

**T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**VAKIF YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARININ
HUKUKİ STATÜSÜ**



YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mehmet Mert DERMENCİ

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Özge AKSOYLU ÜRGER

ARALIK 2024

**T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**VAKIF YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARININ
HUKUKİ STATÜSÜ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mehmet Mert DERMENCİ

**Tez Savunma Jürisi: Doç. Dr. Özge AKSOYLU ÜRGER (Tez Danışmanı)
Prof. Dr. Ahmet YAYLA
Prof. Dr. Çağla TANSUĞ**

ARALIK 2024

ÖNSÖZ

Türkiye’de farklı yönleriyle gündeme gelen yükseköğretim kurumları bu çalışmada hukuki statüsü bakımından tartışma konusu yapılmıştır. Önünüzdeki bu çalışma olan Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Hukuki Statüsü, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programında hazırlanmış bir yüksek lisans tezidir.

Bu süreç boyunca bana sonsuz hoşgörü ve tolerans tanıyan; içinden çıkamadığım noktalarda, bizzat müdahale ederek yol gösteren; sorduğum soruları sabırla dinleyen ve sadece cevaplamakla kalmayıp, sorunun farklı bir çehresini gösteren; bu kadar dağınık mevzuat düzenlemesinin olduğu ve oldukça tartışmalı bir konunun ele alabilmemi mümkün kılan minnet duyduğum sayın hocam Doç. Dr. Özge AKSOYLU ÜRGER’e en derin şükranlarımı sunarım.

Tez savunma jürimde bulunan sayın Prof. Dr. Çağla TANSUĞ ve sayın Prof. Dr. Ahmet YAYLA’ya değerli eleştiri ve önerileri ile tezin son halini almasına katkıda bulundukları için teşekkürü borç bilirim.

Tüm bu süreç boyunca yanımda olan ve her daim desteklerini gördüğüm Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ndeki hocalarıma ve arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Tüm güler yüzlülüğü ile elinde bulunan kaynakları paylaşmaktan çekinmeyen, fikirleri ile katkıda bulunan sayın hocam İdare Hukuku Anabilim Dalı Başkanı Prof. Dr. Müslüm AKINCI’ya şükranlarımı sunmak isterim.

Bu süreçte insanıyeti ile her daim yanımda olan, akademik gelişimim için her türlü imkânı seferber eden sayın hocam ve dekanımız Prof. Dr. Bayram KESKİN’e en derin saygılarımı ve teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak; sundukları imkân, çalışma ortamı ve misafirperverlikleri nedeniyle İstanbul Medeniyet Üniversitesi’ne ve Kütüphane çalışanlarına teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR.....	iv
RESUME.....	v
ABSTRACT	x
ÖZET.....	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

VAKIF YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARININ KAMU TÜZEL KİŞİSİ OLARAK NİTELENDİRİLEBİLİRLİĞİ..... 6

1. Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Anayasal Ölçütü Bakımından Değerlendirme	8
a. Genel Olarak Kamu Tüzel Kişiliği Kurulması Rejimi Bakımından Değerlendirme.....	9
i. Yargı Kararları Bağlamında Değerlendirilmesi.....	22
aa. Anayasa Mahkemesi’nin İçtihadı Kapsamında Değerlendirilmesi	23
bb. Uyuşmazlık Mahkemesi’nin İçtihadı Kapsamında Değerlendirilmesi	34
ii. Öğreti Bakımından Değerlendirilmesi.....	35
2. Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının İçtihadı Ölçütleri Bakımından Değerlendirme	39
a. Kamu Tüzel Kişiliğinin İçtihadı Ölçütleri.....	40
b. İçtihadı Ölçütlerin Vakıf Yükseköğretim Kurumları Bakımından Değerlendirilmesi.....	49
i. Hukuki İşlemler Bakımından Değerlendirme	49
ii. Mallar Bakımından Değerlendirme	54
iii. Personel Bakımından Değerlendirme	57

İKİNCİ BÖLÜM

VAKIF YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARININ DEVLET YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDAN AYRIŞTIRILABİLİRLİĞİ 64

1. Mali Açıdan Değerlendirme	64
a. Sayıştay Denetimi Yönünden Değerlendirme	65
b. Kamu İhale Mevzuatı Yönünden Değerlendirme	70
2. İdari Açıdan Değerlendirme	75
a. YÖK ile İlişkiler Bakımından Değerlendirme	77
i. YÖK ile İlişkilerin Kapsamı	80
ii. YÖK ile İlişkilerin Niteliği	84
b. Garantör Üniversite ile İlişkiler Bakımından Değerlendirme	84
i. Garantör Üniversite ile İlişkilerin Kapsamı	85

ii. Garantör Üniversite ile İlişkilerin Niteliği.....	87
SONUÇ.....	89
KAYNAKÇA	94
ÖZGEÇMİŞ.....	106
TEZ ONAY SAYFASI.....	107



KISALTMALAR

Anayasa	: 1982 Anayasası
A.Ş.	: Anonim Şirket
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
c.	: Cilt
çev.	: Çevirmen
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
D.	: Daire
E.	: Esas
HB	: Hukuk Bölümü
HGK	: Hukuk Genel Kurulu
Ibid.	: Aynı yerde, aynı eserde
İDDK	: İdari Davalar Daireleri Kurulu
İKÜHFD	: İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayı
sy.	: Sayfa
ss.	: Sayfa Aralığı
T.	: Tarih
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
Uy.M	: Uyuşmazlık Mahkemesi
vd.	: ve diğerleri
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

RESUME

La Constitution de 1982 a reconnu aux fondations la possibilité de créer des établissements d'enseignement supérieur. Jusqu'à la Constitution de 1982, le service public de l'enseignement supérieur était assuré par l'administration elle-même; cependant, avec cet amendement, les obstacles à la création d'établissements d'enseignement supérieur par des personnes de droit privé ont été levés. Cette disposition, qui a ouvert la voie à la création d'établissements d'enseignement supérieur par des fondations, a été incluse dans le projet de Constitution de 1982 par le Conseil national de sécurité. Force est de constater que le débat que cette disposition a suscité dans notre droit revêt en réalité plusieurs aspects.

Tout d'abord, les fondations, qui sont des personnes morales de droit privé, sont créées en droit turc à la suite de la dotation d'un certain bien ou sous condition d'affectation, à condition que ce ne soit pas dans un but lucratif. À cet égard, les fondations constituent un ensemble de biens. Bien entendu, si les fondations sont généralement créées à des fins caritatives ou d'utilité publique, toutes les fins caritatives ou d'utilité publique ne conduisent pas à la création d'une fondation; la personne doit également et spécifiquement exprimer cette volonté.

A ce titre, les fondations, personnes morales de droit privé, se voient offrir la possibilité d'exercer une activité que les personnes morales de droit privé n'ont pas encore connue. Pour mémoire, jusqu'à la Constitution de 1982, le service public de l'enseignement supérieur était un service assuré par l'administration elle-même et uniquement par l'administration. Comment et de quelle manière les fondations, qui ne sont pas des personnes morales de droit public, vont-elles remplir ce service public constitue la base de cette discussion.

L'article 130 de la Constitution, intitulé «Établissements d'enseignement supérieur», régit les établissements d'enseignement supérieur. Selon cet article, les universités sont des entités juridiques publiques établies par l'État et par la loi, avec des garanties telles que l'autonomie scientifique.

Au deuxième paragraphe de l'article 130 de la Constitution, on constate que le concept d'enseignement supérieur est directement préféré à celui d'université. Il est stipulé que les établissements d'enseignement supérieur peuvent être créés par des fondations conformément aux procédures et principes énoncés dans la loi, sous la supervision et le contrôle de l'État, à condition qu'ils n'aient pas de but lucratif. La différence de concept se reflète également dans les décisions judiciaires. Outre cette

différence de concept, il est déjà admis en droit turc que les fondations ne peuvent être créées dans un but lucratif.

Alors que le législateur constitutionnel préfère utiliser le terme d'université tout au long du texte de l'article, dans le dernier paragraphe de l'article 130 de la Constitution, qui est une autre disposition qui mentionne les institutions à créer par les fondations, le législateur constitutionnel préfère utiliser à nouveau le terme d'établissement d'enseignement supérieur. Une autre signification de ce paragraphe est qu'il stipule que les établissements d'enseignement supérieur à créer par les fondations sont soumis aux dispositions relatives aux établissements d'enseignement supérieur créés par l'État en termes d'études académiques, de mise à disposition de personnel académique et de sécurité, en dehors des questions financières et administratives.

L'analyse du neuvième paragraphe de l'article 130 de la Constitution montre qu'un certain nombre de garanties ont été introduites conformément à la structure du service public de l'enseignement supérieur. La plus importante d'entre elles est que les procédures pour l'exercice du droit de supervision et de contrôle de l'État, les droits financiers et personnels du personnel académique et l'utilisation des ressources financières fournies par l'État doivent être réglementés par la loi. Bien que cette disposition ait été introduite pour les universités créées par l'État, elle sera également appliquée aux établissements d'enseignement supérieur créés par des fondations dans la mesure appropriée.

Après toutes ces réglementations, la création de fondations d'enseignement supérieur en droit turc a été évaluée non seulement par le législateur mais aussi par la Cour constitutionnelle. En fait, deux décisions fondamentales rendues en 1990 et 1992 peuvent être considérées comme ayant déterminé le sort des fondations d'établissements d'enseignement supérieur en Turquie. La première est la décision de la Cour constitutionnelle (AYM) E.1990/2, K.1990/10 datée du 30.05.1990; la seconde est la décision de l'AYM E.1991/21, 1992/42 datée du 19.06.1992. Ce qui est remarquable dans ces deux décisions, c'est qu'elles n'ont pas été prises à l'unanimité. Comme nous le mentionnons fréquemment dans notre étude, on peut même affirmer que ces jugements, qui comportent un large éventail de votes dissidents et différents, constituent un sujet de recherche en soi.

Immédiatement après la disposition stipulant que les universités sont créées par la loi, la Constitution stipule que les fondations peuvent également créer des établissements d'enseignement supérieur. Dans ce cas, que souligne le législateur constitutionnel? L'opinion majoritaire souligne la séparation financière et administrative et affirme que les établissements d'enseignement supérieur des fondations ne peuvent être créés que par la loi et qu'ils peuvent être des entités juridiques publiques. Les opinions dissidentes dans les deux décisions soutiennent que les établissements d'enseignement supérieur créés par des fondations ne peuvent pas être créés par la loi et ne peuvent pas être des entités juridiques publiques.

En effet, en créant une situation paradoxale, la Cour constitutionnelle accepte que la volonté qui conduit à la création de personnes morales de droit public puisse être donnée par des personnes morales de droit privé. D'une part, la Cour constitutionnelle affirme que le patrimoine et le financement des établissements d'enseignement supérieur de fondation seront assurés par des personnes de droit privé ; d'autre part, la Cour constitutionnelle affirme que les universités de fondation seront

soumises aux mêmes dispositions que les universités d'État, à l'exception des exceptions financières et administratives introduites pour les établissements d'enseignement supérieur de fondation, notamment les conditions d'avoir la personnalité juridique publique et d'être établies par la loi.

La question du statut juridique des fondations d'enseignement supérieur, sur laquelle même la Cour constitutionnelle est si divisée, a également suscité des débats au sein de la doctrine. Si l'on examine la doctrine, la plupart des auteurs ont défendu un argument similaire à l'opinion majoritaire de la Cour constitutionnelle. Certains auteurs soutiennent qu'ils ont une double identité, d'autres qu'ils sont atypiques et d'autres encore qu'ils sont des personnes morales de droit public *sui generis*. La doctrine n'a pas été en mesure de fournir une opinion claire sur la question de savoir si les établissements d'enseignement supérieur des fondations sont ou non des personnes morales de droit public.

Les membres et les auteurs de la Cour constitutionnelle, unis dans l'opinion que les établissements d'enseignement supérieur fondés ne sont pas des personnes morales publiques, ont souligné leur position financière et administrative unique et ont affirmé que la volonté de fondation appartient à une personne de droit privé, qu'ils se financent eux-mêmes financièrement et monétairement et qu'ils sont donc des personnes morales de droit privé. En fait, comme nous l'avons indiqué ici, certains membres et auteurs, soulignant la différenciation des concepts dans l'article 130 de la Constitution, ont soutenu que les fondations ne peuvent être fondatrices que d'établissements d'enseignement supérieur autres que les universités. Cependant, la composition générale de la Cour n'a pas préféré aborder la différenciation conceptuelle de l'article 130 de la Constitution et cet aspect du problème.

Malgré les décisions de la Cour constitutionnelle établissant une jurisprudence selon laquelle les fondations d'enseignement supérieur sont des entités juridiques publiques, le législateur a continué à adopter des réglementations incompatibles avec cette jurisprudence. Il s'agit par exemple de l'exclusion des fondations d'enseignement supérieur de la loi sur les marchés publics n° 4743 et de l'exclusion des fondations d'enseignement supérieur du droit d'expropriation en vertu de la loi sur l'enseignement supérieur n° 2547. En fait, la Cour constitutionnelle, ainsi que le législateur, tentent de redonner à ces organisations, qui sont censées être des personnes morales publiques, les habits de personnes morales de droit privé. Cette situation contradictoire n'existe pas seulement dans la réglementation du législateur. Comme nous le soulignerons de temps à autre dans notre étude, les établissements d'enseignement supérieur des fondations sont immunisés contre de nombreux droits et obligations accordés aux personnes morales de droit public dans de nombreux litiges portés devant les tribunaux.

Si l'on considère l'ensemble de ces éléments, la place des fondations d'enseignement supérieur dans l'organisation administrative turque est d'une grande importance. A cette fin, dans la première section, la qualification d'une fondation d'établissement d'enseignement supérieur en tant que personne morale de droit public est soulignée. La condition d'être établi par la loi, qui est l'une des deux conditions de base pour être une entité juridique publique et qui est soulignée dans les articles 123 et 130 de la Constitution, et d'autres questions introduites pour les établissements d'enseignement supérieur dans l'article 130 de la Constitution sont évaluées.

C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour un ordre chronologique dans notre examen. L'état du régime de création des personnes morales de droit public dans notre droit avant l'amendement constitutionnel de 2017 et les opinions de la doctrine et des décisions judiciaires sont évalués. Ensuite, les discussions sur les décrets présidentiels (CBK), qui sont entrés dans le droit turc avec l'amendement constitutionnel de 2017, en termes de personnes morales publiques sont examinées. Ensuite, il est évalué si l'exigence de l'établissement par la loi dans l'article 130 de la Constitution indique une nouvelle possibilité ou une possibilité avant et après l'amendement constitutionnel de 2017.

Dans la deuxième section du chapitre, le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur de fondation est analysé en termes de critères jurisprudentiels établis par les décisions judiciaires. En résumé, la spécificité administrative et financière des établissements d'enseignement supérieur des fondations et leur position en termes de puissance publique et de privilèges sont discutées. Enfin, les effets concrets de cette discrimination sur le fonctionnement, les biens et le personnel des fondations d'enseignement supérieur ont été évalués. Il a été observé que, d'une part, les garanties fournies par la Constitution et, d'autre part, la situation administrative et financière unique des fondations d'enseignement supérieur ont conduit à des décisions très controversées.

Dans notre étude, la Cour constitutionnelle a soutenu que les établissements d'enseignement supérieur des fondations, qui sont considérés comme des entités juridiques publiques, devraient également être soumis à certaines obligations et à certains privilèges de la puissance publique dans le cadre des dispositions de la Constitution, en particulier de l'article 130 de la Constitution. Outre l'acceptation du fait que ces privilèges et obligations seront imposés par la loi, que signifie le fait que les établissements d'enseignement supérieur des fondations soient soumis aux mêmes dispositions que les établissements d'enseignement supérieur créés par l'État, à l'exception des questions financières et administratives? Par exemple, quelle est la portée de l'immunité administrative? Peut-elle élire ses administrateurs sans procédure d'approbation? Est-il possible que cette organisation, qui est financièrement distincte, n'est pas incluse dans la loi budgétaire et finance ses propres activités, soit immunisée contre certaines obligations publiques? Autant de questions auxquelles il est difficile de répondre.

