üniversiteler arasında ve üniversiteler ile devlet arasındaki ilişkileri kolaylaştırmak adına üst kurulların varlığı gereklidir⁵⁷². Yükseköğretim kurumlarının üst kuruluşları Yükseköğretim Kurulu ve Üniversitelerarası Kuruldur⁵⁷³. Türkiye’de üniversite üst yönetimi hem Anayasa hem kanunda düzenleme alanı bulmuştur⁵⁷⁴. Bunlardan YÖK anayasal bir kuruluş olmasına rağmen Üniversitelerarası Kurulun böyle bir statüsü bulunmamaktadır.

4.2.2.1. Yükseköğretim Kurulunun Yapısı ve Hukuki Niteliği

Yükseköğretim Kurulunun amaçları Anayasa’nın 131. maddesinde “yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim - öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak” olarak belirtilmektedir. Anayasa’nın 131. maddesinde geçen “düzenlemek ve yönetmek” ifadeleri YÖK’e üniversiteler üzerinde “doğrudan müdahale etme hakkı ve yönetme yetkisi” verdiğinden üniversitelerin özerkliği zedelenmektedir⁵⁷⁵.

2547 sayılı Kanun’un 6. maddesinde ise Kurul, yükseköğretimi düzenleyen ve yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerini yönlendiren, bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkiler kapsamında özerkliği ve kamu tüzel kişiliği olan bir kuruluş olarak tanımlanmaktadır.

Yükseköğretim Kurulu, on dördü Cumhurbaşkanı tarafından seçilip atanan, yedisi Üniversitelerarası Kurul tarafından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanan yirmi bir kişiden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı yedi kişiyi rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmetlerde bulunmuş profesörlere öncelik vererek, kalan yedi kişiyi ise temayüz etmiş

⁵⁷² Çelik/ Gür, “Küresel Eğilimler ve Türkiye Örneği”, s. 26. Almanya, Fransa, Hollanda, İsviçre ve İsrail’de de üniversiteler üzerinde koordinasyondan sorumlu üst kurullar bulunmaktadır. Bkz. Çankaya/ Töremen, s. 159.

⁵⁷³ 2547 sayılı Kanun md. 3/1-b.

⁵⁷⁴ KÜÇÜKCAN ve GÜR’e göre yükseköğretimin üst yönetimi Anayasa’da değil sadece kanunlarda düzenlenmelidir. Nitekim Almanya, ABD, Fransa, İsveç, Belçika, Danimarka, Hollanda ve Japonya gibi bazı ülkelerin anayasalarında yükseköğretim hiç yer almamış veya sadece akademik özgürlük garanti altına alınmıştır. Küçükcan/Gür, s. 20.

⁵⁷⁵ Bağcı, s. 174.

üst düzeydeki devlet görevlileri veya emeklileri arasından seçecektir. Üniversitelerarası Kurul ise seçimini Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyeleri arasından gerçekleştirecektir⁵⁷⁶. Ayrıca Kanun'da Üniversitelerarası Kurul tarafından seçilenlerin bir ay içinde Cumhurbaşkanınca atanmayanların yerine yeni adayların seçimlerinin iki hafta içinde yapılmaması halinde Cumhurbaşkanının doğrudan atama yapacağı düzenlenmektedir⁵⁷⁷.

Yükseköğretim Kurulu; Genel Kurul, Başkan ve Yürütme Kurulu olmak üzere üç organdan teşekkül etmektedir. Genel Kurul, Yükseköğretim Kurulu üyelerinden oluşur. Yükseköğretim Kurulu başkanı, kurul üyeleri arasından dört yıl için Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Yürütme kurulu ise biri başkan, ikisi başkan vekili olmak üzere toplam dokuz kişiden oluşur. Bir başkan vekili, genel kurul üyeleri arasından doğrudan başkan tarafından seçilirken diğer vekil ise genel kurul üyelerinin kendi aralarında yapacakları seçim ile belirlenir. Kalan dört üye, yükseköğretim kuruluna cumhurbaşkanı tarafından seçilenler, iki üye ise Üniversitelerarası Kurul arasından seçilenler arasından seçilir.

Yükseköğretim Kurulu kamu tüzel kişiliğine ve özerkliğe sahiptir⁵⁷⁸. Üniversitelerin kamu tüzel kişiliğine ve özerkliğe sahip olması Anayasa'da düzenlenen bir husus iken, her ne kadar YÖK'de anayasal temelleri bulunan bir kurum olmasına rağmen, tüzel kişilik ve özerkliğinin Anayasa ile değil kanunla verildiğine dikkat çekmek gerekir. Bunun neticesi olarak üniversitelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması için Anayasa değişikliği gerekmekte iken, Yükseköğretim Kurulunun tüzel kişiliği kanunla kaldırılabilir⁵⁷⁹. Netice itibarıyla Yükseköğretim Kurulu, kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan ve hizmete özgülenen bir idare olarak teşekkül ettiğinden hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında yer almaktadır.

4.2.2.2. Üniversiteler ve Yükseköğretim Kurulu Arasındaki İlişkinin Niteliği

Hiyerarşi ilişkisi, ayrı tüzel kişilikler arasında gerçekleşemeyeceğinden Yükseköğretim Kurulu ve üniversiteler arasında hiyerarşi ilişkisi olamaz⁵⁸⁰. Danıştay'ın kararında da YÖK ile üniversiteler arasındaki ilişkinin hukuki niteliği ile ilgili olarak

⁵⁷⁶ 2547 sayılı Kanun, md. 6/b.

⁵⁷⁷ 2547 sayılı Kanun, md. 6/b-2.

⁵⁷⁸ 2547 sayılı Kanun, md. 6/a.

⁵⁷⁹ Kamu tüzel kişiliği Anayasa ile tanınmışsa bu nitelik ancak Anayasa'da değişiklik yapılarak kaldırılabilir. Bkz. Çağlayan, s. 54.

⁵⁸⁰ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 306.

bunlar arasında hiyerarşi ilişkisi olmadığı ifade edilmektedir. Karara göre Yükseköğretim Kurulunun dekanları atıyor olması ve sahip olduğu akademik ile idari görevler, Kurulu üniversitelerin hiyerarşik üstü konumuna getirmez. “Çünkü, idarede veya yargıda çoğu üst görevlere seçim ve atama işlerinde olduğu gibi, üniversite Rektörü de sonuçta Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Bu olgu bazı görevlere yapılan atamalarda yansız ve nesnel olunması için seçilen bir yöntem olup, atamaları yapanları hiyerarşik amir durumuna getirmemektedir. Akademik ve idari görevler ise, eş güdüm ve benzer yaklaşımlar ilkesinin kaçınılmaz bir gereğidir”⁵⁸¹. Karara göre üniversite ve Yükseköğretim Kurulu arasında hiyerarşi niteliğinde olmayan ilişki, dava açmayı engellemez. Danıştay, üniversite ile Yükseköğretim Kurulu arasındaki ilişkiyi “ortaöğretime dayalı olan ve özenle yaklaşılacak yükseköğretim evresinin kendine özgü yapılması” şeklinde belirtmektedir⁵⁸².