Dans ce cadre, la deuxième partie de l'étude se concentre sur la séparabilité financière et administrative des établissements d'enseignement supérieur des fondations, que nous reconnaissons désormais comme des entités juridiques publiques, par rapport aux établissements d'enseignement supérieur de l'État, comme le stipule la Constitution. Dans cette partie, qui a débuté par une évaluation des aspects financiers, nous avons analysé si ces établissements peuvent être contrôlés par la Cour des comptes, qui exerce des fonctions d'audit au nom de la Grande Assemblée nationale turque, et nous avons formulé quelques hypothèses et suggestions à cet égard. En effet, il est paradoxal de discuter de la question de savoir si ces institutions, qui s'autofinancent en termes financiers et monétaires, peuvent être contrôlées par une institution qui contrôle l'utilisation du budget. Néanmoins, notre intention ici est d'examiner s'il est possible, en vertu du droit turc, que ces institutions, dont les biens sont considérés comme des biens publics, puissent être contrôlées par le système judiciaire de contrôle de la responsabilité.

Dans la suite de cette section, les établissements d'enseignement supérieur des fondations, qui assurent le service public de l'enseignement supérieur en tant qu'entité juridique publique, sont analysés et évalués en termes de législation sur les marchés publics en ce qui concerne l'acquisition de services et de biens. Il a été évalué si ces institutions, qui sont toujours des entités juridiques publiques, bien que financièrement distinctes, et dont nous admettons qu'elles utilisent des biens publics pour réaliser leurs activités, sont liées par les réglementations de base introduites pour garantir la transparence et l'égalité dans le secteur public. Pour ce faire, les dispositions de la Constitution et de la législation existante ont été analysées.

Dans cette section, il est également nécessaire d'évaluer la signification et la portée de la distinction administrative. A cette fin, les relations des établissements d'enseignement supérieur de base avec le Conseil de l'enseignement supérieur (YÖK), qui est régi par l'article 131 de la Constitution en tant qu'organisation suprême de l'enseignement supérieur, les limites de ces relations et la nature de ces relations ont été évaluées à la lumière d'un certain nombre de décisions. Par conséquent, la mesure dans laquelle une institution publique spécialisée dans l'enseignement supérieur peut superviser les institutions d'enseignement supérieur de fondation, dont la Constitution stipule qu'elles exécuteront le service public de l'enseignement supérieur sous la supervision et le contrôle de l'État, est un autre problème abordé dans cette partie de notre étude.

Enfin, nous avons analysé les Universités d'Etat garantes, qui ont été mises à l'ordre du jour avec les établissements d'enseignement supérieur fondateurs et qui ont trouvé leur place dans très peu de réglementations légales. On a cherché à répondre à la question de savoir si cette institution, que l'on trouve principalement dans les règlements et autres actes réglementaires, est réellement une institution de tutelle ou si elle a un statut différent. Ensuite, la constitutionnalité des règlements qui déterminent ses devoirs et ses pouvoirs a été discutée. Enfin, une évaluation a été faite sur la portée et la nature de cette relation en termes d'universités d'État garantes.

Dans la partie conclusive, plutôt que d'arriver à un jugement final à la lumière de ces évaluations, comme nous l'avons fait dans tous les chapitres, nous présentons certaines possibilités concernant les établissements d'enseignement supérieur fondés et nous soulignons les questions qui doivent être résolues pour qu'ils acquièrent une apparence légale. Bien que nous soyons convaincus que ce problème résulte à la fois de la réglementation incomplète du législateur constitutionnel et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, nous avons essayé de placer les opinions de la doctrine et du pouvoir judiciaire dans un système au sein de l'Organisation administrative turque.

ABSTRACT

The 1982 Constitution allows foundations to establish higher education institutions. Until the 1982 Constitution, the public service of higher education was carried out by the administration itself; however, with this amendment, the obstacles to the establishment of higher education institutions by private law persons were removed. This provision, which paved the way for foundations to establish higher education institutions, was included in the draft Constitution of 1982 by the National Security Council. We have to state that the debate that this provision has brought to our law has, in fact, several aspects.

First of all, foundations, which are private law legal entities, are established in Turkish law as a result of the endowment of a certain asset or with the condition of allocation, provided that it is not for the purpose of profit. In this respect, foundations are a collection of property. Of course, although foundations are generally established for charitable purposes or public benefit, not every charitable or public benefit purpose leads to the establishment of a foundation; the person must also and specifically express this will.

And yet, foundations, which are private law legal entities, have been given the opportunity to carry out an activity that has not yet been experienced by private law legal entities. To recall, until the 1982 Constitution, the public service of higher education was a service provided by the administration itself and only by the administration. How and in what manner foundations, which are not public legal entities, will fulfill this public service constitutes the basis of this debate.

Article 130 of the Constitution, titled “Higher Education Institutions”, includes regulations on higher education institutions. Accordingly, universities are public legal entities established by the State and by law, with guarantees such as scientific autonomy.

When we come to the second paragraph of Article 130 of the Constitution, it is seen that the concept of higher education is directly preferred instead of the concept of university. It is stipulated that Higher Education Institutions may be established by foundations in accordance with the procedures and principles set forth in the law, under the supervision and control of the State, provided that they are not for profit. The difference of concept here is also reflected in judicial decisions. Aside from this difference of concept, it is already accepted in Turkish law that foundations cannot be established for the purpose of profit.

While the constitutional legislator prefers to use the term university throughout the text of the article, in the last paragraph of Article 130 of the Constitution, which is another provision that mentions the institutions to be established by foundations, the constitutional legislator prefers to use the term higher education institution again. Another significance of this paragraph is that it stipulates that higher education institutions to be established by foundations shall be subject to the provisions applicable to higher education institutions established by the State in terms of academic studies, provision of academic staff and security, apart from financial and administrative matters.

When we examine the ninth paragraph of Article 130 of the Constitution, it is seen that certain guarantees have been introduced in accordance with the structure of the public service of higher education. Foremost among these is the order that matters such as the procedures for the exercise of the State's right of supervision and control, the financial and personal rights of academic staff, and the use of financial resources provided by the State must be regulated by law. Although this provision has been introduced for universities established by the State, it will also apply to higher education institutions established by foundations to the extent appropriate.

After all these regulations, how a foundation higher education institution should be established in Turkish law has been evaluated not only by the legislator but also by the Constitutional Court. As a matter of fact, there are two main decisions in 1990 and 1992 that can be argued to have determined the fate of foundation higher education institutions in Turkey. The first one is the Constitutional Court's (AYM) decision E.1990/2, K.1990/10 dated 30.05.1990; the second one is the AYM's decision E.1991/21, 1992/42 dated 19.06.1992. What is striking in these two decisions is that both decisions were not unanimous. As we frequently refer to in our study, it can even be argued that these decisions, which have a wide range of dissenting and different votes, constitute a research topic in themselves.

Immediately after the provision stipulating that universities shall be established by law, the Constitution stipulates that foundations may also establish higher education institutions. In this case, what does the Constitutional legislator point to? The majority opinion underlines the financial and administrative separation and argues that foundation higher education institutions can only be established by law and can be public legal entities. The dissenting opinions in both decisions argue that higher education institutions to be established by foundations cannot be established by law and cannot be public legal entities.

Indeed, the Constitutional Court, creating a paradoxical situation, accepts that the will that leads to the establishment of public legal entities can be given by private law legal entities. On the one hand, the Constitutional Court argues that the assets and financing of foundation higher education institutions will be provided by private law entities; on the other hand, the Constitutional Court asserts that foundation universities will be subject to the same provisions as state universities, with the exception of the financial and administrative exceptions for foundation higher education institutions, in particular the conditions of having public legal personality and being established by law.

The issue of the legal status of foundation higher education institutions, on which even the Constitutional Court is so divided, has also caused debates in the

doctrine. When we look at the doctrine, most of the authors defend a similar argument with the majority opinion of the Constitutional Court. Some authors argue that they have dual identities, some argue that they are atypical, and some argue that they are sui generis public legal entities. The doctrine has not been able to provide a clear opinion on whether foundation higher education institutions are public legal entities or not.

The members of the Constitutional Court and the authors who agree on the view that foundation higher education institutions are not public legal entities have underlined their unique financial and administrative position and claimed that the founding will belongs to a private law person, that they finance themselves financially and monetarily, and therefore that they are private law legal entities. In fact, as we have stated here, some members and authors, pointing to the differentiation of concepts in Article 130 of the Constitution, have argued that foundations can only be founders of higher education institutions other than universities. However, the general composition of the court did not prefer to address the conceptual differentiation in Article 130 of the Constitution and this aspect of the problem.

Although the judgments of the Constitutional Court have established a case law that foundation higher education institutions are public legal entities, the legislator has continued to make regulations that are incompatible with this case law. Examples of these are the exclusion of foundation higher education institutions from the Public Procurement Law No. 4743 and the exclusion of foundation higher education institutions from the right of expropriation under the Higher Education Law No. 2547. In fact, the Constitutional Court, as well as the legislature, is trying to dress these institutions, which are stated to be public legal entities, in the clothes of private law legal entities again. This contradictory situation does not only exist in the regulations made by the legislator. As we will point out from time to time in our study, foundation higher education institutions are immunized from many rights and obligations granted to public legal entities in many disputes reflected in the judiciary.

When all these are considered together, the place of foundation higher education institutions in the Turkish Administrative Organization is of great importance. For this purpose, the first section focuses on the qualification of a foundation higher education institution as a public legal entity. The condition of being established by law, which is one of the two basic conditions of being a public legal entity and emphasized in Articles 123 and 130 of the Constitution, and other issues introduced for higher education institutions in Article 130 of the Constitution are evaluated.

Therefore, a chronological flow has been preferred in our review. Firstly, the status of the regime of establishing public legal entities in our law before the 2017 Constitutional Amendment and the opinions in the doctrine and judicial decisions are evaluated. Afterwards, the discussions on the Presidential Decrees (CBK), which entered Turkish law with the 2017 Constitutional Amendment, in terms of public legal entities are discussed. Subsequently, it is evaluated whether the requirement of establishment by law under Article 130 of the Constitution points to a new possibility or possibility before and after the 2017 Constitutional Amendment.

In the second section of the chapter, the functioning of foundation higher education institutions is analyzed in terms of jurisprudential criteria established by

judicial decisions. In summary, the administrative and financial distinctiveness of foundation higher education institutions and their position in terms of public power and privileges are discussed. Finally, the concrete effects of this discrimination on the operations, property and personnel of foundation higher education institutions have been evaluated. It has been observed that the guarantees provided by the Constitution on the one hand, and the unique administrative and financial situation of foundation higher education institutions on the other, have led to highly controversial decisions.

In our study, it has been argued by the Constitutional Court that foundation higher education institutions, which are determined to be public legal entities, should also be subject to certain obligations and privileges of public power within the framework of the provisions of the Constitution, particularly Article 130 of the Constitution. Aside from the acceptance that these privileges and obligations will be imposed by law, what does it mean that foundation higher education institutions are subject to the same provisions as State-established higher education institutions, except for financial and administrative matters? For instance, what is the scope of administrative immunity? Can it elect its administrators without an approval process? Is it possible for this organization, which is financially distinct, is not included in the budget law and finances its own activities, to be immune from certain public obligations? Indeed, these are difficult questions that need to be answered.

The second part of the study focuses on the financial and administrative separability of foundation higher education institutions, which we now recognize as public legal entities, from state higher education institutions, as stipulated in the Constitution. In this section, which begins with an assessment of their financial aspects, we examine whether they can be audited by the Court of Accounts, which performs auditing duties on behalf of the Turkish Grand National Assembly, and make some assumptions and recommendations in this regard. Indeed, it is paradoxical to argue that these institutions, which are self-financing in financial and monetary terms, can be audited by an institution that audits the use of the budget. Nevertheless, our intention here is to examine whether it is possible under Turkish law for these institutions, whose property is considered public property, to be auditable by the accountability judiciary.

In the remainder of this section, foundation higher education institutions, which fulfill the public service of higher education as a public legal entity, are examined and evaluated in terms of procurement legislation in relation to the procurement of services and goods. It is evaluated whether these institutions, which are still public legal entities, albeit financially distinct, and which we accept that they use public goods to fulfill their activities, are bound by the basic regulations introduced to ensure transparency and equality in the public sector. For this reason; both the provisions in the Constitution and the existing legislation have been examined.

In this section, it is also necessary to evaluate the meaning and scope of being administratively distinct. For this purpose, the relations of foundation higher education institutions with the Council of Higher Education (YÖK), which is regulated in Article 131 of the Constitution as the Higher Education Superior Institution, the limits of these relations and the nature of these relations have been evaluated in the light of a number of decisions. Consequently, the extent to which a public institution specialized in higher education can supervise foundation higher education institutions, which the Constitution states will perform the public service of higher education under the

supervision and control of the State, is another problem discussed in this part of our study.

Finally, the Guarantor State Universities, which have come to the agenda with foundation higher education institutions and are found in very few legal regulations, are analyzed. The question of whether this institution, which is mostly found in regulations and other regulatory acts, is really a guardianship institution, or whether it has a different status, has been sought to be answered. Subsequently, the constitutionality of the regulations determining its duties and powers has been discussed. Finally, an assessment has been made on the scope and nature of this relationship in terms of Guarantor State Universities.

In the conclusion, rather than reaching a final judgment in the light of these evaluations, as we have done in all chapters, we have presented certain possibilities about foundation higher education institutions and pointed out the issues that need to be done in order for them to gain a legal appearance. Although we believe that this problem is a problem created both by the incomplete regulation of the Constitutional legislator and by the Constitutional Court's own jurisprudence, the opinions of the doctrine and the judiciary have been tried to be placed in a system within the Turkish Administrative Organization.

ÖZET

1982 Anayasası ile vakıfların yükseköğretim kurumu kurabilecekleri kabul edilmiştir. 1982 Anayasası'na kadar yükseköğretim kamu hizmeti, bizzat idare tarafından yerine getirilmekte iken; bu değişiklik ile, özel hukuk kişilerinin yükseköğretim kurumu kurabilmesinin önündeki engeller kaldırılmıştır. Vakıfların yükseköğretim kurumu kurabilmesinin önünü açan bu hüküm; Milli Güvenlik Konseyi tarafından 1982 Anayasa taslağına eklenmesi ile Türk hukukuna girmiştir. Bu hükmün hukukumuza getirdiği tartışmanın, aslında, birkaç yönünün bulunduğunu ifade etmek zorundayız.

Her şeyden önce bir özel hukuk tüzel kişisi olan vakıflar; Türk hukukunda, kazanç amacına yönelik olmamak kaydıyla, belli bir malvarlığının vakfedilmesi neticesinde veya tahsis şartı ile kurulmaktadır. Bu bakımdan vakıflar, birer mal topluluğudur. Tabii, çoğunlukla hayır veya kamu yararı amacı ile kurulmasına rağmen; her hayır veya kamu yararı amacı, vakıf kurulmasına neden olmamakta; kişinin ayrıca ve özel olarak, bu iradesini ortaya koyması gerekmektedir.

Hal böyleyken, bir özel hukuk tüzel kişisi olan vakıflara; özel hukuk tüzel kişileri tarafından, henüz deneyimlenmemiş bir faaliyeti yerine getirme imkânı verilmiştir. Hatırlatırsak, 1982 Anayasasına kadar yükseköğretim kamu hizmeti, bizzat ve yalnızca idare tarafından sunulan bir hizmet idi. Kamu tüzel kişisi olmayan vakıfların bu kamu hizmetini nasıl ve ne şekilde yerine getireceği de bu tartışmanın zeminini oluşturmaktadır.

“Yükseköğretim Kurumları” başlıklı Anayasa'nın 130. maddesinde yükseköğretim kurumlarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre üniversiteler; Devlet eliyle ve kanunla kurulan, bilimsel özerklik gibi güvencelere sahip, kamu tüzel kişileridir.