Yükseköğretim Kurulu ile üniversiteler arasındaki ilişkinin idari vesayet ilişkisi olup olmadığı hususunda ise doktrinde farklı görüşler yer almaktadır. Bu noktada idari vesayetin, farklı kamu tüzel kişilikleri arasında var olup olmayacağını diğer bir deyişle idari vesayet ilişkisinin taraflarını değerlendirmek gerekir. Bununla ilgili olarak her ne kadar idari vesayet, merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki bir ilişki olarak ortaya çıkmış olsa da zamanla bu ilişkinin farklı kamu tüzel kişileri arasında da var olduğu kabul edilmiştir. Buna göre söz konusu kamu tüzel kişilerinden biri, merkez olarak değerlendirilerek, diğeri üzerinde vesayet yetkilerine sahip olmaktadır⁵⁸³. Bu kapsamda üniversitelerin Yükseköğretim Kurulunun idari vesayet denetimi altında olduğu kabul edilmektedir⁵⁸⁴. Bunun yanı sıra her ne kadar idari vesayetten farklı niteliklere sahip olsa da hiyerarşi olarak kabul edilemeyen ve kanunla belirlenmesi gereken bu ilişkinin idari vesayet olarak adlandırılmasında bir sakınca olmadığı ifade edilmektedir⁵⁸⁵.

Diğer bir görüş ise vesayet ilişkisini yukarıdaki görüşten daha dar yorumlamaktadır. Buna göre vesayet yetkisinin özelliklerinden biri “kamu kurumları arasında vesayet olmaz” ilkesidir. Bu çerçevede hem Yükseköğretim Kurulu hem de üniversiteler kamu kurumu oldukları için aralarındaki ilişkinin hukuki niteliği, vesayet

⁵⁸¹ Dan. 8. D, E. 2002/1831, K. 2003/1942, 29.4.2003, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

⁵⁸² Dan. 8. D, E. 2002/1831, K. 2003/1942, 29.4.2003, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

⁵⁸³ Günday, İdare Hukuku, s. 85.

⁵⁸⁴ Bilgehan, s. 59; Bingöl, Üniversite Özerkliği, s. 331; Avcı, s. 83.

⁵⁸⁵ Yıldırım, Turan, “Vakıf Üniversitelerinin Denetlenmesi”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Yıl: 2015, Cilt: 21, Sayı: 2, s. 459.

olarak değerlendirilemez⁵⁸⁶. Bununla birlikte Yükseköğretim Kurulunun üniversiteler üzerindeki yetkilerinin, ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunan YÖK'e değil, merkezi idare içindeki bir birime ait olması durumunda bu ilişkinin vesayet olarak adlandırılabilceği belirtilmektedir⁵⁸⁷. Bu bakımdan bu görüş de YÖK'ün üniversiteler üzerindeki yetkisinin nitelik itibarıyla vesayet yetkisi olduğunu kabul etmektedir.

4.2.2.3. Üniversiteler Üzerinde Yükseköğretim Kurulunun İdari Vesayet Yetkisinin Kapsamı

2547 sayılı Kanun ile Yükseköğretim Kuruluna verilen görevler ile Kurul'un üniversiteler üzerinde idari vesayet denetimine sahip olması gerekirken hiyerarşi benzeri denetim ve gözetim misyonu yüklendiği gözlemlenmektedir⁵⁸⁸. Yükseköğretim Kurulunun görev ve yetkilerinin yenilenerek üniversiteler arasında koordinasyonu sağlayan bir üst kurul olması, merkezileşmenin azaltılması ve üniversitelerin özerklik seviyesinin artırılması gerektiği ifade edilmektedir⁵⁸⁹.

Yükseköğretim Kurulunun üniversiteler üzerindeki idari vesayet yetkisi organları üzerinde gerçekleşebilir. Rektörün görevi başından iki haftadan uzun bir süre uzaklaştığında Yükseköğretim Kuruluna bilgi vermesi⁵⁹⁰, yıllık iznini ve yurtdışına çıkış için gerekli izni Yükseköğretim Kurulu Başkanından alması⁵⁹¹ YÖK'e rektörler üzerinde hiyerarşi benzeri bir yetki vermektedir. YÖK'ün 2007 tarihli strateji raporunda da rektörlerin yurtdışına çıkış için YÖK'ten izin alması düzenlemesinin kaldırılması önerilmektedir⁵⁹². Ayrıca dekanların atanması ve 2547 sayılı kanun Ek madde 1 kapsamında görevden alınmaları vesayet kapsamındadır⁵⁹³.

Yükseköğretim Kurulunun üniversitelerin işlemleri üzerinde izin verme, görüş bildirme ve onama gibi yetkileri bulunmaktadır. Yükseköğretim Kurulunun üniversitenin işleminden önce izninin arandığı bazı durumlar şunlardır: Yabancı uyruklu öğretim elemanlarının üniversitelerde sözleşmeli olarak çalıştırılmasında Bakanlıktan çalışma

⁵⁸⁶ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 307.

⁵⁸⁷ Gözler, İdare Hukuku, Cilt 1, s. 307.

⁵⁸⁸ Ulusoy, Yeni Türk İdare, s. 246; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 37.

⁵⁸⁹ Yaman, s. 52; Yaman/ Özdemir, s. 52; Giritli/ Bilgen/ Akgüner/ Berk, s. 527.

⁵⁹⁰ 2547 sayılı Kanun, md. 13/a-6.

⁵⁹¹ 2547 sayılı Kanun, md. 64/2.

⁵⁹² YÖK, Strateji Raporu, s. 163.

⁵⁹³ Devlet Denetleme Kurulu Raporu, s. 6.

izni alınmadan önce Yükseköğretim Kurulunun ön izni gerekmektedir⁵⁹⁴. Üniversitelerde sermaye şirketi statüsünde teknoloji transfer ofisinin kurulması Yükseköğretim Kurulunun ön iznine bağlıdır⁵⁹⁵. 2547 sayılı Kanun'a göre açıkça Yükseköğretim Kurulunun onayının arandığı bazı durumlar şunlardır.