Anayasa'nın 130. maddesinin ikinci fıkrasına geldiğimizde ise; üniversite kavramı yerine, doğrudan yükseköğretim kavramının tercih edildiği görülmektedir. Yükseköğretim Kurumlarının ise kanunda gösterilen usul ve esaslar dairesinde, Devletin gözetim ve denetimi altında, kazanç amacına yönelik olmamak şartıyla, vakıflar tarafından da kurulabilecekleri öngörülmüştür. Buradaki kavram farklılığı yargı kararlarına da yansımıştır. Bu kavram farklılığı bir yana; hali hazırda Türk hukukunda, kazanç amacına yönelik olarak vakıf kurulamayacağı kabul edilmiş bir durumdur.

Anayasa koyucu madde metni boyunca, üniversite sözcüğüne yer vermeyi tercih ederken; vakıfların kuracağı kurumlardan bahsettiği bir diğer hüküm olan, Anayasa'nın 130. maddesinin son fıkrasında, tekrardan yükseköğretim kurumu kavramına yer vermeyi tercih etmektedir. Bu fıkranın bir diğer önemi ise; vakıflar tarafından kurulacak olan yükseköğretim kurumlarının, mali ve idari konular dışında, akademik çalışmaları, akademik personelinin sağlanması ve güvenlik yönlerinden, Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları için getirilen hükümlere tabi olacağının düzenleme altına alınmasıdır.

Anayasa'nın 130. maddesinin dokuzuncu fıkrasını incelediğimizde ise; yükseköğretim kamu hizmetinin yapısına uygun olarak, birtakım güvenceler getirildiği görülmektedir. Bunların başında; Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri, akademik personelin mali ve özlük hakları, Devletin sağladığı mali kaynakların kullanılması gibi hususların kanunla düzenlenmesinin emredilmesi sayılabilir. Bu hüküm, Devlet eliyle kurulan üniversiteler için getirilmesine rağmen; uygun olduğu ölçüde vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumları hakkında da uygulanacaktır.

Tüm bu düzenlemelerden sonra, Türk hukukunda vakıf yükseköğretim kurumunun nasıl kurulacağı kanun koyucunun yanında AYM tarafından da değerlendirilmiştir. Nitekim, Türkiye'de vakıf yükseköğretim kurumlarının akıbetini belirlediğini ileri sürebileceğimiz, 1990 ve 1992'de verilmiş iki temel karar vardır. Bunlardan ilki, AYM'nin, E.1990/2, K.1990/10 ve 30.05.1990 tarihli kararı iken; ikincisi ise, AYM'nin E.1991/21, 1992/42 ve 19.06.1992 tarihli kararıdır. Bu iki kararda dikkat çekici olan husus, her iki kararın da oybirliği ile verilmemesidir. Çalışmamızda sıklıkla atıf yaptığımız üzere, oldukça geniş bir perspektifte karşı oy ve değişik oyların bulunduğu bu kararların; başlı başına bir araştırma konusunu oluşturduğu dahi iddia edilebilir.

Anayasa'da, üniversitelerin kanunla kurulacağını düzenleyen hükmün hemen ardından, vakıfların da yükseköğretim kurumu kurabilecekleri düzenlenmiştir. Bu durumda Anayasa koyucu neye işaret etmektedir? Bu konuda çoğunluk görüşü; mali ve idari yönden ayrışılığın altını çizerek, vakıf yükseköğretim kurumlarının, ancak kanunla kurulabileceğini ve kamu tüzel kişisi olabileceğini ileri sürmektedir. Her iki karardaki karşı oy görüşleri; vakıflarca kurulacak olan yükseköğretim kurumlarının, kanunla kurulamayacağını ve kamu tüzel kişisi olamayacaklarını ileri sürmektedir.

Gerçekten de AYM; paradoksal bir durum yaratarak, kamu tüzel kişilerinin kurulmasına neden olan iradenin, özel hukuk tüzel kişilerin verilebileceğini kabul etmektedir. Bir taraftan AYM, vakıf yükseköğretim kurumlarının malvarlığı ve finansmanının özel hukuk kişilerin sağlanacağını; diğer taraftan vakıf üniversitelerinin, vakıf yükseköğretim kurumları için getirilen mali ve idari istisnalar dışında, başta kamu tüzel kişiliğine sahip olma ve kanunla kurulma şartları olmak üzere Devlet üniversiteleri ile aynı hükümlere tabi olacağını ileri sürmektedir.

AYM'nin bile kendi içinde bu kadar ayrıldığı vakıf yükseköğretim kurumlarının hukuki statüsü meselesi, öğretilerde de tartışmalara neden olmuştur. Öğretilere baktığımızda, yazarların birçoğu AYM'nin çoğunluk görüşü ile benzer bir iddiayı savunmuştur. Kimi yazarlar çift kimlikli olduklarını, kimi atipik olduklarını, kimi ise sui generis kamu tüzel kişisi olduklarını ifade etmiştir. Öğreti, vakıf

yükseköğretim kurumlarının, kamu tüzel kişisi olup olmadıkları hakkında net bir görüş ortaya koyamamıştır.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının, kamu tüzel kişisi olmadığı görüşünde birleşen AYM üyeleri ve yazarlar; mali ve idari yönden özgü konumlarının da altını çizerek, kurucu iradenin özel hukuk kişisine ait olduğunu, kendi kendilerini mali ve parasal yönden finanse ettiklerini, dolayısıyla bunların özel hukuk tüzel kişisi olduklarını iddia etmişlerdir. Hatta, burada ifade ettiğimiz gibi, Anayasa'nın 130. maddesindeki kavram farklılaşmasına işaret eden birtakım üye ve yazarlar; vakıfların, ancak ve ancak üniversite dışındaki yükseköğretim kurumlarının kurucusu olabileceklerini ileri sürmüşlerdir. Ancak mahkemenin genel kompozisyonu, Anayasa'nın 130. maddesindeki kavram farklılaşmasına ve sorunun bu yönüne eğilmeyi tercih etmemiştir.

AYM kararlarında vakıf yükseköğretim kurumlarının, kamu tüzel kişisi oldukları yönünde bir içtihat oluşturmansına rağmen; kanun koyucu, bu içtihatla bağdaşmayan düzenlemeler yapmaya devam etmiştir. Bunlara örnek olarak; vakıf yükseköğretim kurumlarının, 4743 sayılı Kamu İhale Kanunundan hariç tutulması ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu düzenlemesiyle kamulaştırma hakkından menedilmesi sayılabilir. Öyle ki, AYM'nin yanında kanun koyucu tarafından da kamu tüzel kişisi olduğu ifade edilen bu kuruluşlara yeniden özel hukuk tüzel kişisi elbisesi giydirilmeye çalışılmaktadır. Bu çelişkili durum, sadece kanun koyucunun yaptığı düzenlemelerde de bulunmamaktadır. Çalışmamızda da yer yer işaret edeceğimiz üzere; yargıya yansıyan birçok uyuşmazlık konusunda vakıf yükseköğretim kurumları, kamu tüzel kişilerine tanınan birçok hak ve yükümlülükten bağışık tutulmaktadır.

Tüm bunlar birlikte değerlendirilince; Türk İdare Teşkilatında vakıf yükseköğretim kurumlarının yerinin tespiti bir hayli önem arz etmektedir. Bu maksatla ilk bölümde vakıf yükseköğretim kurumunun, kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebilirliği üzerinde durulmaktadır. Kamu tüzel kişisi olmanın iki temel şartından olan ve Anayasa'nın 123. ile 130. maddelerinde vurgulanan kanunla kurulma şartı ile Anayasa'nın 130. maddesinde yükseköğretim kurumları için getirilen diğer hususlar değerlendirilmiştir.

Bu nedenle incelememizde, kronolojik bir akış tercih edilmiştir. Sırasıyla, hukukumuzdaki kamu tüzel kişisi kurma rejiminin 2017 Anayasa değişikliği öncesi durumu ve öğretilerdeki görüşler ile yargı kararları bakımından değerlendirmelerde bulunulmuştur. Sonrasında, 2017 Anayasa değişikliği ile Türk hukukuna giren CBK'lerin, kamu tüzel kişileri yönünden getirdiği tartışmalara yer verilmiştir. Devamında, Anayasa'nın 130. maddesindeki kanunla kurulma şartının; 2017 Anayasa değişikliği öncesi ve 2017 Anayasa değişikliği sonrası yeni bir ihtimale veya imkana işaret edip etmediği değerlendirilmiştir.

Bölümün ikinci başlığında, vakıf yükseköğretim kurumlarının işleyişi yargı kararlarıyla tespit edilegelmiş içtihadi kriterler yönünden incelenmiştir. Özetle; vakıf yükseköğretim kurumlarının, idari ve mali yönden ayrıksılığı ile kamu gücü ve ayrıcalıkları yönünden konumu tartışılmıştır. En nihayetinde bu ayrıksılığın; vakıf yükseköğretim kurumlarının işlemleri, malları ve personeli üzerindeki somut etkileri hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bir yandan Anayasa ile getirilen güvenceler, diğer yandan vakıf yükseköğretim kurumlarının idari ve mali yönden kendine özgü durumlarının oldukça tartışmalı kararlara yol açtığı görülmüştür.

Çalışmamızda; AYM tarafından, kamu tüzel kişisi olduğu tespit edilen vakıf yükseköğretim kurumlarının, başta Anayasa'nın 130. maddesi olmak üzere, Anayasa'daki hükümler çerçevesinde kamu gücü ayrıcalıkları ile birtakım yükümlülüklerle de tabi olması gerektiği ileri sürülmüştür. Bu ayrıcalık ve yükümlülüklerin, kanunla getirileceğinin kabulü bir yana, mali ve idari konular dışında Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları ile aynı hükümlere tabi olması ne anlama gelmektedir? Sözelimi, idari yönden bağımsızlığın kapsamı nedir? Yöneticilerini bir onama işlemi olmaksızın seçebilir mi? Mali yönden ayrışık olan, bütçe kanununda yer almayan ve kendi faaliyetlerini kendisi finanse eden bu kuruluşun; birtakım kamusal yükümlülüklerden bağımsız tutulması mümkün müdür? Gerçekten de bunlar, yanıtlanması gereken zor sorulardır.

Çalışmanın ikinci bölümü bu çerçevede, artık kamu tüzel kişisi olduğunu kabul ettiğimiz vakıf yüksek öğretim kurumlarının, Devlet yükseköğretim kurumlarından, Anayasa'da altı çizilen mali ve idari yönden ayrıştırılabilirliğine odaklanmaktadır. Mali açıdan değerlendirmesi ile başladığımız bu bölümde; TBMM adına denetim görevini yapan Sayıştayca denetlenip denetlenemeyeceği incelenmiş ve bu konuda birtakım varsayım ve önerilerde bulunulmuştur. Gerçekten de mali ve parasal yönden kendi kendilerini finanse ettiğini ifade ettiğimiz bu kurumların, bütçenin kullanılmasını denetleyen bir kurum tarafından denetlenebilmesini tartışmak, paradoksal bir durum yaratmaktadır. Yine de buradaki maksadımız; malları, kamu malı sayılan bu kuruluşların, hesap yargısı tarafından denetlenebilirliğinin Türk hukukunca mümkün olup olmadığı üzerinedir.

Bu bölümün devamında, yükseköğretim kamu hizmetini bir kamu tüzel kişisi olarak bizzat yerine getiren vakıf yükseköğretim kurumlarının, hizmet ve mal alımlarına ilişkin olarak ihale mevzuatı yönünden incelemesi ve değerlendirmesi yapılmıştır. Mali yönden ayrışık olsa da hala daha bir kamu tüzel kişisi olan ve faaliyetlerini yerine getirebilmek için, bir noktada, kamu malları kullandığını kabul ettiğimiz bu kuruluşların; kamuda şeffaflık ve eşitliği sağlayabilmek için getirilen temel düzenlemelerle bağlı olup olmadığı değerlendirilmiştir. Bu nedenle; hem Anayasadaki hükümler hem de var olan mevzuat hakkında incelemelerde bulunulmuştur.

Bu bölümde; idari yönden ayrışık olmanın anlamı ve kapsamı hakkında değerlendirme yapma zarureti de doğmuştur. Bu maksatla vakıf yükseköğretim kurumlarının, başta Yükseköğretim Üst Kurulu olarak Anayasa'nın 131. maddesinde düzenlenmiş olan Yükseköğretim Kurulu (YÖK) ile olan ilişkileri, bu ilişkilerin sınırı ve bu ilişkilerin niteliği hakkında, birtakım kararlar ışığında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Neticede, Anayasada Devletin gözetim ve denetimi altında, yükseköğretim kamu hizmetini yerine getireceğini ifade ettiğimiz vakıf yükseköğretim kurumlarının; yükseköğretim konusunda uzmanlaşmış olan bir kamu kurumu tarafından hangi kapsamda denetlenebileceği de çalışmamızın bu bölümünde tartıştığımız sorunların bir diğeri olmuştur.

En sonunda ise; vakıf yükseköğretim kurumları ile gündeme gelen ve kendisine oldukça az kanuni düzenlemeye yer bulan Garantör Devlet Üniversiteleri incelenmiştir. Gerçekten de çoğunlukla yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerde kendisine rastladığımız bu kurum, gerçekten bir vesayet kurumu olarak mı yer almaktadır, yoksa farklı bir durumu mu vardır, sorusuna cevap aranmıştır. Devamında

da kendisinin görev ve yetkilerini belirleyen düzenlemelerin Anayasaya uygunluğu tartışılmıştır. Nihayetinde Garantör Devlet Üniversiteleri yönünden bu ilişkinin kapsamı ve niteliği hakkında bir değerlendirme yapılmıştır.

Sonuç kısmında, bu değerlendirmeler ışığında bir nihai hükme varmaktan ziyade; tüm bölümlerde de yaptığımız gibi, vakıf yükseköğretim kurumları hakkında belli ihtimaller sunarak, hukuki bir görünüm kazanabilmesi için yapılması gereken hususlara işaret edilmiştir. Her ne kadar bu sorunun gerek Anayasa koyucunun eksik düzenlemesi nedeniyle gerekse AYM'nin kendi içtihadıyla yarattığı bir sorun olduğu düşünülse de, öğreti ve yargı kararlarındaki görüşler dikkate alınarak Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatı içerisindeki yeri belirlenmeye çalışılmıştır.



GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatı bünyesindeki idari birimlerin hukuki statülerinin Türk hukukunun oldukça tartışmalı konularından olabildiği sıklıkla görülen bir olgudur. Bu durumu ortaya koymak bakımından şu örnek çarpıcıdır: Türkiye Varlık Fonu portföyü ve yönetiminde olan ve tarihi kökeni Osmanlı Devleti'ne kadar uzanan T.C. Ziraat Bankası; 1937 yılında bir iktisadi devlet teşekkülü haline getirilmiştir.¹ Devam eden süreçte; önce 440 ve 233 sayılı KHK'lara tabi bir iktisadi devlet teşekkülü haline getirilmiş ve ardından 25.11.2000 tarihli ve 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile anonim ortaklık niteliğini kazanmıştır. 2022 yılında Ziraat Bankası A.Ş., eğitim, spor, girişimcilik başta olmak üzere çeşitli konularda faaliyette bulunmak üzere “Ziraat Bankası Eğitim Vakfı” kurmuştur.² Geçtiğimiz günlerde ise; Ziraat Bankası Genel Müdürü, bir vakıf üniversitesi kuracaklarını ilan etmiştir.³

İktisadi kamu hizmetlerinin yürütülmesi yani kamu yararı amacıyla kurulmuş bir kamu tüzel kişisi olan iktisadi devlet teşekkülü⁴, sırf kazanç amacına yönelik olarak kurulan bir anonim ortaklığa dönüşmüş; ardından bu anonim ortaklık da kazanç amacıyla kurulamayan bir tüzel kişilik olan “vakıf” kurmuştur. Kurulan bu vakfın ise, üniversite kuracağı ilan edilmiştir. Tüm bu hususların yanında, T.C. Ziraat Bankası'nın sermayesinin tamamının kamuya, bir diğer deyişle Türkiye Varlık

¹ 04.06.1937 tarihli ve 3202 sayılı Kanun.