1. Üniversiteler tarafından hazırlanan bütçeleri Milli Eğitim Bakanlığına sunmadan önce tetkik ve onaylamak (2547 sayılı Kanun md. 7),
2. Öğretim üyeliğinde üniversiterin belirlediği ek koşulları onaylama yetkisi (2547 sayılı Kanun md. 23, 24, 26),
3. Emeklilik yaş haddini tamamlayan öğretim üyelerinin ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik ek geçici 16. maddesinde unvanları belirtilen personelin sözleşmeli olarak çalıştırılabilmesini onaylama yetkisi (2547 sayılı Kanun md. 30 ve 2914 sayılı Kanun md. 15)⁵⁹⁶,
4. Çalışma esaslarının YÖK'ün onayı üzerine üniversite yönetim kurulları tarafından belirlenmesi (2547 sayılı Kanun md. 36/7),
5. Üniversitelerde döner sermaye işletmesinin kurulması için üniversite yönetim kurulunun önerisi ve YÖK onayı (2547 sayılı Kanun md. 58),
6. Merkezi açıköğretim yapan fakültelere bağlı olarak örgün öğretim yapan bölümün müstakil örgün eğitim yapan yüksekokul haline dönüştürülmesi ya da örgün öğretim yapan fakülte, yüksekokul ve meslek yüksekokullarında açıköğretim yapan bölümler kurulması için üniversite senatosunun teklifi ve YÖK onayı (2547 sayılı Kanun Ek md. 16),
7. Uygulama ve araştırma merkezi kurulması için YÖK onayı.

Yükseköğretim Kurulunun onayının arandığı durumlarda bu onay işlemi, üniversitenin işleminden ayrı bir işlem olarak değerlendirilmelidir. Bunun sonucu olarak bu işlemlere ayrı ayrı iptal davası açılabilecektir.

4.2.2.4. Yükseköğretim Denetleme Kurulu

Üniversiteler, Yükseköğretim Kurulu adına, bu kurula bağlı bir kuruluş olan Yükseköğretim Denetleme Kurulu tarafından gözetlenir ve denetlenir. 2547 sayılı Kanun

⁵⁹⁴ 2547 sayılı Kanun, md. 34/2.

⁵⁹⁵ 2547 sayılı Kanun, ek madde 32/1.

⁵⁹⁶ YÖK'ün sözleşmeli olarak çalıştırılma isteminin reddi işlemine karşı dava açılmıştır. Dan. 8. D. E. 1997/1749, K. 1999/4323, 30.6.1999, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

md. 8/a'ya göre Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Yükseköğretim Kuruluna bağlı olan ve bu kurul adına üniversiteler ile bağlı birimlerini, akademisyenleri ve bunların faaliyetlerini gözetleyen ve denetleyen bir kuruluş olarak tanımlanmaktadır. Bu doğrultuda Kurulun çalışmalarında Yükseköğretim Kuruluna karşı sorumlu olması esası benimsenmiştir.

Kurulun görevleri 2547 sayılı Kanun'un 9. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre Yükseköğretim Denetleme Kurulu, yükseköğretim kurumlarında eğitim-öğretim inceleme ve araştırma da dâhil olmak üzere kanunda belirtilen diğer faaliyetleri kanunda belirtilen amaca ve ana ilkelere uygunluğunu denetleyebilecektir. Buna göre üniversiteler ile üniversite personelinin devletçe denetleneceği açıkça belirtilmektedir⁵⁹⁷. Kurulun bu görevi, öğretim elemanlarının bilimsel özerkliğe aykırı mahiyettedir⁵⁹⁸. Kurulu bir diğer görevi Yükseköğretim Kurulu Başkanı tarafından 2547 sayılı Kanun'un 53. maddesine göre talep edilen soruşturmaları gerçekleştirmektir. Kurulun son görevi ise Yükseköğretim Kurulunun vereceği diğer görevleri yapmak olarak belirtilmiştir.

Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliği'nde Kurulun denetim ve gözetim faaliyetlerine ilişkin olarak gizlilik ilkesi benimsenmiştir. Ayrıca üniversite yöneticileri bakımından bilgi ve belge verme zorunluluğu düzenlenmiştir. Buna göre Kurul Başkanı, üye ve uzmanların üniversite yöneticilerinden yazılı veya sözlü bilgi ile resmi belge ve kayıtların suretlerini veya gereken hallerde asıllarını isteme yetkileri ve üniversite yöneticilerinin de bu talepleri yerine getirme yükümlülükleri bulunmaktadır.

⁵⁹⁷ Azrak, s. 36.

⁵⁹⁸ Günday, s. 558.

SONUÇ

Üniversitelerin üç temel işlevi eğitim-öğretim faaliyeti, bilimsel araştırma ve yayın yapılması ile kamu hizmetinin sunulmasıdır. Üniversitelerin bu görevleri Anayasa ve 2547 sayılı Kanun'da da vurgulanmaktadır. Üniversitelerin bilimsel özerklikleri ve kamu tüzel kişilikleri Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Yükseköğretim alanındaki temel kanun niteliğindeki 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na hâkim olan ilkeler yükseköğretim kurumlarının tek bir kavram altında toplanması, merkeziyetçi bir yapı öngörülmesi ve atama usulünün benimsenmiş olmasıdır. Anayasa md. 130/9'dan dolayı üniversiteler ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılması hukuka uygun değildir.

Türk idari teşkilatında üniversiteler kamu kurumu olarak yer almaktadırlar. Bununla birlikte üniversiteler, diğer kamu kurumlarının idari ve mali özerkliklerine ilaveten bilimsel özerkliğe sahiptir. Üniversite özerkliğinin hem yürüttükleri faaliyetin niteliği gereği hem tüzel kişiliklerinin doğrudan Anayasa'dan kaynaklanması hem de bilimsel özerkliklerinin Anayasa'da açıkça düzenlenmiş olmasından dolayı diğer klasik kamu kurumlarının özerkliğinden daha geniş bir kapsamda ele alınması gerekir.

Üniversite özerkliği, akademik özgürlüğün tesis edilmesi için olmazsa olmaz bir koşuldur. Akademik özgürlük, öğretim elemanlarının akademik nitelikteki bilimsel araştırma, yayın vb. görevleri yerine getirirken sahip olduğu özgürlüklerdir. Bunun yanında üniversitelerin üstlendikleri görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmeleri için özerk olmaları gereği tartışmasız kabul edilen bir husustur.

İdare hukuku bakımından kamu kurumların özerkliği, yasayla kendi organları tarafından kendi kendini yönetme haklarının tanınmasını ve sunacakları hizmetleri kendilerince düzenleyebilmelerini ifade eder. Özerklik, kurumlara kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile tanınan oranda bir hareket serbestisi imkânı verir. Bu bakımdan üniversite özerkliği de üniversitelerin kendi organları tarafından kendi kendilerini yönetmelerini, sahip oldukları hareket serbestisi kapsamında birel ve düzenleyici işlemler yapabilmelerini ifade eder. Özerkliğin sağladığı serbesti ile

üniversitelerin karar alma mekanizmalarının güçlenmesi söz konusudur. Bu öncelikle tüzel kişiliğe sahip olmayı gerektirir. Burada üniversitelerin tüzel kişiliğe sahip olmasına rağmen fakültelerin tüzel kişiliğe sahip olmadığına dikkat çekmek gerekir. Özerklik ile üniversite, başta merkezi idare ve siyasi iktidara olmak üzere, toplumda üniversitenin görevlerini sekteye uğratabilecek her türlü yapıya karşı korunmalıdır.

Kimi kurum ve yazarlar üniversite özerkliği çeşitli göstergeler üzerinden açıklamışlardır. Örneğin OECD'ye göre üniversitelerin özerkliği, belirli konularda kurumun serbestçe karar alabilmesi yönünden incelemektedir. Bunlar: Bina ve donanımlarının mülkiyetine ve kredi alabilme yetkisine sahip olma, bütçelerini hedeflerine ulaşmak için harcama, akademik yapıyı ve ders içeriğini belirleme, akademik personeli işe alma ve işten çıkarma, maaşları, öğrenci kontenjanını ve harç miktarını belirlemedir.

Üniversite özerkliği idari özerklik, mali özerklik ve bilimsel özerklik olmak üzere üç unsur yönünden incelenebilir. Avrupa Üniversiteler Birliği ise üniversite özerkliğini örgütsel özerklik, personel özerkliği, mali özerklik ve bilimsel özerklik yönünden ele almaktadır. Bununla birlikte bu unsurların hepsi bir bütün olup birbirinden etkilenmektedir. Bu bakımdan kanaatimizce Anayasa'da bilimsel özerkliğin düzenlenmesi yeterli olmayıp bir bütün olarak *"üniversite özerkliği"* güvenceye alınmalıdır.

İdari özerklik, kamu tüzel kişilerinin kendi organları aracılığıyla yürüttükleri kamu hizmeti alanında icrai karar alma yetkilerine sahip olmalarıdır. Öyleyse üniversitelerin idari özerkliği, üniversitelerin kendi organları vasıtasıyla yürüttükleri kamu hizmeti alanında icrai karar alma yetkilerine sahip olmalarını ifade etmektedir. Doktrinde genel olarak üniversitelerin idari özerkliği üniversite organlarının kendileri tarafından seçimle oluşturulmaları olarak yorumlanmaktadır. Ancak bunun aksi yönde görüşler de mevcuttur. Bu görüşlerin sebeplerinden biri OECD'nin özerklik ölçütleri arasında üniversite üst yöneticisinin belirlenme usulünün bulunmamasıdır. Diğer bir görüş ise üniversiteleri kamu kurumu olduğu için mal topluluğu olarak nitelendirmektedir. Bu nedenle de üniversitelerde kişi unsuru bulunmadığı için bu kurumlarda demokrasinin uygulanmasına gerek olmadığı ifade edilmektedir.

Çalışmamızda doktrindeki tartışma konularından hareketle üniversitelerin idari özerkliğini öncelikle organların belirlenmesi ve teşkilatlanma açısından, ardından icrai

karar alma ve uygulama yetkisi bakımından ve son olarak personel rejimi bakımından inceledik. Organların belirlenmesi bakımından doktrindeki ağırlıklı görüş, yukarıda da ifade edildiği üzere rektörün öğretim üyeleri tarafından seçimle belirlenmesi ve kurullarda katılımcılığa yer verilmesidir. Bunun yanında rektörlerin belirlenmesinde atama usulü, mütevelli heyeti usulü, rektör adaylarını belirleme komitesi gibi öneriler sunulmaktadır. Türk hukuku açısından Anayasa gereği rektörlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş olması hukuken doğru değildir. Bunun yanında rektör olmak için aranan nitelikler bakımından bilimsel ve objektif ölçütlerin getirilmesinin olumlu olacağı kanaatindeyiz. Örneğin rektör olmadan önce belirli bir süre dekanlık gibi bir yöneticilik görevi yapmış olma şartı getirilebilir. Önem arz eden bir diğer husus ise rektörlerin görevden alınması konusudur. Buna ilişkin 2547 sayılı Kanun'un ek madde 1'in uygulanmasında Danıştay, kamu hizmeti ve hizmet gereklerine uygunluğu dikkate almaktadır.

Üniversitenin diğer organları olan senato ve yönetim kurulu, üniversite içinde görev yapan akademisyenlerden oluşmaktadır. Bunlar, oluşum şekli bakımından karar alma sürecinde rektöre bağlı bir görünüm sergilemektedir. Bir görüşe göre özerkliğin tesisi için söz konusu organlar arasında da dengeli bir görev ve yetki dağılımı yapılmalıdır. Bu husus bakımından da üniversiteler merkezîyetçi bir yapıdadır.

Üniversitelerin akademik ve idari teşkilatlanma hakkı, bu kapsamda yeni bir birim kurup kuramama imkânına sahip olmaları özerklik bakımından önem arz eden bir diğer husustur. Burada karşımıza idarenin bütünlüğü ilkesi çıkmaktadır. İdarenin bütünlüğü; idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması ve bunların kanunla düzenlenmesi anlamına gelir. Bu bakımdan hem kuruluş yönünden hem görevler yönünden kanunla düzenlenme söz konusudur. Üniversitelerin fakülte, enstitü, yüksekokul gibi birimleri kendi iradeleriyle kurma yetkileri bulunmamaktadır. Bunların bir kısmı Yükseköğretim Kurulunun onayıyla, bir kısmı Cumhurbaşkanı tarafından kurulmaktadır. Özellikle bölüm, anabilim dalı kurulması, kaldırılması hususlarında üniversitenin karar alma serbestisinin olmaması idari özerkliğe aykırılık teşkil etmektedir.

İcrai karar alma ve uygulama yetkisi bakımından ise kural olarak üniversiteler bu yetkiye sahiptir. Bunların işlemlerine karşı iptal davası açılabilmektedir. Bununla birlikte kanunda pek çok konuda karar alma yetkisi üniversitelere değil, Yükseköğretim Kuruluna verilmekte ve birçok konuda Yükseköğretim Kurulu izin, onay gibi işlemlerle

üniversitelerin karar alma süreçlerine dâhil olmaktadır. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın bir sonucu olarak üniversiteler, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler yapabilir. Doktrindeki bir görüş bunların kanuna dayanması gerektiğini savunurken diğer bir görüş kanuna aykırı olmadan da bunların çıkarılabileceğini ifade etmektedir. Diğer yandan Yükseköğretim Kurulu ve üniversitelerin çıkardığı yönetmeliklerin çatışması durumunda Yükseköğretim Kurulunun çıkardığı yönetmelikler uygulanır.