² R.G., T. 30.12.2022, S. 32059

³ Ziraat Bankası Eğitim Vakfı'nın üniversite kurmasına ilişkin haber, <https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/ziraat-bankasi-universite-kuruyor-7014695>, (Erişim tarihi: 24.11.2024)

⁴ AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil (AKYILMAZ vd.), **Türk İdare Hukuku**, 17. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, sy. 347

Fonu'na ait olduğu da eklenmelidir.⁵ Kamu tüzel kişisi olarak başlayan bu yolculuğun nihayetinde başka bir kamu tüzel kişisi olan vakıf yükseköğretim kurumu⁶ kurulması ile sonuçlanması ilginç bir örnektir.

Aslında bu olay, işbu çalışmada geçecek birtakım anahtar kavramlar hakkında ipuçları vermektedir. Öncelikle kamu tüzel kişisi nedir? Kamu tüzel kişisinin amacı veya faaliyetleri nelerdir? Kamu tüzel kişisinin sahibi kimdir? Kamu tüzel kişisi faaliyetlerini nasıl finanse etmektedir? Kamu tüzel kişisinin sahip olduğu görev ve yetkileri nelerdir? Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatı bünyesindeki sorunlar elbette bunlarla sınırlı değildir. Çalışmanın kapsamı nedeniyle merceği, yükseköğretime çevirildiğinde, en başta cevaplandırılması gereken kısım Yükseköğretim kurumu ve üniversite nedir, aralarında ne gibi bir fark vardır, yasalarda hangi kapsamda yer bulmuştur?

Türk Dil Kurumu'nun sözlüğüne baktığımızda “Yükseköğretim kurumu” tanımına yer vermemekle beraber “Üniversite”nin “*Bilimsel özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip, yüksek düzeyde eğitim, öğretim, bilimsel araştırma ve yayın yapan fakülte, enstitü, yüksekokul vb. kuruluş ve birimlerden oluşan öğretim kurumu*” şeklinde tanımlanmaktadır.⁷ Sözlükte “Yükseköğretim” ise “*Ortaöğretim sonrasında ön lisans, lisans ve lisansüstü düzeyde planlanıp uygulanan öğretim.*” şeklinde tanımlanmaktadır. Bundan yola çıkarak “Yükseköğretim kurumu” hakkında yapılabilecek olan “*ortaöğretim sonrasında ön lisans, lisans ve lisansüstü düzeyde öğretim yapan kurumlar*” şeklindeki bir tanım ise, üniversite ve yükseköğretim kurumu arasında bir ayırım yapmayı sağlamamaktadır. Bu nedenle normatif düzenlemelerdeki tanımı esas alarak kurum veya kavramın kapsamını belirlemek daha tutarlı olacağı ileri sürülebilir.

Bu noktada Türk hukuk düzeninde “Üniversite” kurumu, tarihi kökeninin bir yüzyılı aşmasına karşın, sadece 1961 ve 1982 Anayasalarında kendine yer

⁵ İSBİR Begüm, **Kamu Tüzel Kişiliği**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, sy. 626

⁶ AYM, E.1990/2, K.1990/10, T.30.5.1990, R.G., T.09.2.1991, S.20781; AYM, E.1991/21, K.1992/42, T.29.6.1992, R.G., T.31.3.1992, S.21538

⁷ Bu tanımın 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3. maddesindeki tanımla oldukça benzer olduğu ifade edilmelidir; 2547 sayılı Kanun'un 3. maddesi: “(…)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 kurumudur.(...)*”

bulabilmiştir.⁸ Üniversite kurumu, ilk olarak, 1960 ihtilali sonrası hazırlanan 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nın 120. maddesindeki bu düzenlemenin ilk fıkrasının ilk halinde “*Üniversiteler, ancak devlet eliyle ve kanunla kurulur. Üniversiteler, bilimsel ve idarî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.*” ifadesine yer verilmiştir. Buna göre anayasa koyucu üniversitelerin sadece “*devlet eliyle*” ve “*kanunla*” kurulacağını kurala bağladığı görülmektedir.

12 Mart Muhtırası sonrası⁹, 20 Eylül 1971'de, 1961 Anayasası'nın 34 maddesinde değişiklik yapılmış olup bunlar arasında üniversitelere ilişkin madde de yer almaktadır. Bu değişiklik 1961 Anayasası'nın “*Üniversiteler*” kenar başlıklı 120. maddesinin ilk fıkrası “*Üniversiteler, ancak devlet eliyle ve kanunla kurulur. Üniversiteler, özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Üniversite özerkliği, bu maddede belirtilen hükümler için de uygulanır ve bu özerklik, üniversite binalarında ve eklerinde suçların ve suçluların kovuşturulmasına engel olmaz.*” şeklinde revize edilmiştir.

Görüldüğü gibi, üniversiteler özelinde özellikle 1961 ve 1982 Anayasası dönemlerinde tartışılan husus, Devlet eliyle yahut kanunla kurulmaktan daha ziyade özerklik olmuştur. Bu bağlamda Anayasa'ya çeşitli düzenlemeler eklenmiş ve değişiklikler yapılmıştır.

Dönemin tali kurucu iktidarı üniversiteler bakımından özerkliği iki kategoriye ayırmıştır. Buna göre, üniversitelerin zorunlu niteliği olan bilimsel özerkliği güvence altına almakla beraber, idari ve mekansal anlamda özerkliğine sınırlama getirmiştir. Buna göre, üniversite bina ve yerleşkelerinde suçların kovuşturulmasını mümkün kılmaya çalıştığı görülmektedir. Buradan tali kurucu iktidarın, Anayasa'nın değiştirilmesinden önceki halinde bilimsel ve idari özerkliği suçların kovuşturulmasını engel olarak gördüğü anlaşılmaktadır. 1982 Anayasasında ise, “*...kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur.*” hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemede üniversitelerin yalnızca “*bilimsel*” özerkliği anayasal güvence altına alınmıştır. Böylece 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın ilk metnindeki, üniversitelerin bilimsel özerkliğini kabul ederken, idari özerkliğe yer vermemiştir.

⁸ ŞİMŞEK Hasan, “**Farklılaşan Yükseköğretim Alanı ve Vakıf Üniversiteleri**”, ed. Hasan Şimşek, Türkiye’de Vakıf Üniversiteleri, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, ss. 23-52, sy. 28

⁹ *Ibid.*, sy. 32

Peki anayasa koyucu “*bilimsel*” özerklik ile birbirlerinin yerine çokça kullanılan “*akademik özgürlük*” kavramına¹⁰ mı işaret etmek istemiştir? Maddede geçen “*bilimsel*” özerklik Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından ise; “*Bilimsel özerklik, kuruluştan işleyişe değin, bilimin gerektirdiği özgürlük ortamının tüm çalışmalarla yönetimde bir yaşam biçimi olarak sağlanmasıdır.*” şeklinde yorumlanmıştır.¹¹ “*Akademik özgürlük*” ise, yükseköğretim kurumunun parçası olan tüm bireylerin bilimsel faaliyetlerinde¹², düşüncelerini ifade etmede özgür olması ve bir tehditle karşılaşmaması¹³ şeklinde tanımlanabilir.

Her ne kadar özerklik tartışmaları üniversiteler bakımından özellikle Anayasaların yapımı ve değiştirilmesi sürecinde daha çok gündeme gelmiş ise de, kamu tüzel kişisi statüsünü haiz olduğu ve kanunla kurulması gerektiği doğrudan Anayasa’da öngörülmüş olan üniversiteler bakımından, 1961 ile 1982 Anayasalarına göre kamu tüzel kişisinin kurulması, görev ve yetkilerine dair hükümlerin de mutlaka incelenmesi gerekmektedir.

1961 Anayasası’nın “*İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği*” kenar başlıklı 112. maddesi ile 1982 Anayasası’nın “*İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği*” kenar başlıklı 123. maddesi’nin ilk hali birbirine oldukça benzer düzenlemeler idi. 2017 Anayasa değişikliği ile kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak kurulma, madde metninden çıkarılmış, bunun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) ile kurulma imkânı getirilmiştir.

Anayasa’nın Yükseköğretim kurumlarına dair 130. maddesinde, özel hukuk tüzel kişisi olan vakıfların da yükseköğretim kurumu kurabilecekleri düzenlenmiştir. Madde hükmü bir bütün olarak incelendiğinde, kamu tüzel kişileri için öngörülen husular, uygulanabildiği ölçüde vakıflar tarafından kurulacak olan vakıf yükseköğretim kurumları için de geçerli olacaktır. Ancak vakıflar tarafından

¹⁰ SEGGIE Fatma Nevra/GÖKSEL Veysel, *Geçmişten Günümüze Türkiye’de Akademik Özgürlük*, SETA, İstanbul, 2014, sy. 10

¹¹ AYM, E.1991/21, K.1992/42, T.29.6.1992, R.G., T.31.3.1992, S.21538

¹² SEGGIE/GÖKSEL, *Akademik Özgürlük*, sy. 13; ERDEM Ali Rıza, “*Üniversite Özerkliği: Mali, Akademik ve Yönetimsel Açılardan Yaklaşım*”, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, c. 3, s. 2, 2013, ss. 97-107, sy. 103

¹³ ÖRNEK BÜKEN Nüket, “*Türkiye örneğinde akademik dünya ve akademik etik*”, Hacettepe Tıp Dergisi, c.37, s.2, 2006, ss. 164-170, sy. 165

kurulmakta olan ve karma bir hukuki rejime tabi olan vakıf üniversiteleri bakımından kamu tüzel kişiliğine yönelik kuralların bütün olarak uygulanabilmesi her zaman kolay olmamaktadır.

Bu doğrultuda çalışmanın birinci bölümünde, kamu tüzel kişiliği kavramı sorgulanacak; hem Türk hukuk düzenindeki “*kamu tüzel kişiliği*” kavramı hakkında bir tanım yapılmaya ve çerçeve çizilmeye çalışılacak, hem de “*vakıf yükseköğretim kurumları*”nın Türkiye Cumhuriyeti İdare Teşkilatı içindeki yeri ve bunun sonuçları üzerine tespitlerde bulunulmaya gayret edilecektir. Bunun için kamu tüzel kişiliğinin mevzuattan ve içtihattan kaynaklanan nitelikleri ve bunun sonuçları ayrı ayrı değerlendirilecektir.

Kurulma iradesi, bir özel hukuk tüzel kişisi olan vakıflarca ortaya çıkan vakıf yükseköğretim kurumları, AYM kararı ile kamu tüzel kişisi sayılmıştır. AYM’nin verdiği bu kararlar, kimi konularda yeni sorunlara neden olmuştur. Keza, Danıştay ve Yargıtay içtihatları da vakıf yükseköğretim kurumlarının hukuki statülerinde yönlendirici olmaktadır. Bu nedenle; vakıf yükseköğretim kurumlarının hukuki statüsüne ilişkin sorunların da Anayasa ve yasalardaki pozitif düzenlemelerin yanında yüksek mahkeme içtihatları dikkate alınarak incelenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan çalışmanın ikinci bölümünde, mevzuat ve içtihat uyarınca, vakıflarca kurulan yükseköğretim kurumlarının, hangi yönlerden ve hangi kapsamda Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumlarından ayrıştığı tespit edilecek; kamu tüzel kişisi olmanın doğal sonucu olan özerklik kavramı ışığında vakıf yükseköğretim kurumlarının tabi olduğu mali ve idari düzenlemelerin anlam ve içeriği değerlendirilecektir. Bu sayede vakıf üniversitelerine idarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında bir konum aranacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

VAKIF YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARININ KAMU TÜZEL KİŞİSİ OLARAK NİTELENDİRİLEBİLİRLİĞİ

Türkiye Cumhuriyeti İdare Teşkilatının dayandığı esaslar Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatı merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki esasa dayanır. Bir görüşün dikkat çektiği gibi¹⁴; Anayasa bu iki ilkeden sadece birisini değil, her ikisini de kabul etmiştir. Her iki ilke de kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde uygulanacaktır.

Merkezden yönetim, idarenin sunduğu hizmetlerin merkezde toplanmasını ifade eder. Buna göre, Devlet tüzel kişiliği olarak ifade edilen merkezi teşkilat ve onun taşradaki uzantıları tarafından hizmetler sunulmaktadır.¹⁵ Devlet tüzel kişiliği, tek bir bütçeden oluşan, başkent ve taşra olmak üzere kendi içinde örgütlenen tek bir kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre bu teşkilatın başı, bir diğer deyişle hiyerarşik olarak en üstünde bulunan kişi Cumhurbaşkanıdır.¹⁶

Yerinden yönetim kuruluşları ise kendi içerisinde yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları, Anayasa'nın 127. maddesinde sınırlı sayıda olacak şekilde düzenlenmiştir. Buna göre yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları il, belediye ve köy olmak üzere sıralanmıştır. Karar

¹⁴ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, sy. 179; aynı yönde TAN Turgut, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, sy. 93; ULUSOY Ali, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, sy. 155; GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2019, c.1, sy. 170-177; ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, 8. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 2020, sy. 115 vd.

¹⁵ **Ibid.**, sy. 180

¹⁶ **Ibid.**, sy. 248

organları kural olarak seçimle göreve gelen bu kuruluşlar, Anayasa'nın 127. maddesinde ifade edildiği üzere, “...halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere...” faaliyette bulunurlar.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ise, belli teknik ve uzmanlık gerektiren faaliyetlerin Devlet tüzel kişiliğinden özerk ve ayrı bir kamu tüzel kişi bünyesinde yürütülmesi esasına dayanmaktadır. Buna göre, bazı kamu hizmetlerinin Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kanunla yahut CBK ile kurulmuş olan kamu tüel kişileri eliyle sunulması mümkün olabilmektedir. Bu çalışmanın konusu olan vakıf üniversiteleri de ayrı bir tüzel kişiliği bulunan, yükseköğretim kamu hizmetini yürütmek amacıyla kurulmuş, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları kapsamında yer almaktadır. Bu bakımdan vakıf üniversitelerinin hukuki statüsünün belirlenmesi adına kamu tüzel kişiliğinin irdelenmesi önem taşımaktadır.

Bu çalışmada da değinileceği üzere, kamu tüzel kişiliğinin tanımı farklı görüşlerin olduğu, uygulama birliği de bulunmayan bir alandır. Tıpkı kamu hizmeti kavramında olduğu gibi, kamu tüzel kişiliğinin de genel geçer, net bir tanımının yapılması oldukça güçtür.¹⁷ Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca kamu tüzel kişililerinin kanunla ya da CBK ile kurulabilmesi mümkündür. Kamu tüzel kişiliğinin anayasal ölçütü olarak da adlandırabileceğimiz bu koşulun sağlanması, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebilmesi bakımından yeterli olmamaktadır. Zira, kanunla özel hukuk tüzel kişileri de kurulabilmektedir.

Bu doğrultuda, “*Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Kamu Tüzel Kişisi Olarak Nitelendirilebilirliği*” başlıklı bu bölümümüzde, ilk önce Türk hukukunda kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına dair anayasal ölçüt ışığında vakıf yükseköğretim kurumları değerlendirilecek (1); ardından kamu tüzel kişiliğinin ölçütlerine ilişkin öğreti ve içtihatları görüşlere işaret edilerek vakıf yükseköğretim kurumlarının işlemleri, malları ve personelinin tabi olduğu hukuki rejim gözönünde bulundurularak kamu tüzel kişilikleri tartışılacaktır (2).

¹⁷ GÜLAN Aydın, **Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1987, sy. 2

1. Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Anayasal Ölçütü Bakımından Değerlendirme

Kamu tüzel kişiliği kavramının temel dayanağı 1982 Anayasası'dır. Anayasa'da tüm kamu tüzel kişileri sıralanmış olmamakla birlikte kamu tüzel kişinin kurulma usulü düzenlenmiştir. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca kamu tüzel kişileri kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Bu durumda kanunla veya cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmamış tüzel kişilerin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi mümkün olmayacaktır¹⁸.