Üniversitelerin personel personel rejimi bakımından bunların atama, yükselme, görevlerine son verme gibi hususlarda üniversitenin ne derece karar alma yetkisine sahip olduğu önem arz etmektedir. Öğretim üyelerinin en az hâkimler kadar bağımsız olmaları sağlanmalıdır. Öğretim elemanları, kamu görevlisidir. Bunlar bakımından öncelikle 2547 sayılı Kanun uygulanır; 657 sayılı Kanun tamamlayıcı kanun niteliğindedir. Akademik personelin memurlardan farklı hukuki statüye sahip olmalarının sonucunda mesai kavramı daha esnek yorumlanmaktadır. Bununla birlikte sağlık hizmeti de sunan tıp fakültelerindeki öğretim üyeleri bu kapsamda değerlendirilmemektedir.

Akademik personelin işe alım sürecinde öncelikle kontenjanların belirlenmesi ve bunların üniversite içinde dağılımı söz konusu olmaktadır. Ancak bu konularda üniversitenin karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Söz konusu yetki Cumhurbaşkanı ve Yükseköğretim Kuruluna aittir. Akademik personelin atama işlemi rektör tarafından gerçekleştirilir. Öğretim üyelerinin atanmasında üniversitelere Yükseköğretim Kurulunun onayına bağlı olarak ek koşul belirleme yetkisi veilmektedir. Maaşların belirlenmesi konusunda yine üniversitenin bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu husus kanunlarla belirlenmiştir. Bununla birlikte sözleşmeli olarak görev yapan yabancı uyruklu akademik personel ile emekli olmuş ancak üniversitenin ihtiyacı doğrultusunda görev alan öğretim elemanlarına ödenecek ücret Cumhurbaşkanının belirlediği esaslar uyarınca Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenmektedir. İşten çıkarılmaları bakımından doçent ve profesörlerin emekli olana dek disiplin cezası almadıkları sürece görevleri devam etmekte, diğerleri bakımından ise atama sürelerinin yenilenmemesi söz konusu olmaktadır. Tüm bu düzenlemeler dikkate alındığında üniversitelerin personel özerkliği konusunda sınırlı yetkilerinin olduğu söylenebilir.

Özerklik, mutlak bir serbesti tanımadığından sınırlarının belirlenmesi gerekir. Bu noktada üniversiteler bakımından denetim ve gözetim kavramı karşımıza çıkmaktadır. Bu doğrultuda son bölümde üniversitelerin idari denetimine değinilmektedir. Üniversiteler,

merkezi idarenin idari vesayet denetimi altındadırlar. Ayrıca üniversiteler üzerindeki denetim ve gözetim görevi Yükseköğretim Kurulu ve buna bağlı bir birim olan Yükseköğretim Denetleme Kuruluna verilmiştir. Yükseköğretim Kurulu, üniversitelerin karar alma süreçlerine onay, izin ve görüş bildirme suretiyle yoğun bir şekilde katılmaktadır. Yükseköğretim Kurulunun üniversiteler üzerindeki denetim ve gözetim görevi azaltılarak, Kurulun koordinasyondan sorumlu bir birim haline getirilmesi üniversite özerkliğine önemli bir katkı sağlayacaktır.

Sonuç olarak üniversitelerin karar alma serbestisinin artırılması; eğitim öğretim faaliyeti, bilimsel araştırma ve yayın yapılması gibi konularda yükseköğretim kurumlarının kalitesini yükseltecektir. Yükseköğretim sistemimiz ve bunun özelinde 2547 sayılı Kanun pek çok kez değişikliğe uğramıştır. Nitekim doktrinde bazı yazarlar Kanun değişikliğini bazıları ise yeni bir kanun yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Bununla birlikte üniversite özerkliğinin tesisi bakımından ister kanun değişikliği ister yeni bir kanun çıkarmak suretiyle olsun, yasal düzenleme yapmak tek başına sonuç vermeyecektir. Önemli olan bu değişikliklerin ve özerkliğin bunu uygulayanlar tarafından benimsenmesidir.

KAYNAKLAR

AKÇA, Haşim, “Yükseköğretimin Finansmanı ve Türkiye İçin Yükseköğretim Finansman Model Önerisi”, Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl 2012, Cilt 19, Sayı 1, s. 91-104.

AKGÜL, Mehmet Emin, İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2013.

AKGÜNER, Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, 6. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2014.

AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1999.

AKINCI, Müslüm, Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, Legal Yayıncılık, İstanbul, Ocak 2017.

AKTAN, Coşkun Can, “İdeal Bir Üniversite için On temel İlke”, Nasıl Bir Üniversite?, Değişim Yayınları, İstanbul, 2004.

AKTAN, Coşkun Can, Özlenen Üniversite/ Yaşanan Üniversite, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, Mart 2003.

AKÜZÜM, Ural, Kamu Hukuku Açısından Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yasal Dayanakları ve Tüzel Kişiliği, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2016.

AKYILMAZ, Bahtiyar/ **SEZGİNER**, Murat/ **KAYA**, Cemil, Türk İdare Hukuku, 9. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Eylül 2018.

AKYÜZ, Yahya, Türk Eğitim Tarihi M.Ö. 1000-M.S. 2019, 31. Baskı, Pegem Akademi, Ankara, Şubat 2019.

ALEXANDER Larry, "Academic Freedom," University of Colorado Law Review, Yıl 2006, Cilt 77, Sayı 4, s. 883-900.

https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/ucollr77&div=33&start_page=883&collection=journals&set_as_cursor=2&men_tab=srchresults, Erişim Tarihi: 28.02.2021

ALTINOK, Vicdan, “*Yükseköğretimde İlke ve Yönelimler Neler Olmalı?*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2008, Sayı 19, s. 41-52.

ARIKAN, İdil, Türk Anayasa Hukukunda Yükseköğretim, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (Anayasa Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

ARSLAN, Mehmet, “*Cumhuriyet Dönemi Üniversite Reformları Bağlamında Üniversitelerimizde Demokratiklik Tartışmaları*”, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2005, Cilt 1, Sayı 18, s. 23-49.

ASLAN, Onur Ender, Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007.

ATAÜNAL, Aydoğan, Türkiye’de Yükseköğretim (1923-1998) Yasal Düzenlemeler ve Değerlendirmeler, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Yükseköğretim Genel Müdürlüğü, Ankara, 1998.

ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2019.

ATAY, Ender Ethem, “*Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu*”, Ombudsman Akademik, Yıl 2014, Cilt, Sayı 1, s. 1-30.

AVCI, Mustafa/ **GÜNCAN**, Gökhan, Yükseköğretim Mevzuatı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

AVCI, Mustafa, “*Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Personel Atama Usulü*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 49, Sayı 1, Mart 2016, s. 57-117.

AYTAÇ, Fethi, Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 1994.

AZRAK, Ali Ülkü, “*Devlet ve Üniversite*”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 1988, Cilt 9, Sayı 1-3, s. 23-37.