Aralarında mahalli idarelerin¹⁹, yükseköğretim kurumlarının²⁰, Yükseköğretim Kurulu'nun²¹, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun²², Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'nun²³, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının²⁴ da yer aldığı bazı tüzel kişilerin kamu tüzel kişisi olduğu ise doğrudan Anayasa'da düzenlenmiştir. Bu kapsamdaki tüzel kişilerin hukuki statülerinin belirlenmesi bakımından kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmamaktadır. Kanun koyucu Anayasa'da sayılmış bulunan tüzel kişileri kamu tüzel kişisi statüsünde kurmakla yükümlüdür.

Kamu tüzel kişilerinin büyük bir kısmı kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmaktadır. Bunlardan bazılarının kamu tüzel kişisi statüsünde olduğu doğrudan kuruluş kanunlarında ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde açıkça ifade edilmiştir. Böyle bir durumda, söz konusu tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olduğu hususunda bir tartışma olmayacaktır.

Ancak tüzel kişiliğin statüsü her zaman kanununda ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde açıkça belirtilmeyebilmektedir. İşte bu durumda, söz konusu tüzel

¹⁸ 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun'un 16. maddesiyle, Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklik öncesinde bu fıkra da yer alan "ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak" ibaresi "kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" şeklinde revize edilmiştir.

¹⁹ Anayasa'nın 127. maddesi

²⁰ Anayasa'nın 130. maddesi

²¹ Anayasa'nın 131. maddesi

²² Anayasa'nın 133. maddesi

²³ Anayasa'nın 134. maddesi

²⁴ Anayasa'nın 135. maddesi

kişinin kamu tüzel kişisi olup olmadığı bakımından değerlendirme yargı mercilerinin benimsemiş olduğu içtihadî ölçütler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

2017 Anayasa değişikliği öncesi ve sonrasındaki sistem incelenirken; Anayasa'nın 123. maddesi bağlamında tartışmalı hususlara değinilecek (a), sonrasında Anayasa'nın 130. maddesinde yer alan ve vakıf yükseköğretim kurumları yönünden özellikli hususlara yer veren düzenlemeler tartışılarak, vakıf yükseköğretim kurumlarının hukuki statüsüne ilişkin değerlendirmede bulunulacaktır (b).

a. Genel Olarak Kamu Tüzel Kişiliği Kurulması Rejimi Bakımından Değerlendirme

2017 Anayasa değişiklikleri²⁵ ile kamu tüzel kişilerinin anayasal ölçütünde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Anayasa'nın 123. maddesinin yeni düzenlemesinde; kanunla kurulma şartının korunduğu, kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak bir kamu tüzel kişisi kurulabileceğine dair hükmün metninden çıkarıldığı, bunun yerine cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilme olanağının getirildiği görülmektedir.

Değişiklik bununla da sınırlı kalmamıştır. Madde metninden “*ancak*” edatı da çıkarılmıştır. Kanun koyucunun abesle iştigal etmeyeceği düşünülürse, anayasa koyucu, hangi maksatla bu ifadeyi madde metninden çıkarmıştır? Tali kurucu iktidarınbu tercihi, şu soruyu sormayı zorunlu hale getirmektedir.²⁶ Yasama yetkisinin asliliği ve “*ancak*” edatının madde metninden çıkarılması hususları birlikte düşünülürse, kanun koyucu kamu tüzel kişisi kurmaya dair yetkisini, genel bir düzenleme yapmak şartıyla idareye devredebilir mi? Biraz daha açarsak, kamu tüzel kişisi kurmak için gereken kanunla kurulma şartı, “*ancak*” edatının çıkarılması ile, bir zorunluluk olmaktan çıkmış mıdır?²⁷ Kuşkusuz bu tartışma önemli olmakla beraber, bu çalışmanın boyutunu aşmaktadır.

Anayasa'nın 123. maddesindeki kanunla kurulma şartını ele alırsak; kanun koyucuya, yasamanın asliliği ilkesi gereği, Anayasaya aykırı olmamak kaydıyla

²⁵ R.G., T.11.2.2022, S.29976

²⁶ EREN Abdurrahman, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, sy. 76

²⁷ *Ki 2018'de, Mevzuat Bilgi Sistemine ilgili madde, “ancak” kelimesi çıkarılmadan işlenmiştir.* KARSLI Mehmet Rauf, **Anayasa'nın 123/3 hükmünde ‘ancak’ edatı var mı?**, <https://www.anayasa.gen.tr/karsli-ancak.htm>, (Erişim tarihi: 12.08.2024)

düzenleme yapabilme imkanı tanındığı ifade edilmelidir.²⁸ Kamu tüzel kişiliğinin kanunla kurulabilmesi 1961 Anayasası döneminde²⁹ ve 1982 Anayasası'nın 2017 değişikliği öncesindeki metninde de öngörülmekteydi. Bu noktada kamu tüzel kişisi kurup kurmamak kanun koyucunun takdirindedir. AYM'ye göre kamu tüzel kişisinin uyması gereken temel ilke, usul ve esaslara Anayasa'da yer verilmemiş ise, bu konular kamu tüzel kişisini kuran kanunda kanun koyucunun tarafından belirlenmektedir.³⁰ Bu bakımdan, Anayasa'nın 123. maddesine uygun olarak kamu tüzel kişisi kurabilme hususunda kanun koyucunun sınırı yine anayasal düzenlemeler olmaktadır.

2017 Anayasa değişikliği ile KHK rejimi hukukumuzdan çıkmış; bunun yerine CBK hukuk düzenimize girmiştir. CBK, bir yetki kanununa dayanması zorunlu olan KHK'dan farklı olarak, kaynağını doğrudan doğruya Anayasadan alan ve Cumhurbaşkanına sınırlı asli düzenleme yetkisi veren bir düzenleyici işlemdir.³¹ Bu nedenle, bir yetki kanununa dayanan KHK'nın aksine, CBK, düzenleme yetkisini doğrudan Anayasa'dan alan, ilk-el düzenleme yetkisi içeren, organik bakımdan yürütme işlemi olan ancak fonksiyonel anlamda yasama işlemi niteliğindeki bir düzenleyici işlemdir.³²

Anayasa'nın 123. maddesindeki “*kanun*” ifadesini geniş yorumlamış olan Anayasa Mahkemesi, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde kamu tüzel kişisinin KHK ile de kurulabileceğini kabul etmekteydi³³. Nitekim, hukukunuzda pek çok kamu tüzel kişisi KHK ile kurulmuş ya da hukuki statüsünde değişiklikler yapılmış veya hukuk düzeninden kaldırılmıştır.³⁴

Buna göre, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında kamu tüzel kişilerinin KHK ile kurulmasının, kaldırılmasının veya teşkilat yapısının değiştirilmesinin mümkün olmayacağı söylenebilir.

²⁸ ÇAKIR Hüseyin Melih, “*Yerinden Yönetim*”, ed. Turan Yıldırım, İdare Hukuku, 8. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2020, ss. 121-243, sy. 218

²⁹ 1961 Anayasası'nın 112. maddesinin üçüncü fıkrası.

³⁰ AYM, E.1985/7, K.1985/22, 28.11.1985, R.G., T.21.1.1986, S.18995

³¹ AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, sy. 61

³² EREN, *Anayasa Hukuku*, sy. 964

³³ AYM, E.1989/4, K. 1989/23, 16.5.1989, R.G., T.8.10.1989, S. 20306

³⁴ AYM, E. 2011/83, K. 2012/126, 20.9.2012, R.G., T.26.10.2013, S.28803

Anayasa'nın 123. maddesinin, 6771 sayılı Kanunla değiştirilmesinden önceki metninde, kamu tüzel kişiliğinin “*kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak*” kurulabileceği düzenlenmekteydi. Buna göre, kanunda kamu tüzel kişisi kurulmaması, ancak idareye kamu tüzel kişisi kurabilme imkânı tanınması mümkündü. Dolayısıyla, kamu tüzel kişisi kanundan alınan yetki doğrultusunda tesis edilen ikincil işlemle kurulmaktaydı. Ancak bu anayasal düzenlemede yer alan, “*kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak*” kurulabilme ifadesinin muhtevası bakımından öğreti ve yargı kararlarında görüş birliği bulunmamaktaydı. İlk olarak, *Günday*, yalnızca Devlet ya da kamu tüzel kişilerinin kanunun verdiği yetkiyle kamu tüzel kişisi kurmasının mümkün olduğunu, özel hukuk kişilerinin kanunla yetki verilerek dahi kamu tüzel kişisi kuramayacaklarını ileri sürmüştür³⁵. Ayrıca, kanunda açıkça yetki verilen hallerde, kamu tüzel kişilerinin yalnızca kamu hukuku işlemleriyle mi kurulabileceği; yoksa idare tarafından, özel hukuk tüzel kişilerinin kurulma usulüyle kurulmasının da mümkün olup olmadığı hususunda görüş birliği bulunmamaktaydı.

Öğretide ağırlıklı olarak kabul gören ilk görüş, Anayasa'nın 123. maddesinde geçen “*kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak*” kurma ibaresinden yalnızca kamusal usullerle, yani kamu hukuku işlemleriyle tüzel kişilik kurulmasının anlaşılması gerektiğini ortaya koymuştur.³⁶ Buna göre, kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, ancak özel hukuk işlemleriyle kurulan tüzel kişilerin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi mümkün olmayacaktır³⁷. Öğretide *İsbir*, kanunun vermiş olduğu yetkiye dayanarak kurulma ifadesinin, özel hukuk işlemlerini de içine alacak şekilde kabulünün özel hukuk kişileri ile kamu tüzel kişilerinin kuruluşuna yönelik ayrımı ortadan kaldıracığını, kanunun açıkça vermiş olduğu yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişisi kurulmasından, kamusal tasarrufların anlaşılması gerektiğini savunmuştur³⁸. Diğer görüş ise, “*kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak*” kurma ibaresinde kamu hukuku işlemleri veya özel hukuk işlemleri olarak ayrım

³⁵ GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 11. baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017, sy.78

³⁶ ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 7. baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, sy. 188; BÜLBÜL, Erdoğan, **Kamu İştirakleri**, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s. 34; GÜNDAY, **İdare Hukuku**, sy.78; İSBİR, **Kamu Tüzel Kişiliği**, s. 204

³⁷ SANCAKDAR Oğuz, ÖNÜT Lale Burcu, US DOĞAN Eser, KASAPOĞLU TURHAN Mine, SEYHAN Serkan, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, 9. baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, sy. 110

³⁸ İSBİR, **Kamu Tüzel Kişiliği**, s. 220.

yapılmadığını belirtmiş, kanunun verdiği yetki doğrultusunda idare tarafından özel hukuk işlemleriyle, kamu tüzel kişisi kurulabileceğini savunmuştur³⁹.

Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak özel hukuk işlemleriyle kurulan tüzel kişilerin hukuki statüsü bakımından yargı kararlarında da birlik sağlanamamıştır⁴⁰.

Söz gelimi, Danıştay “3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu uyarınca kurulan ve sözleşmeli personel çalıştırma yetkisi verilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kamu kurumu niteliğinde oldukları tartışmasızdır. Bu kurumların çalıştırdıkları personelince kamu hizmeti yürüttükleri ve dolayısıyla kamu personeli oldukları açıktır. ...Davalı idarece tesis edilen dava konusu işlem, kamu gücü kullanılarak tesis edildiğinden ve davacı da kamu görevlisi olduğundan, uyuşmazlığın görüm ve çözüm yerinin idari yargı olduğu” sonucuna varmıştır⁴¹.

Uyuşmazlık Mahkemesi ise, 3294 sayılı Kanun uyarınca kurulan “vakıfların mütevelli heyetlerinde görev alacakların bir kısmı kamu görevlisi ise de; Yasa’da vakıf senetlerinin mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirileceğinin öngörülmesi, vakıfların özel hukuk tüzel kişiliği şeklinde örgütlendiklerini” gösterdiğinden bahisle bu vakıflar tarafından tesis edilen işlemlerin “kamusal” özellik taşımadığına, uyuşmazlıkların adli yargıda görüleceğine hükmetmiştir⁴².

Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, kamu tüzel kişininin CBK ile de kurulması mümkün olduğundan, CBK ile düzenlenebilecek olan konular bakımından da kısaca değerlendirme yapılması gerekmektedir⁴³.

Buna göre, CBK’ların düzenlendiği, Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, yalnızca yürütme yetkisine ilişkin konularda

³⁹ GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, s. 220.

⁴⁰ Uy.M, E.2013/1287, K.2013/1771, T.30.12.2013

⁴¹ Danıştay 6.D, E. 2003/131, K. 2004/2238, T. 28.06.2004

⁴² Uy.M, E.2014/825, K.2014/1068, T.29.12.2014; Uy.M, E.2013/1410, K.2013/1600, T.11.11.2013; Uy.M, E.2012/42, K.2012/113, T.21.5.2012

⁴³ Ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. AKSOYLU ÜRGER Özge, “Son Anayasa Değişiklikleri Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Türk Hukukundaki Yeri”, Alanya 4. Uluslararası Hukuk Sempozyumu, Antalya, Türkiye, 3-5 Mayıs 2018, ss. 137-160, sy. 152 vd.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Anılan düzenlemede Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılabilecek alanın konu yönünden sınırlandığı görülmektedir. Bu düzenlemenin yanında AYM, 2020 yılında verdiği bir kararla CBK'ların Anayasal çerçevesini çizen bir içtihat oluşturmuştur.⁴⁴ Buna göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yalnızca yürütme yetkisine yönelik konularda çıkarılabilmesi mümkün olup Cumhurbaşkanının yasamanın yahut yargının görev alanına giren konularda CBK çıkartması mümkün olmayacaktır. Bunun yanında, Anayasa'da düzenlenen, sosyal ve ekonomik haklar dışında kalan, kişi hakları ve siyasi haklara yönelik konularda CBK çıkartılamamaktadır.

Ayrıca Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkartılmasının da önünün kapatıldığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi içtihadında, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi gerektiği açıkça belirtilen konular "*münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konu*" olarak kabul edilmektedir⁴⁵. Bu bakımdan Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilmiş olan konularda CBK çıkartılması mümkün değildir⁴⁶. Keza, hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine dair Anayasa'da açık bir hüküm bulunmamakla birlikte; AYM, Anayasa koyucunun kanunla düzenlemesini öngörmediği bütün konuların bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiğine dair içtihat oluşturmuştur.⁴⁷

Son olarak, daha önceden kanunla düzenlenmiş olan bir konuda CBK çıkartılmas söz konusu olamayacaktır. Bu sınırlama özellikle CBK'ları mülga KHK'lardan ayıran önemli bir kuraldır⁴⁸. Ayrıca, bu sınırlama Cumhurbaşkanlığı

⁴⁴ AYM, E.2018/125, K.2020/4, 22.1.2020, R.G., T.13.5.2020, S.31126

⁴⁵ AYM, E.2020/71, K.2021/33, 29.4.2021, R.G., T.16.6.2021, S.31513

⁴⁶ AKSOYLU ÜRGER, ...*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...*, s. 153.

⁴⁷ TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, 21. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2023, sy. 404 vd.

⁴⁸ **Ibid.**

kararnamelerinin türev işlem niteliğinde olmadığını⁴⁹, kanun koyucunun düzenlemediği belli konularda CBK ile asli düzenleme yapılabildiğini ortaya koymaktadır.

Bu genel düzenlemenin yanında bazı konuların CBK ile düzenlenebileceğine dair özel hükümler de getirilmiştir. Bunlar Anayasa'nın 104. maddesindeki, “*üst kademe yöneticilerin atanmasına dair usul ve esaslar*”; 106. maddesindeki “*bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması*”; 108. maddesindeki “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri*”; 118. maddesindeki “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı ve görevleri*” ile 123. maddesindeki “*kamu tüzel kişilerinin CBK ile de kurulabileceği*” hükümleridir⁵⁰.