BAĞCI, Cahit, “*Türk Üniversitelerinin Temel Sorunları, Özerklik Özlemi ve Misyon Arayışları Üzerine Bir Değerlendirme*”, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl 2016, Cilt 26, Sayı 1, s. 171-189.

BASKAN, Gülsün Atanur, “*Türkiye’de Yükseköğretimin Gelişimi*”, G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 2001, Cilt 21, Sayı 1, s. 21-32.

BAYINDIR, Muhammed Savaş, İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007.

BİÇER, Bekir, “*Kuruluş Devrinde Nizamiye Medreselerinin Müderrisleri*”, Tarih Okulu Dergisi (TOD), Yıl 6, Sayı XVI, s. 263-287.

BİLGEHAN, Aslıhan Deniz, Kamu Kurumları Üzerinde İdari Vesayet Denetiminin Sınırları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2018.

BİNGÖL, Bilge, Üniversite Özerkliği, Sistem Ofset Yayıncılık, Ankara, 2013.

BİNGÖL, Bilge, “*Üniversite Özerkliğinin Değişen Tanımı ve Üniversitelerin Yeniden Yapılandırılması*”, Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2012, Cilt 2, Sayı 2, s. 39-75.

COTELNIC, Ala/ **NICULITA**, Angela/ **TODOS**, Petru/ **TURCAN**, Romeo/ **BUGAIAN**, Larisa/ **POJAR**, Daniela, “*Looking For (Re)Defining University Autonomy*”, The USV Annals of Economics and Public Administration, Volume 15, Issue 1(21), 2015, pp. 74-90.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, 8. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2020.

ÇANKAYA, İbrahim/ TÖREMEN, Fatih, “*Türkiye, Avrupa Birliği Ve Amerika Birleşik Devletleri Üniversite Yönetimlerinin Karşılaştırılması*”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2010, Cilt 7, Sayı 13, s. 15- 163.

ÇEÇEN, Anıl, “*Üniversite Özerkliği*”, Eğitim ve Bilim Dergisi, Yıl 1978, Cilt 2, Sayı 12, s. 4-10. <http://egitimvebilim.ted.org.tr/index.php/EB/article/view/5616>, Erişim Tarihi: 17.09.2019.

ÇELİK, Zafer/ GÜR, Bekir S., “*Yükseköğretim Sistemlerinin Yönetimi ve Üniversite Özerkliği: Küresel Eğilimler ve Türkiye Örneği*”, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, Nisan 2014, Cilt 4, Sayı 1, s. 18-27.

DAĞLAR, Hasan, “*Kamu Üniversite Sanayi İşbirliği ve Bölgesel Kalkınma-TR82 Bölgesi Örneği*”, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl 2018, Cilt 8, Sayı 2, s. 305 – 329.

DEMİRER AKAR, Tuğba, 2547 sayılı Yükseköğretim Yasası Işığında Akademik Personel Atamaları ve Yargısal Denetimi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

DİKMEN CANIKLIOĞLU, Meltem, “*Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı*”, KHUKA, Şubat 2000, s. 42-53.

DOĞRAMACI, İhsan, Türkiye’de ve Dünyada Yükseköğretim Yönetimi, Meteksan A.Ş., Ankara, Eylül, 2007.

DURUKAN, Haydar, “*Ülkemizin Kalkınmasında Çağdaş Üniversitelerin Yeri*”, Erzincan Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 2004, Cilt 6, Sayı 2, s. 19-25.

ERAT, Veysel, “*Osmanlı’dan Günümüze Rektör Belirleme Usulü*”, Turkish Studies, Yıl 2019, Cilt 14, Sayı 2, s. 371-383.

ERDEM, Ali Rıza, “*Üniversite Özerkliği: Mali, Akademik ve Yönetimsel Açından Yaklaşım*”, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, Ağustos 2013, Cilt 3, Sayı 2, s. 97-107.

ERDEM, Ali, Üniversite- Sanayi İşbirliğinin, Üniversitelerin İdari ve Mali Özerklikleri ile Akademik Özgürlükleri Üzerine Etkileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.

FEYZİOĞLU, Bedi, “*Üniversite Özerkliği*”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Yıl 1981, Sayı 28, s. 127-133. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iumamk/issue/761/8193>, Erişim Tarihi: 21.08.2020.

GEDİKOĞLU, Tokay, “*Üniversite Özerkliği ve Akademik Özgürlük*”, Eğitim ve Bilim Dergisi, Cilt 14, Sayı 75, Haziran 1990, s. 26-34. <http://egitimvebilim.ted.org.tr/index.php/EB/article/view/5955/2078>, Erişim Tarihi: 06.07.2020.

GEDİKOĞLU, Tokay, “*Yükseköğretimde Akademik Özgürlük*”, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, Yıl 2013, Sayı 3, s. 179-183.

GİRİTLİ, İsmet/ **BİLGİN**, Pertev/ **AKGÜNER**, Tayfun/ **BERK**, Kahraman, İdare Hukuku, Der Yayınları, Altıncı Basım, İstanbul, 2013.

GÖK, Enes/ **GÜMÜŞ**, Sedat, “*Akademik Bir Alan Olarak Yükseköğretim Yönetimi*”, Türkiye’de Yükseköğretim Alanı, Kapsamı ve Politikaları, Editör: Ahmet Aypay, Pegem Akademi, Ankara, 2015.

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, Cilt 1-2, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Üçüncü Baskı, Bursa, 2019.

GÖZLER, Kemal, Mahalli İdareler Hukuku, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.

GÖZLER, Kemal/ **KAPLAN**, Gürsel, İdare Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Yirmi Beşinci Baskı, Bursa, 2019.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/ **TAN**, Turgut, İdare Hukuku Cilt I, Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.

GÜNAY, Durmuş/ **KILIÇ**, Muharrem, “*Cumhuriyet Dönemi Türk Yükseköğretiminde Rektör Seçimi ve Atamaları*”, Yükseköğretim Dergisi, Haziran 2011, Cilt 1, Sayı 1, s. 34-44.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, Ekim 2011.

GÜNDÜZ, F. Ebru, “*Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet*”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2015, Cilt 20, Sayı 33, s. 63-89.

GÜRAN, Sait, “*Orta Doğu Teknik Üniversitesi’nin Özerkliği Sorunu*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl 1970, Cilt 36, Sayı 1-4, s. 114-144.

GÜRSEL, Esin, “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları*”, ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2019, Cilt 1, Sayı 2, s. 391-424.

GÜRÜZ, Kemal, Dünya’da ve Türkiye’de Yükseköğretim Tarihçe ve Bugünkü Sevk İdare Sistemleri, ÖSYM Yayınları, İkinci Baskı, Ankara, 2003-4.