Kamu tüzel kişiliğinin kurulması, CBK'ların konu bakımından yetki alanı yönünden önemli bir istisna teşkil etmektedir. Şöyle ki, Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında idarenin kanunla düzenlenmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Yalnızca bu düzenleme dikkate alındığında, kamu tüzel kişilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulamayacağı sonucu karşımıza çıkmaktadır⁵¹. Zira idarelerin hem kuruluşu hem de görevlerinin kanunla düzenlenmesi anayasal bir kuraldır. Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasında kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği açıkça öngörülerek idarenin kanunla düzenlenmesine dair bu genel kurala istisna getirilmiştir.⁵²

Dolayısıyla kamu tüzel kişilerinin kurulması bakımından kural hala kanunla kurulma olmakla birlikte, CBK ile de kamu tüzel kişisi kurulabilmesi mümkün olmaktadır. Dolayısıyla, kamu tüzel kişisi kurma yetkisi yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ile yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı arasında paylaşılmaktadır. Kaldı ki, Anayasa'nın 2017 yılında değiştirilmesinden önceki

⁴⁹ ÜLGEN Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.1, s. 2018/1, ss. 3-39, sy. 10 vd.

⁵⁰ Sayılan bu hallerin münhasıran CBK ile düzenlenmesi gerektiğine yönelik görüş ve değerlendirmeler için bkz. AKSOYLU ÜRGER, ...Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin..., s. 145; ÜLGEN, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri..., s. 22.

⁵¹ Nitekim, Anayasa Mahkemesi de Anayasa'da açıkça belirtilmiş olanlar dışında kalan idarelerin ancak kanunla kurulabilmesinin mümkün olduğunu kabul etmiştir. (AYM, E.2020/94, K.2022/61, 1.6.2022, R.G., T.18.8.2022, S.31927; AYM, E. 2021/85, K. 2022/60, 1.6.2022, RG. 18.8.2022, S.31927)

⁵² Kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmasının yaratacağı sakıncalar ile bu hususa dair eleştiriler için bkz. ULUSOY, Türk İdare Hukuku, s. 145-146.

düzenlemede geçen “*kanunun verdiği yetkiye dayanarak*” ifadesinden ayrı olarak CBK ile kamu tüzel kişisi kurulabilmesi adına kanunla yetkilendirme yapılması da gerekmemektedir.

Ancak belirtmek gerekir ki, Anayasa’nın 104. maddesinin on dördüncü fıkrasında öngörülen, kanunla düzenlenmiş bir alanda CBK çıkartılamamasına yönelik kural kamu tüzel kişileri bakımından da uygulanmaktadır. Şöyle ki, daha önceden kanunla kurulmuş olan bir kamu tüzel kişinin CBK ile kaldırılması, teşkilatında değişiklik yapılması yahut yeni görev ve yetkilerle donatılması mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla, ancak daha önceden kurulmamış olan bir kamu tüzel kişisi CBK ile kurulup düzenlenebilecektir.

Bunun yanında çalışmamızla ilgili olarak tartışılabilir bir diğer husus da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulma ölçütünden neyin anlaşılması gerektiğidir. Şöyle ki, bu ifadeden hareketle kamu tüzel kişilerinin CBK ile görev ve yetkilerinin de düzenlenip düzenlenmeyeceği yahut yalnızca kurulma iradesinin mi ortaya konulacağı da ayrı tartışmaları beraberinde getirmektedir. Kamu tüzel kişiliğinin CBK ile kurulması ile görev ve yetkilerine ilişkin olarak da AYM’nin yol gösterici kararı bulunmaktadır.

AYM kararının konusunu, Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatı içinde yer alan hastanelerin aynı yerleşke içinde birden fazla olması durumunda hizmet birimlerinin nasıl örgütlenebileceğine dair bir düzenleme oluşturmaktadır. Bu düzenlemenin konusunu Sağlık Bakanlığı teşkilatının örgütlenmesine ilişkin olması nedeniyle, Anayasa’nın 106. maddesinin 11. fıkrasındaki istisna içinde yer aldığına hükmetmiştir. Şu halde, Anayasa’da doğrudan doğruya kanunla düzenlenmesi emredilen hususlardan olan memur ve kamu görevlilerinin “*nitelikleri*”, “*atanmaları*”, “*görev ve yetkileri*”, “*hakları ve yükümlülükleri*”, “*aylık ve ödenekleri*” ile “*diğer özlük işleri*” yönünden düzenleme yapılmadığının, yalnızca idari teşkilatın örgütlenmesinin düzenlendiğinin da altını çizerek iptal talebini reddetmiştir. Özetlemek gerekirse AYM, CBK ile düzenleneceği özel olarak öngörülen konuların, CBK ile düzenlenebileceğine; bu nedenle de CBK’lar ile bakanlıkların kurulması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı

ile merkez ve taşra teşkilatlarının düzenlenmesinin de Anayasa'nın 123. maddesine aykırı olmadığına karar vermiştir.⁵³

Bu karardan hareketle, yalnızca bakanlıkların görev ve yetkilerinin Anayasa'nın 106. maddesindeki açık istisna sebebiyle CBK ile düzenlenmesinin mümkün olduğu sonucuna pekala varılabilecektir. Buna karşılık Anayasa'nın 123. maddesinde kamu tüzel kişilerinin yalnızca kurulması bakımından CBK ile düzenlenebilmeye vurgu yapılmış, buna karşılık kamu tüzel kişilerin görev ve yetkilerinin düzenlenmesi hususunda sessiz kalınmıştır.

Buna karşın AYM, Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrası yönünden yukarıdaki irdlemeyi yapmamaktadır. Gerçekten de AYM, TÜSEB'e bilim insanı ve araştırmacılara burs verebilmesi yönünde yetki veren CBK hükmünün iptaline ilişkin kararında; öncelikle bu düzenlemenin CBK ile düzenlenmesi açıkça yasaklanan hususlardan olan ve Anayasa'nın İkinci Kısım Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan, siyasi haklar ve ödevler ile ilgili bir düzenlemenin yer almadığının altını çizmiştir. Sonrasında, Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki koşullara uyulması şartıyla kamu tüzel kişisinin görev ve yetkilerine ilişkin ve yapısı gibi unsurların da CBK'yla düzenlenebileceği kabul etmiştir. AYM'ye göre, CBK ile kamu tüzel kişisi kurulabileceğinin kabul edilmesine rağmen, kamu tüzel kişisinin görev ve yetkilerinin CBK ile düzenlenemeyeceğini kabul etmek, Anayasa'nın 123. maddesinin 3. fıkrası ile getirilen hükmü işlevsiz kılacaktır.⁵⁴ Özetle AYM'ne göre, CBK ile kurulan bir kurumun görev ve yetkileri de CBK ile düzenlenebilmelidir.⁵⁵

Bunun yanında, Anayasa Mahkemesi CBK ile kurulmuş olan kamu tüzel kişilerinin kadrolarının da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceğini, *“Anayasa'nın 106. maddesinin on birinci, 118. maddesinin altıncı ve 123. maddesinin üçüncü fıkralarında CBK ile düzenlenmesi öngörülen idarelerin teşkilat yapısına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Zira yukarıda da belirtildiği üzere kadro ile teşkilat arasında yakın bir ilişki olup kadro belirlenmeden bir kurum ve kuruluşun*

⁵³ AYM, E.2019/31, K. 2020/5, 23.1.2020, R.G., T.13.5.2020, S.31126

⁵⁴ YAŞIN, Melikşah, **Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri**, Anayasa Yargısı Dergisi, c. 36, s.1, 2019, ss. 315-333, sy. 323; *aksi yönde* ŞAHİN Erdal, **Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, sy. 87

⁵⁵ AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12.6.2020, R.G., T.20.8.2020, S.31219

teşkilatlanmasından söz edilmesi zordur. Bu itibarla kuralın Anayasa'nın 123. maddesiyle bağlantılı olarak 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır." ifadeleriyle ortaya koymuştur⁵⁶. Kamu tüzel kişilerin kadrolarının personel hukukuna⁵⁷ yahut bütçeye ilişkin bir konu olduğunu, bu sebeple de kanunla düzenlenmesi gerektiğini kabul ettiği süregelen içtihadını değiştiren Anayasa Mahkemesi, kadro konusunun teşkilata yönelik bir müessese olduğu sonucuna varmıştır⁵⁸. Dolayısıyla, teşkilatı CBK ile düzenlenebilen kamu tüzel kişilerinin kadrolarının da CBK ile düzenlenmesi gerektiğini, buna karşılık kanunla düzenlenmiş olan yahut münhasıran kanunla düzenlenebilen kamu tüzel kişilerinin kadrolarının da kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir⁵⁹.

Halbuki; Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasındaki gibi, Anayasa'nın 123. maddesi de idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği açıkça hüküm altına alınmış, anılan maddenin üçüncü fıkrasında CBK ile kamu tüzel kişisi kurulabilmesini ise bu kuralın istisnası olarak öngörülmüştür. AYM, kamu tüzel kişisi kurulmasının, ilgili kamu tüzel kişisinin faaliyette bulunması için gereken yetki ve görevlerin de düzenlenmesini kapsayıp kapsamadığı sorusuna olumlu cevap vermektedir. İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin temel anayasal ilkeye getirilen CBK ile kamu tüzel kişisi kurulabilmesi biçimindeki istisnanın dar yorumlanması, kurulma kavramının görev ve yetkilerin de

⁵⁶ AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11.6.2020 RG, T.9.11.2020, S.31299

⁵⁷ "İdarenin kanuniliği ilkesi, bakanlık birimleri ile bu birimlerin kadro ve görev unvanlarının ve görevlerinin kanunla düzenlenmesini de içerir. Kadrolar, bir kamu hizmetinin teşkilatlanmasının ön koşuludur. Kadro unvanı, personelin yerine getireceği görevlerini, yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını ifade etmektedir. Kadro unvanı ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, idarede istihdam edilecek ve genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edecek personelin niteliklerinin kanun ile belirlenmesi aynı zamanda Anayasa'nın 128. maddesinin gereğidir. Buna göre bakan yardımcılığı kurumu da Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında olduğundan, bunların kadrolarına ve bu kadroların ihdas ve iptaline ilişkin temel kuralların da Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekir." (AYM, E.2011/89, K.2013/29, 4.2.2013, R.G., T.31.12.2013, S.28868)

⁵⁸ Bu konudaki ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. YÜZBAŞIOĞLU Cihan, "2017 Anayasa Değişikliğinin Kamu Personel Hukukuna Bazı Yansımaları (Güncel Anayasa Mahkemesi İçtihadı ve Uygulamadan Hareketle Bir İnceleme)", Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sempozyumu, Ed. İbrahim Şahbaz, Gonca Kuru, Melike Ezgi Yetimoğlu, Maltepe Üniversitesi, İstanbul, 2022, ss. 188-224, sy. 195 vd.

⁵⁹ "Anayasa'nın 130. maddesinde üniversitelerin kanunla kurulacağı vurgulanmış olup dava konusu kuraldaki üniversite öğretim elemanlarının kadrolarının düzenlenmesine ilişkin husus Anayasa'da CBK'larla düzenleneceği özel olarak öngörülen konulara ilişkin de değildir. Bu itibarla kuralda Anayasa'nın 130. maddesi bağlamında 104. maddenin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı şekilde düzenleme yapıldığı..." (AYM, E.2020/71, K.2021/33, 29.4.2021, R.G. T.16.6.2021, S.31513)

düzenlenmesini içerecek şekilde geniş yorumlanmaması gerekir.⁶⁰ CBK ile kamu tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin istisna, kamu tüzel kişiliğinin “*organik anlamda idare*” olması ile ilgili iken; görev ve yetkilerin verilmesi “*fonksiyonel anlamda idare*” kavramına işaret etmekte ve istisna kapsamında bulunmamaktadır.⁶¹

Diğer taraftan CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişisine CBK ile verilen bir yetki ve görev Anayasa ile koruma altına alınan bir temel hak ve özgürlüğe müdahale teşkil edebilir.⁶² Şöyle ki; geniş anlamıyla bir kamu hizmeti⁶³ ya bir teşkilat kurarak ya da var olan idarelerin yetki ve görev alanına verilerek kurulur.⁶⁴ Kamu hizmetinin belirlenmesi ile idareye birtakım görevler verilmektedir. Bu görevler; Anayasaya aykırı olmamak kaydıyla, kanun koyucunun takdirindedir.⁶⁵

Yayla’nın işaret ettiği gibi gerek yeni bir idare kurarak gerek var olan idareye yeni görev ve yetkiler verilerek bir kamu hizmeti kurulmuş olsun; Anayasa’da kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar -sözgelimi mallar, kadroları, yöneticiler ve bunların yetki ve görevleri- kanunla düzenlenmek zorundadır.⁶⁶

Tüm bu soru ve eleştirilerle birlikte, 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen düzenlemelerdeki belirsizlik ve çelişkilerin, AYM kararlarıyla temel hak ve özgürlükler aleyhine, yürütme lehine yorumlanması; Anayasa’nın 2. maddesinde anılan “...*demokratik, laik ve sosyal bir hukuk*” devleti niteliği bakımından tartışmalı bir durumdur.

Yürütme erkinin, görev ve yetki alanını düzenleyebilmesi; ancak Anayasa’da düzenlenmiş temel hak ve özgürlüklerin dinamik yorum çerçevesinde yorumlanması

⁶⁰ Bkz. Karşıoy Emin Kuz “...yani CBK’larla kamu tüzelkişiliğinin sadece kurulabilmesinin benimsendiğini kabul etmek, buna karşılık bunların görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği yönündeki yerleşik anayasal yorumdan ayrılmamak gerekir.”, AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12.6.2020, R.G., T.20.8.2020, S.31219

⁶¹ YILDIRIM, Turan, “**İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı**”, Anayasa Yargısı Dergisi, c. 36, s.1, 2019, ss. 293-314, sy. 314

⁶² YASİN Melikşah, “**Kamu Hizmeti**”, ed. Turan Yıldırım, İdare Hukuku, 8. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2020, ss. 529-608, sy. 537

⁶³ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, sy. 615

⁶⁴ ÖZAY, İl Han, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, sy. 117

⁶⁵ YILMAZ, Betül Merve, **Kanuni İdare Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 2021, sy. 107; aynı yönde DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, sy. 308

⁶⁶ YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, sy. 71

ile mümkün olabilir.⁶⁷ Bu durum ise; idarenin özel hukuk kişilerinin hak ve özgürlüklerine müdahale etmenin -kapasite anlamında- mümkün olamayacağı ihtimallerdir.⁶⁸ CBK ile, o an ülkede henüz kurulamayan veya bulunamayan bir faaliyet, idareye tanınabilir. Sözgelimi idare; CBK ile henüz özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyetinin olmadığı bir alanda yeni bir kamu tüzel kişisi kurabilir veya kamu hizmeti tesis edebilir. CBK ile görev ve yetkinin de verilebilmesi ancak temel hak ve özgürlüklerin dinamik yorum yöntemiyle yorumlanması ile düşünülebilir. Bu durumda ise; henüz özel hukuk kişilerinin giremediği bir alanda, CBK ile kamu tüzel kişisi kurmayı ve kurulan bu kamu tüzel kişisine CBK ile görev ve yetkiler verilebilmesi söz konusu edilebilir.