HETHERINGTON, Hector, “*University Autonomy*”, University Autonomy: It’s Meaning Today, International Association of Universities, Paris, 1965. <https://eric.ed.gov/?id=ED092027>, Erişim Tarihi: 04.05.2021.

HİRSH, Ernst E., Dünya Üniversiteleri ve Türkiye’de Üniversitelerin Gelişmesi, Cilt 1, İkinci Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1998.

İHSANOĞLU, Ekmeleddin, “*Darülfünun*”, TDV İslam Ansiklopedisi, 8. Cilt, İstanbul, 1993, s. 521-525, <https://islamansiklopedisi.org.tr/darulfunun>, Erişim Tarihi: 29.11.2019.

KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt I, 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ekim 2018.

KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri Cilt II, 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

KALABALIK, Halil, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori - Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

KARAARSLAN, Mehmet, *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008.

KARAYALÇIN, Yaşar, *“Üniversitelerin İdare ve Murakabesi, Mukayeseli Bir İnceleme”*, Ord. Prof. Dr. Ernst Hirsch' e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1964, s. 581-694.

KARSLI, Mehmet Rauf, *İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Ocak 2016.

KAVİLİ ARAP, Sultan, *“Türkiye’de Rektör Belirleme Süreci ve ‘Mütevelli Heyeti’ Tartışmaları”*, Memleket Siyaset Yönetim, Cilt 6, Sayı 16, 2011, s. 1-32.

KAVİLİ ARAP, Sultan, *“Türkiye Yeni Üniversitelere Kavuşurken: Türkiye’de Yeni Üniversiteler ve Kuruluş Gerekçeleri”*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Yıl 2010, Cilt 65, Sayı 1, s. 1-29.

KAYA, Cemil, *“İdari Vesayet Makamının “Onay” İşleminin Hukuki Niteliği ve Sonuçları”*, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt VI, Sayı 1-2, Yıl 2011.

KENT, Bülent, *“Almanya’da Yerel Özerklik”*, Prof. Dr. Turgut Akıntürk’e Armağan, (Editörler: Derya Ateş, Alper Bulur), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2018, s. 419-433.

KENT, Bülent, *“Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi”*, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran 2008, Cilt XII, Sayı 1-2, s. 31-49.

KENT, Bülent, *Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.

KENT, Bülent, *“Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler”*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl 2011, Cilt 69, Sayı 1-2, s. 485-503.

KILIÇ, Ramazan, *“Türkiye’de Yükseköğretimin Kapsamı ve Tarihsel Gelişimi”*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Kasım 1999, Sayı 3, s. 289-310.

KORKUT, Hüseyin, *Sorgulanan Yüksek Öğretim*, 2. Baskı, Anı Yayıncılık, Ankara, 2002.

KORKUT, Hüseyin, “*Üniversite Özerkliği*”, *Eğitim ve Bilim Dergisi*, Yıl 1993, Cilt 17, Sayı 88, <http://egitimvebilim.ted.org.tr/index.php/EB/article/view/5859/1996>, Erişim Tarihi: 27.04.2020.

KOZANOĞLU, Gonca, *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*, Adalet Yayınevi, Ankara, Şubat 2015.

KÜÇÜKCAN, Talip/ **GÜR**, S. Bekir, *Türkiye’de Yükseköğretim Karşılaştırmalı Bir Analiz*, 2. Baskı, SETA Yayınları, Ankara, Eylül 2010.

MICHAVIDA, Francisco/ **MARTINEZ**, Jorge M., “*Excellence of Universities versus Autonomy, Funding and Accountability*”, *European Review*, Vol. 26, No. S1, S48–S56, 2018, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-review/article/excellence-of-universities-versus-autonomy-funding-and-accountability/43578599237D52413268D1DE5F1428F5>, Erişim Tarihi: 18.04.2020.

MUTLU, Latif, *Yükseköğretime Giriş ve Üniversite Yönetimi*, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara, 2006.

MUTLU, Latif, *Devlet ve Vakıf Üniversiteleri Rektör Seçiminin Önemi*, Yalın Yayıncılık, İstanbul, 2009.

ÖZAYDIN, Abdülkerim, “*Nizamiye Medresesi*”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, 33. Cilt, İstanbul, 2007, s. 188-191, <https://islamansiklopedisi.org.tr/nizamiye-medresesi>, Erişim Tarihi: 17.09.2017.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 18. Basım, Ankara, 2018.

ÖZÇELİK, Selçuk, “*Anayasamız Muvacehesinde Üniversite Muhtariyeti (Özerkliği) Meselesi*”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Yıl 1969, Cilt 35, Sayı 1-4, s. 1-7.

ÖZDEMİR, Abdulkadir, “*Üniversitelerin Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri ve Üniversite Teşkilatı*”, İktisadiyat Dergisi, Yıl 1, Cilt 1, Sayı 1, Aralık 2017, s. 171-192.

ÖZTOPRAK, Sezin, “*Türk İdare Hukukunda “Saklı Yetki” Kavramına Kısa bir Bakış*”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2020, Cilt 24, Sayı 3, s. 385 – 415.

ÖZTÜRK, K. Burak, “*Türk Yükseköğretim Düzeninde Öğretim Üyesi Yetiştirilmesinin Hukuki Çerçevesi*”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2014, Cilt 5, Sayı 2, s. 173-194.

ÖZTÜRK, Sevim, Üniversite ve Özerklik Üniversite Özerkliğinin Göstergeleri, Pegem Akademi, Ankara, Ekim 2019.

ÖZER, Ahmet, “*Üniversiter Yapıda Bilimsel Özgürlük ve Yönetmelik Özerkliğinin Yeri ve Önemi*”, Dönüştürülen Üniversiteler ve Eğitim Sistemimiz, Eğitim Sen Yayınları (Editörler: Servet Akyol, M. Kemal Coşkun, Zafer Yılmaz, M. Berkay Aydın, Remzi Altunpolat), Ocak 2008.

ÖZER, Ahmet, “*Türkiye Üniversite Sistemine Genel Bir Bakış, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm için Bir Model Önerisi*”, Yükseköğretim Dergisi, Yıl 2012, Cilt 2, Sayı 2, s. 61-72.

PİYADEOĞLU, Cihan, “*Nizamiye Medreselerinin Kuruluşu ve Önemi*”, Selçuk Üniversitesi Selçuklu Araştırmaları Dergisi, Yıl 2018, Sayı 8, s. 124-135.

PRUVOT, Enora Bennetot, **ESTERMANN**, Thomas, University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017, European University Association, Belgium, 2017.

RUMELİLİ KOÇ, Özlem Menekşe, Özerklik Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Belediyeler, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2019.

SAN, Coşkun, “*Bir Toplumsal Kurum olan Üniversitede Özerklik ve Bilim Özgürlüğü*”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Yıl 1993, Cilt 48, Sayı 01, s. 149-153.