Aslında bu durumla bağlantılı olarak, Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatı bakımından üzerinde çok durulmayan bir konu daha vardır: 1980 sonrası idare hukuku düzeninin bozulması.⁶⁹ Çıtak'ın işaret ettiği üzere, idare hukuku ile modern devlet bir madalyonun iki yüzüdür.⁷⁰ Bu gelişim en başta; devlet ile kral ayrılması ve kraldan ayrı bir tüzel kişiliği haiz Devlet tüzel kişiliği kurulması ile olmuştur.⁷¹ Kurulan bu idare, kraldan farklıdır. Kendi malları, hakları, borçları ve kendi işlemlerini yapabilme kapasitesi vardır.⁷²

Kamu hukuku ve özel hukuk ayrımını yaratan da bu devletin hukukudur. D'entreves'in de işaret ettiği gibi; “*Modern devlet bir hukuk düzenidir.*”. Devlet, öncesinden farklı olarak bir güç kullanır; ancak bu güç, bir kurallar manzumesi çerçevesinde uygulanır.⁷³ Dolayısıyla, kamusal usullerin uygulandığı kamu hukuku ile sözleşme özgürlüğünün asıl olduğu özel hukuk yaratılmış bir şeydir. Devlet ile amaç; bugün verili olarak aldığımız çeşitli mekanizmalarla -sözgelimi yasa, yargı- ile kamu

⁶⁷ ŞAHİN, Efe Orhun, **Anayasa Yargısında Orijinalizm ve Dinamik Yorum Anlayışları ile Temel Hakların Korunmasına Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2023, sy. 57

⁶⁸ GÖZLER, **İdare Hukuku**, c.2, sy. 360

⁶⁹ ÇITAK Halim Alper, **Türk İdare Hukukunun Dünü ve Bugünü**, Adalet Dergisi, s. 71, 2023, ss. 255-285, sy. 277

⁷⁰ **Ibid.**, sy. 280

⁷¹ GÖZLER, **İdare Hukuku**, c.1, sy. 192

⁷² **Ibid.**, sy. 195

⁷³ D'ENTREVES, Alessandro Passerin, **Devlet Fikri**, (çev. Furkan Kararmaz), 1. Basım, Zoe Yayıncılık, İstanbul, 2021, sy.123

düzenini sağlamaktır.⁷⁴ Öte yandan; kamusal harcamaların finansmanının vergiler ile yapılması da kamu tüzel kişisinin kanunla kurulmasını zorunlu kılmaktadır.⁷⁵

Açıklanan bu sebeplerle CBK ile kamu tüzel kişilerinin görev ve yetkilerinin düzenlenebilmesine imkan tanıyan Anayasa Mahkemesi içtihadına katılmadığınızı belirtmek isteriz.

Kamu tüzel kişiliğinin kanunla ya da CBK ile kurulması bakımından tartışılabilir bir diğer husus ise; tüzel kişinin kanun ya da CBK'daki “*nitelemesinin*” belirgin bir sonuç yaratmamasıdır. Örneğin; vakıf, dernek, şirket olarak örgütlenme, kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmeyi engellememektedir.⁷⁶ Kar amacı gütmeyen kişi veya mal topluluğu olan dernek ve vakıfların faaliyet konusu olarak kamu hizmeti olarak nitelendirilecek konular belirlenmiştir. Bu dernek ve vakıflardan bazıları kanunla ihdas edilmiştir. Söz gelimi 6721 sayılı Kanunla kurulan Türkiye Maarif Vakfı, 5653 sayılı Kanunla kurulan Yunus Emre Vakfı, 3388 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı bu kapsamda yer alır⁷⁷. Anılan vakıflar 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nda öngörülen usulle değil⁷⁸; doğrudan Kanun'la oluşturulmuştur. Özel hukuk işlemleriyle değil ve fakat kanunla kurulmuş olan bu vakıfların kamu tüzel kişisi olup olmadığı yargı kararlarında sıkça tartışılmıştır⁷⁹. Öyle ki, bir sermayesinde kamu payının yüzde ellinin altında kaldığı ortaklıklar olan kamu iştiraklerinde idarenin altın hisse sahibi olmasının, kamu tüzel kişiliği nitelemesine etkileri dahi tartışılmıştır.⁸⁰

b. Özel Olarak Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Kurulması Rejimi Bakımından Değerlendirme

⁷⁴ KABOĞLU İbrahim, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, 12. Baskı, Legal Yayınları, İstanbul, 2017, sy. 99

⁷⁵ ZÜLFÜOĞLU Özkan/SÖYLEMEZ Arif Orçun, “Türkiye’de Kamu Harcamaları ile Vergiler Arasındaki İlişkinin Doğrusal Olmayan Niteliği”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, c.39, s.4, 2021, ss. 697-712, sy. 698

⁷⁶ İSBİR, *Kamu Tüzel Kişiliği*, sy. 585

⁷⁷ Benzer şekilde Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı 3201 sayılı Kanun’un Geçici 15. maddesiyle kanuni bir dayanak oluşturulmuştur.

⁷⁸ ÖĞÜZ M. Tufan, *Türk Hukukunda Vakıf Tüzel Kişiliğinin Hukuki Esasları*, Beşir Kitabevi, İstanbul, 2007, sy. 18

⁷⁹ Danıştay, 13.D., E.2015/2078, K.2018/1607, T.3.5.2018; Danıştay, 13.D., E.2014/2044, K.2019/3872, T.27.11.2019; Danıştay, 13.D., E.2013/811, K.2013/2659, T.25.10.2013

⁸⁰ BÜLBÜL, *Kamu İştirakleri*, sy. 78

Yükseköğretim kurumları, Anayasa'nın 130. maddesinde özel olarak düzenlenmiştir. Anayasa'nın 130. maddesinin onuncu fıkrasına göre, vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumları, malî ve idarî konuları dışındaki akademik çalışmaları, öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönlerinden, Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları için Anayasada belirtilen hükümlere tâbidir. Bu bakımdan, vakıf üniversitelerinin tabi olduğu hukuki rejimin tespiti bakımından öncelikle devlet üniversiteleri için öngörülen düzenlemelerin incelenmesi yararlı olacaktır.

Anayasa'nın 130. maddesinin birinci fıkrasına göre, kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur. Görüldüğü gibi, Anayasa, üniversitelerin kamu tüzel kişisi olduğunu açıkça öngörmüştür. Bunun yanında, söz konusu düzenlemede üniversitelerin bilimsel özerkliğe sahip olduğu ve ancak Devlet tarafından kurulabileceği kurala bağlanmıştır.

Üniversitelerin ancak Devlet tarafından kurulabileceğine yönelik kurala Anayasa'nın 130. maddesinin ikinci fıkrasında vakıf üniversiteleri bakımından istisna getirilmiştir. Buna göre, kanunda gösterilen usul ve esaslara göre, kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından, Devletin gözetim ve denetimine tâbi yükseköğretim kurumları kurulabilir.

Bunun yanında, Anayasa'nın 130. maddesinde üniversiteler için öngörülen bilimsel özerkliğe de yine 130. maddenin dördüncü fıkrasında sınırlama getirilmiştir. Buna göre, üniversiteler ile öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilirler. Ancak, bu yetki, Devletin varlığı ve bağımsızlığı ve milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde faaliyette bulunma serbestliği vermez.

Aynı hükmün dokuzuncu fıkrasına göre ise, 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, malî 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, YÖK'e ve üniversitelere devletin sağladığı malî kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir.

Tüm bu açıklamalardan sonra devlet yükseköğretim kurumlarının kanunla kurulacağı ve kamu tüzel kişisi olduğu noktasında bir duraksama bulunmamaktadır. Ancak, vakıf yükseköğretim kurumları bakımından Anayasa'nın 130. maddesindeki düzenleme nedeniyle gerek yargı mercileri (i) gerekse de öğreti (ii) birçok noktada ayrılmıştır. Bu bakımdan yargı kararlarındaki yansımaları ile öğretideki hususların incelenmesi gerekmektedir.

i. Yargı Kararları Bağlamında Değerlendirilmesi

Türk hukukunda yükseköğretimin hukuki rejimi ile yükseköğretim kurumlarının hukuki statüsü Anayasa'nın 130. maddesinde özel ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Vakıf yükseköğretim kurumları da bu düzenlemeler içinde yer almıştır. Bu nedenle, vakıf yükseköğretim kurumlarının hukuki statüsünün temelini oluşturan bu düzenlemeye ayrıntılı olarak yer verip, irdelemek gerekmektedir.

İlgili madde, yükseköğretim kurumlarına dair bir tanım yapmamaktadır. Ancak, “*Üniversiteler*”in amaçlarından, niteliklerinden ve özelliklerinden bahsetmektedir. Maddenin ilk fıkrasına göre, üniversitelerin amaçları sırasıyla; “...milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek...”(1), “...çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak...”(2), “...ülkeye ve insanlığa hizmet etmek...”(3) şeklindedir. Yine ilgili maddeye göre üniversiteler; “*Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan...*”(1), “...ortaöğretime dayalı...”(2), “...çeşitli birimlerden oluşan...”(3), “...kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip...”(4), “...devlet tarafından...”(5) ve “...kanunla...” kurulan ve 3. fıkrasında “*ülke sathına dengeli bir biçimde...*” yayılan kurumlar şeklinde düzenlemiştir.

Yükseköğretim kurumlarına ilişkin bu düzenlemeye baktığımızda, ilk fıkradan itibaren “*Üniversite*”lere ilişkin hükümlere yer verilirken; vakıflar tarafından kurulabilecek yükseköğretim kurumlarının düzenlendiği ikinci, onuncu fıkralar ile genel düzenleme içeren altıncı ve dokuzuncu fıkralarda “*üniversite*” kavramı kullanılmamaktadır. İlk fıkraya baktığımızda anayasa koyucu, üniversitelerin Devlet tarafından ve kanunla kurulacağını düzenlemiş ve bunların kamu tüzel kişisi olduğunu hükme bağlamıştır. Ancak anayasa koyucu; ikinci fıkrayı düzenlerken, vakıfların kanunda gösterilen usul ve esaslara göre, kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile Devletin gözetim ve denetimi altında “*yükseköğretim kurumu*” kurabileceğini ifade etmiştir.

Maddenin bu karmaşık düzenlemesi bazı sorulara yol açmaktadır. Anayasa koyucu vakıflar tarafından yükseköğretim kurumu kurulabileceğine yer verirken, Devlet tarafından kamu tüzel kişiliğine sahip üniversitelere yer vermesiyle, iki farklı yapı veya kavramdan mı söz etmektedir? Sözgelimi, yükseköğretim kurumlarının vakıflar tarafından kurulabileceğine işaret ederken; bir yükseköğretim kurumu olan üniversitenin, yalnızca Devlet tarafından mı kurulabileceğine işaret etmektedir? Gerçekten de anayasa koyucu, üniversitelerin niteliğinden veya ne olduğundan söz etmemekte, maddenin metninde birtakım amaçlardan söz etmektedir. Dolayısıyla üniversite ile yükseköğretim kurumunun farklı iki kuruluş olduğu kabulünde, anayasa koyucu, kanun koyucuya zımnen bu tanıımı yapması için bir yetki mi vermektedir?

aa. Anayasa Mahkemesi’nin İçtihadı Kapsamında Değerlendirilmesi

Uygulamada genelde yükseköğretim kurumlarının, özelde vakıf yükseköğretim kurumlarının hukuki rejimleri ile statülerinin tespitinde AYM kararları berlileyici rol oynamıştır. Bu nedenle, bu çalışmada AYM kararlarının karşı oy yazıları ile birlikte irdelenmesine ağırlıklı yer verme ihtiyacı doğmuştur.

Bu konuda AYM’nin norm denetimi yoluyla önüne gelen ve aynı zamanda ilk kararı olan uyuşmazlığın konusu; 23.11.1989 günlü, 3589 sayılı “*2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun*

Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”un⁸¹ 3. maddesinin Anayasa’nın 6. maddesi, 123. maddesi ve 130. maddesine aykırı olduğu iddiasıdır.⁸² Anamuhalefet partisi tarafından soyut norm denetimi ile önüne gelen bu davada, Bu kanunda, özetle, vakıflarca kurulacak yükseköğretim kurumlarının, belirli şartları sağlaması halinde YÖK kararı ile üniversite adı alabileceklerine ilişkin bir düzenleme getirilmiştir.⁸³

AYM, Anayasa’nın 130. maddesi yönünden incelemesinde (a) Anayasa’nın 130. maddesinin anlamı, (b) kanunla kurulma zorunluluğu ve (c) bilimsel özerklik yönlerinden incelemiştir.

(a) Anayasa’nın 130. maddesinin anlamı yönünden yaptığı değerlendirmelerde mahkeme, hem 130. maddenin gerekçesini⁸⁴ hem de Milli Güvenlik Konseyi’nin değişiklik gerekçesine⁸⁵ yer vermiştir. AYM, öncelikle maddeleri ve gerekçelerini

⁸¹ R.G., T.30.11.1989, S.20358

⁸² AYM, E.1990/2, K.1990/10, T.30.5.1990, R.G., T.9.2.1991, S.20781

⁸³ 3589 sayılı Kanun’un 3. maddesi: “2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Ek 2 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Vakıflarca kurulacak yükseköğretim kurumlarına, Yükseköğretim Kurulu kararı ile ancak bu kurulun en az iki fakülteden oluşması ve fen ve edebiyat alanları ile ilgili eğitim programlarının bulunması, eğitim ve araştırma düzeyinin en az o ilde, o ilde üniversite yoksa en yakın ilde bulunan Devlet üniversitelerindeki eğitim ve araştırma düzeyinde olması şartıyla "üniversite" adı verilebilir.”

⁸⁴ “Üniversitelerin bilimsel özerkliğe sahip kamu tüzelkişileri olarak Devlet eliyle ve kanunla kurulabileceği ilkesi getirilmiştir.

Üniversiteleri, Devletin gözetim ve denetimi altında, kendi organları eliyle yönetilmesi, öğretim üye ve yardımcılarının göreve alınmaları, yükseltilmeleri ve görevlerine son verilmesinin kendi organları tarafından yürütülmesi de bilimsel özerkliğin bir gereği olarak belirtilmiştir.

Üniversitelerde öğretim ve eğitimin özgürlük ve güvenlik içinde yürütülmesi, yurt düzeyinde yaygınlaşan üniversitelerin öğretim üye ihtiyaçlarının dengeli biçimde, ülke ihtiyaçları ve kalkınma planı gerekleri dikkate alınarak karşılanması konularının ve genel olarak Devletin üniversiteler üzerindeki gözetim ve denetim yetkilerinin düzenlenmesi konuları, bilimsel özerklik dikkate alınmak suretiyle kanun koyucuya bırakılmıştır.

Getirilen düzenleme ile üniversiteler ve diğer yükseköğretim kurumları, Atatürk inkılapları ve ilkeleri doğrultusunda Türk Milletinin milli değerleri ile çağdaş bilim ve teknolojinin gereklerine uygun eğitim ve öğretime hizmet eden kurumlar olarak düşünülmekte; Türkiye Cumhuriyeti Devleti hizmetinde hür, bilimsel düşünme yeteneğine ve geniş dünya görüşüne sahip bir kuşak yetiştirilmesi amaçlanmaktadır.”

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), 3. Baskı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2021, sy. 798

⁸⁵ “Danışma Meclisi tarafından kabul edilmiş bulunan 140 ncı madde, 130 uncu madde olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemede 4.11.1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile getirilmiş bulunan ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun Hükümlerine göre Anayasa hükmü niteliğindeki esaslardan Anayasada yer alması gerekenler gözönünde bulundurulmuştur.

Ayrıca maddeye yeni bir fıkra eklenerek kazanç amacına yönelik olmamak şartıyla vakıflar tarafından, Devletin gözetim ve denetimine tabi yükseköğretim kurumları kurulabileceği hükmü de getirilmiştir. Maddenin son fıkrası hükümlerine göre vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumları malî ve idarî konular dışında kalan akademik çalışma, öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönlerinden devlet tarafından kurulan yükseköğretim kurumları hakkındaki hükümlere tabi olacaklardır” **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)**, sy. 799

inceleyerek Anayasa hükmünün normatif alanını tespit etmiştir. Buna göre; üniversite ve yükseköğretim kurumları “*kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip*” ve “*Devlet tarafından yasa ile kurulmaları*” gerekmektedir. Buna karşın, Anayasa’nın 130. maddesinin 2. fıkrası ile bu duruma bir istisna getirildiğini ifade ederek vakıflar dışında herhangi bir tüzel veya gerçek kişiye yükseköğretim kurumu kurma imkânı⁸⁶ tanınmadığına hükmetmiştir.

Anayasa’nın 130. maddesinin 2. ve 10(son) fıkralarında bu istisnaya dair yine birtakım usul ve esasların getirildiğini belirtmiştir. Buna göre; vakıflar tarafından kurulacak olan yükseköğretim kurumları mali ve idari konular dışında Devlet yükseköğretim kurumları ile aynı hükümlere tabi olacaktır. Paradoksal biçimde Devlet yükseköğretim kurumları ile aynı hükümlere bağlı olmanın kurucu vakfın, vakıf yükseköğretim kurumu üzerindeki “*sahiplik*” ve “*tasarruf hakkı*”na engel olmadığına hükmetmiştir.