SELVİTOPU, Abdullah, “*Yükseköğretimde Uluslararasılaşma*”, Türkiye’de Yükseköğretim Alanı, Kapsamı ve Politikaları, Editör, Aypay, Ahmet, Pegem Akademi, Ankara, Nisan 2015.

SÖYLER, Yasin, “*3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?*”, ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2020, Cilt 2, Sayı 1, s. 59-110.

SÖYLER, Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018.

ŞAHİN, Menekşe/ **ALKAN**, Reha Metin, “*Yükseköğretimde Değişim Dönüşüm Süreci ve Üniversitelerin Genişleyen Roller*”, Eğitim ve Öğretim Araştırmaları Dergisi, Mayıs 2016, Cilt 5, Sayı 2, s. 297-307.

TAN, Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 8. Baskı, Ankara, Eylül 2009.

TANİLLİ, Server, Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş, 4. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, Kasım 2007.

TANSUĞ, Çağla, “*Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet*”, Legal Hukuk Dergisi, Yıl 2016, Cilt 14, Sayı 159, s. 1217-1263.

TEKELİ, İlhan, Cumhuriyet Öncesinde Üniversite Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gerçekleştirilmesinde Alınan Yol, Türkiye’de Üniversite Anlayışının Gelişimi (1861-1961), Editörler: Namık Kemal Aras, Emre Dölen, Osman Bahadır, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara, 2010.

TORTOP, Nuri/ **AYKAÇ**, Burhan/ **YAYMAN**, Hüseyin/ **ÖZER**, M. Akif, Mahalli İdareler, 2. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Ekim 2008.

TORTOP, Nuri, “*Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik*”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Eylül 1996, Cilt 5, Sayı 5, s. 3-13.

TÖGEL, Akif, “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü*”, Ombudsman Akademik Dergisi, Yıl 2016, Sayı 5, s. 91-110.

ULUSOY, D. Ali, Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

ULUSOY, Ali, Kamu Hizmeti İncelemeleri, Ülke Kitapları, İstanbul, Eylül, 2004.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, Osmanlı Tarihi, Cilt I-II-VI, 3. Baskı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1972.

ÜSTE, Rabia, “*Üniversite Rektörlük Seçimine Alternatif Yaklaşım ve Dokuz Eylül Üniversitesi Örneği*”, Ege Akademik Bakış Dergisi, Yıl 2003, Cilt 3, Sayı 1, s. 39-46.

YAKUBOĞLU, Kenan, Osmanlı Medrese Eğitimi ve Felsefesi, Gökkubbe Yayınları, İstanbul, 2006.

YAMAN, Adem, Türk Yükseköğretim Sisteminde Saydamlık ve Hesap Verebilirlik, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ocak, 2016.

YAMAN, Adem/ **ÖZDEMİR**, Servet, “*Yükseköğretim Yönetici Görüşlerine Göre Yükseköğretimde Yeniden Yapılanma İhtiyacı*”, İstanbul Aydın Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 2016, Cilt 2, Sayı 2, s. 1-37.

YASİN, Melikşah, “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri*”, Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, Cilt 36, Sayı 1, Ankara, s. 315-333.

YILDIRIM, Ramazan, “*Üniversite Kurumunun Dört Güncel Problemi*”, KHukA, Yıl 1998, s. 43-51.

YILDIRIM, Turan, “*İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı*”, Anayasa Yargısı Dergisi, 2019, Cilt 36, Sayı 1, Ankara, s. 293-314.

YILDIRIM, Turan, “*Vakıf Üniversitelerinin Denetlenmesi*”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Yıl 2015, Cilt 21, Sayı 2, s. 457-479.

YILMAZ, Dilşat, “*Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2008, Cilt 12, Sayı 1, s. 1215-1234.

YONTAR, İbrahim Güray/ **ÖZER**, Yunus Emre, “*Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari ve Mali Özerklik*”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Yıl 2018, Cilt 10, Sayı 2, s. 99-110.

YÜCE, Turhan Tufan, Üniversite ve Özerklik, Tur Yayınevi, Erzurum, 1971.

“*Yükseköğretim Kanunu’nda Yer Alması Gereken Temel İlkeler Hakkında Rapor*”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 43 Sayı 1, Yıl 1993, s. 5-14.

ZENGİN, Zeki Salih, “*Medreseden Üniversiteye*”, Çukurova Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, Yıl 2008, Cilt 8, Sayı 2, s. 211-221.

ZEYBEK CEBECİ, Ebru, “*Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Belirlenmesinde Objektivist ve Subjektivist Yaklaşımlar*”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Haziran 2019, Cilt 25, Sayı 1, s. 86–96.

İNTERNET KAYNAKLARI

DEVLET DENETLEME KURULU, “Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim -Yasal Çerçeve ve Uygulamalar-” Konulu Rapor Özeti, <https://docplayer.biz.tr/377994-Hizmete-ozel-t-c-cumhurbaskanligi-devlet-denetleme-kurulu-denetleme-raporu-raporun-konusu.html> Erişim Tarihi: 23.01.2021.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yükseköğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_Yuksekogretim.pdf, Erişim Tarihi: 08.01.2021.

Lima Bildirgesi,

https://personel.omu.edu.tr/docs/ders_dokumanlari/767_42413_1455.pdf, Erişim Tarihi: 27.04.2020.

OECD, Education Policy Analysis, 2003, <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.pdf>, Erişim Tarihi: 26.05.2020.

ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ, Yükseköğretimin Yeniden Yapılandırılması: Görüş ve Öneriler, Komisyon Raporu, Ankara.

https://www.metu.edu.tr/system/files/ODTU_Komisyon%20Raporu_18Tem.pdf, Erişim Tarihi: 16.12.2019.

TÜSİAD, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1953-turkiyede-yuksekogretim-egilimler-sorunlar-ve-firsatlar>, Erişim Tarihi: 08.01.2021.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c005/mgk_01005077ss0285.pdf, 2547 sayılı Kanun gerekçesi, Erişim Tarihi: 05.02.2021.

<https://www.harvard.edu/about-harvard/leadership-and-governance/>, Erişim Tarihi: 20.01.2021.

ULUSOY, Ali, “*Boğaziçi'nde çarpışan kanunlar mı, egolar mı?*” <https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/bogazici-nde-carpisan-kanunlar-mi-egolar-mi,29902>, Erişim Tarihi: 21.02.2021.

UNESCO, Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110220.page=34>, Erişim Tarihi: 27.04.2020.

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU, Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi, Meteksan A.Ş., Ankara, Şubat 2007. <https://www.yok.gov.tr/Documents/Yayinlar/Yayinlarimiz/Turkiyenin-yuksekogretim-stratejisi.pdf>, 20.01.2020.