AYM, Anayasa ile getirilen ve kanun koyucuyu bağlayan bu düzenlemeler ile üniversitelerin, her türlü etkiden uzak bir biçimde bilimsel faaliyetlerini yerine getirebilmesi olduğunu altını çizmiştir. Tam da bu nedenlerle mali ve idari konular ayrı kalmak üzere tüm yükseköğretim kurumlarının Anayasa’nın 130. maddesindeki hükümler ile bağlı olduğuna işaret etmiştir. Dolayısıyla kanun koyucu Anayasa’nın 130. maddesi ile getirilen düzenlemelere uymak kaydıyla ancak üniversiteleri düzenleyebilmektedir.

(b) AYM kanunla kurulmaya ilişkin olarak ise; kanun ile kurulma ve kamu tüzel kişisi olma ile üniversitelerin Anayasa’da sayılan ilke, esas ve amaçlara uygun olduğunu, hatta zorunlu bir ilişki olduğunu belirtmiştir. Mahkeme’ye göre, kanun koyucunun takdir hakkı, Anayasa’nın 130. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “*ülke sathına dengeli bir biçimde yayılma*” ile sınırını tespit etmiştir.

AYM, Anayasa’nın 130. maddesinin 1. fıkrasındaki kanunla kurulma şartının vakıflar tarafından kurulacak olan yükseköğretim kurumları için de geçerli olduğunu belirtmiştir. AYM, üniversitelerin idari bir kararla kurulabilmesinin mümkün olması

⁸⁶ “Devlet yükseköğretim kurumlarında kurucu, “Devlet”, vakıf yükseköğretim kurumlarından kurucu ise “Vakıftır.” AYM, E.1990/2, K.1990/10, T.30.5.1990, R.G., T.9.2.1991, S.20781

durumunda idari yargı tarafından yerindelik denetimi yapılamayacağını ifade etmiş ve Devlet tarafından kurulan üniversitelerin kanun ile kurulabilmesi mümkün iken vakıf üniversitelerinin idari işlem ile kurulabilmesinin kabul edilmesi şeklinde bir yorumun Anayasa ile bağdaşmayacağını eklemiştir.

(c) Bilimsel özerkliğe yönelik değerlendirmelerde ise; en başta özerkliği tanımlamıştır. Özerklik, “*belli sınırlar içerisinde serbestçe davranabilme*” olduğunu ve özerk bir kuruluşun kanun ile çizilen sınırlar içerisinde işlem ve eylemlerde bulunabileceğini kural altına almıştır.

Bilimsel özerklik ise; bilimsel üretim amacı ile kurulan bu kuruluşların, her türlü araştırma, yayın ve çalışma faaliyetlerinde serbest olmaları şeklinde yorumlamıştır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için ise; bu kurumların başta siyasi olmak üzere her türlü çıkar gruplarının etkisinden bağışık tutulması gerektiğine hükmetmiştir.

Kanunla ve devletçe kurulma şartı ile özel üniversite kurmanın yasaklandığını ve böylece çeşitli çıkar çevrelerinin bu faaliyete girmesinin engellediğine hükmetmiştir. Bu yorum, parlamenter sistemin ve bu sistem içerisinde sadece koalisyon hükümetlerinin olduğu durumlarda gerçekten de tutarlıdır. Ancak koalisyon hükümetleri parlamenter sistemin zorunlu bir unsuru veya şartı değildir. Bu nedenlerle kanunla ve devletçe kurulma şartı ile belirli çıkar çevrelerinin yükseköğretim faaliyetinden bağışık tutma ve bilimsel özerklik arasında zorunlu bir ilişki olduğunu ifade etmek oldukça güçtür.

AYM, Anayasa’nın 123. maddesi kapsamında yaptığı değerlendirmelerde (mülga) “*Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak...*” yönünden incelemiştir. Mahkeme, Anayasa’nın 130. maddesinde açıkça üniversitelerin kanunla kurulacağını kural altına alındığını ve kanun koyucuya takdir hakkı tanınmadığına hükmetmiştir. AYM, üniversitelerin kanunla kurulduğunu, kamu tüzel kişisi olduğunu ve kamu hizmeti yürüttüğünü ifade ederek kural olarak kamu hukuku usul ve esaslarının uygulanacağını da eklemiştir.

AYM'ye göre, kamu tüzel kişisi olma kanunla kurulmanın zorunlu bir sonucudur. Kamu tüzel kişisi olma ise üniversitelerin yapısına uygun bir özelliktir. Devlet ve vakıf yükseköğretim kurumları için geçerli olan kanunla kurulma şartı vakıf yükseköğretim kurumları için getirilen mali ve idari serbestlik ile çatışmayacağını ifade etmiştir. Ayrıca AYM vakıf üniversitelerinin; akademik çalışmalar, öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönünden Devlet üniversiteleri ile aynı kurallara bağlı olduğunu, ancak bu hususlar dışındaki hususlarda kanun koyucunun ve üniversite organlarının takdir hakkı olduğunu altını çizmiştir.

Anayasa'nın 6. maddesi yönünden yaptığı değerlendirmede ise, Anayasa'dan kaynaklanmayan herhangi bir yetkiden söz edilemeyeceğinin altını çizerek, Anaysal dayanın bir geçerlik koşulu olduğuna hükmetmiştir. Ayrıca Anayasa'nın herhangi bir maddesine aykırı olma ile Anayasa'nın 6. maddesine aykırı olma arasında zorunlu bir ilişki bulunmadığını belirtmiştir. İptali istenen hüküm ile Anayasa'nın 6. maddesi arasında herhangi bir ilişki bulamadığına tespit etmiştir.

AYM'nin "vakıf yükseköğretim" kurumlarını etraflıca incelediği bu kararı beş karşıoya ve iki değişik ve bir iptal doğrultusunda ayrışık gerekçe ile hüküm iptaline hükmedilmiştir. Bu karşıoy ve değişik gerekçelerdeki bazı eleştirilere yer vermek gerekmektedir.

Yekta Güngör Özden ve *Muammer Turan*'ın değişik gerekçelerinde Anayasa'nın 130. maddesini, üniversite ile yükseköğretim kurumları arasında bir terim farklılığı olduğunu ve vakıfların da "üniversite" olmayan yükseköğretim kurumu kurabilecekleri şeklinde bir yorumlamıştır. Gerçekten de özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde üniversitelere bağlı bulunmayan daha çok lisans düzeyinde öğretimin yapıldığı "kolej" adı altında kurumlar bulunmaktadır.⁸⁷ *Mustafa Şahin* de benzer şekilde ilgili maddeyi, Devletten başka hiçbir kişinin "üniversite" kuramayacağı şeklinde yorumlayarak, yükseköğretim kurumları ile üniversite olmayan kuruluşların ifade edildiğini ileri sürmüştür.

Karşıoy yazılarında ise *Mehmet Çınarlı*, vakıfların yükseköğretim kurumu kurabileceğine dair hükmün maddeye sonradan eklendiğini, dolayısıyla bu fıkraların

⁸⁷ ROSOVSKY Henry, *Üniversite*, (çev. Süreyya Ersoy), Say Yayınları, İstanbul, 2017, sy.116

ayrı değerlendirilmesi gerektiğini, Anayasa'nın 130. maddesinde her bir vakıf yükseköğretim kurumu bakımından ayrı bir kanun çıkarılmasını değil bir çerçeve kanunun çıkarılması gerektiğinin emredildiği şeklinde yorumlamıştır. Üye, kanun koyucunun Anayasa'ya aykırı olmamak üzere takdir hakkı olduğuna işaret ederek kurucu vakfın iradesine aykırı kanun düzenlemesi önünde bir hukuki engel olup olmadığını değerlendirmiştir.

Servet Tüzün, İhsan Pekel, Erol Cansel, Yavuz Nazaroğlu ise açıkça çoğunluk görüşünden vakıflarca kurulacak olan üniversitelerin özel hukuk tüzel kişisi olması ve kurucu bir kanuna gerek olmadığını ifade etmiştir. Üyeler, Anayasa'nın 130. maddesinin ilk fıkrasındaki üniversiteleri kuran kanunlar ile devamı fıkralarında geçen vakıf üniversitelerinin uyması gereken hususları düzenleyen, tüm üniversitelerin uyması gereken hususları düzenleyen “*genel organizasyon kanunu*”nun farklı kanunlar olduğunun altını çizmiştir.

Üyeler, Anayasa'nın 130. maddesinin 2. fıkrası ile vakıflara da üniversite kurma imkanı tanındığını, ancak hükmün hiçbir yerinde bu kuruluşların da kanunla kurulması ve kamu tüzel kişisi olduğuna dair hükmün bulunmadığına işaret etmiştir. Gerçekten de vakıf yükseköğretim kurumlarını düzenleyen hükümlerde, vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumları için kanunla kurulma şartı öngörülmemiştir.⁸⁸

Devamında, idari bir kararla vakıf üniversite kurulabilmesi durumunda bu işlemin idari yargı denetimine⁸⁹ tabi olacağını, 2547 sayılı Kanun'daki bir hususun Anayasa'ya aykırılığının da somut norm denetimi yoluyla ileri sürülebileceğine işaret etmiştir. Bütçe ve ödenekleri vakıf tarafından verilen vakıf üniversitelerinin mali ve idari konular dışında Devlet üniversitelerin ile aynı hükümlere tabi olacakları ve bu hususların da yukarıda ifade ettikleri çerçeve kanunda bulunacağı şeklinde madde metnini yorumlamışlardır.

⁸⁸ ÖNÜT Lale Burcu, “**Vakıf Üniversitesinin Faaliyetlerinin Durdurulması ve Garantör Üniversitenin İşlevi**”, İKÜHFD, c.17, s.1, 2018, ss. 95-125, sy. 96

⁸⁹ Nihayetinde bu karar, “*kamu yararı ve hizmet gerekleri*” yönünden incelenebilecektir. ASLAN Zehreddin, **İdari Yargılama Hukuku**, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, 2023, sy.129; *aynı yönde* AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, 9. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, sy. 105 vd., CANDAN Turgut, **Açıklamalı İdari Yargı Usulü Kanunu**, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022, sy. 364 vd.

Gerçekten de Milli Güvenlik Konseyi tarafından madde metnine sonradan eklenen ve vakıflara yükseköğretim kurumu kurma imkanı veren düzenlemeler ile oldukça karmaşık bir durum yaratılmıştır. Bir yandan “*üniversiteler*”in ancak kanunla kurulabileceği belirtilmekte, sonrasında ise “*yükseköğretim kurumları*”nın kanunda gösterilen usul ve esaslara göre vakıflar tarafından da kurulabileceğine hükmedilmektedir. Düzenleme içerisinde dikkat çeken bir diğer husus ise; vakıflar tarafından kazanç amacına yönelik yükseköğretim kurumu kurulamayacağı şartıdır. Çünkü vakıflar, ekonomik amaçlara yönelik olarak kurulamazlar.⁹⁰

AYM’nin bu iptal kararından sonra kanun koyucu, yeni bir düzenlemede bulunma ihtiyacı hissederek 3708 sayılı 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bu Kanuna Dört Ek Madde Eklenmesi ve Bir Ek Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanunu⁹¹ hazırlamıştır. Bu kanunun kimi hükümleri, AYM’nin 29.6.1992 tarihli ve E. 1991/21, K. 1992/42 sayılı iptal davasına konu edilmiştir.⁹² AY bu kararda da benzer bir tutum içerisinde.

Kanunun iptal davasına konu edilen hükümlerine baktığımızda, öncelikle yükseköğretim kurumları tanımı içerisinde yüksek teknoloji enstitüleri tanımlanmış olduğu ve özel statülü üniversitelerin düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Bunun yanında bir önceki kararda iptal edilen hükümlere benzer şekilde vakıf yükseköğretim kurumlarının kuruluş usulüne dair; en yakın Devlet üniversitesi düzeyinde olduğunun tespiti halinde vakıflara kanunla üniversite adı verilebileceği ve vakıflarca kurulan yükseköğretim kurumlarının kanunda sayılan nitelikleri sağlayıp sağlamadığını gösteren temel ilke ve esasların Milli Eğitim Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın uygun görüşü ile çıkarılacak yönetmelik ile belirlenebileceği şeklinde bir düzenleme getirilmiştir. Bu kurumlara faaliyetleri için idarece arazi ve tesis tahsis edilebileceğine dair hükümlere de yer verilmiştir. Son olarak, kanunla ad vermek suretiyle kamu tüzel kişiliğini haiz Bilkent Üniversitesi ve Bezm-i Alem Üniversitesi kurulması düzenlenmiştir.

⁹⁰ DURAL Mustafa/ÖĞÜZ Tufan, **Türk Özel Hukuku**, 16. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2015, c.2, sy. 360; *aksi yönde* bkz. OĞUZMAN M. Kemal/SELİÇİ Özer/OKTAY-ÖZDEMİR Saibe, **Kişiler Hukuku**, 15. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2015, sy. 362

⁹¹ R.G., T.9.4.1991, S.20840

⁹² AYM, E.1991/21, K.1992/42, T.29.6.1992, R.G., T.31.3.1992, S.21538

(a) Yükseköğretim kurumları kurulmasına cevaz veren hükmün; yükseköğretim kurumları ile üniversiteler arasındaki ayrımı kaldıracağını, her yükseköğretim kurumunun üniversite olamayacağı gerekçeleriyle iptalini istemiştir.

AYM, Anayasa'nın 130. maddesinde yükseköğretim kurumu ve üniversiteler arasına belirgin bir ayrımın yapılmadığını tespit etmiştir. Tekrar edersek üniversitelerin Devlet tarafından kanun ile kurulması ifade olunurken, vakıflarca yükseköğretim kurumu kurulabileceği düzenleme altına alınmıştır. Yükseköğretim kurumunun çatı bir kavram olduğu ve üniversiteyi de kapsadığı tespit edilmiştir. Kanun koyucunun da Anayasa'ya aykırı olmamak üzere sahip olduğu takdir hakkı ile bu tanıımı yapma yetkisi olduğunu belirtmiştir.

Haklı bir şekilde üniversiteyi belirleyen hususların yapıları veya teşkilatlanmasının değil amaç ve işlevinin belirlediğini; hatta verilen "ad"ın değil, yapının özünün önemli olduğunun altını çizmiştir. Bu gerekçelerle bu hüküm bakımından iptal talebini reddetmiştir.

(b) Vakıflarca kurulacak olan yükseköğretim kurumlarının en yakın Devlet üniversitesi düzeyinde olması durumundan kanunla üniversite adı verilebileceği hükmü ile bu hususları düzenleyen kuralların yönetmelik ile düzenlenebilmesine cevaz veren hükmü; ad vererek üniversite adı verilemeyeceği ve gerekçesiyle iptalini istemiştir.

AYM, bir önceki kararındaki görüşünü koruyarak üniversitelerin ister Devlet isterse de vakıflarca kurulmuş olsunlar kanunla kurulması gerektiğini ve Anayasa'nın 130. maddesinin ilk fıkrası gereğince kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmenin üniversite olmak için zorunlu olduğunu ve Anayasa'nın 130. maddesinin son fıkrası gereği bu şartın vakıflar için de geçerli olduğunu tekrar etmiştir. Ayrıca vakıf üniversitesini kuran düzenlemenin, pekâlâ kuruluş hükmüne yer vermesinin yanında Anayasa'nın 130. maddesinin 3. ve 9. fıkralarını kıstas alan ve teşkilatlanmasını, işlev ve işleyişini de içeren düzenlemelere de yer vermesi gerektiğini ifade ederek bu hükmü iptal etmiştir.

(c) Vakıf yükseköğretim kurumlarına başta arazi ve tesis tahsisi olmak üzere, Devlet yardımının şartlarına ilişkin maddenin; Devlet ve vakıf üniversiteleri arasında eşitsizlik yaratacağı, kamu hizmetinde ayrıcalığın yasama organı tarafından seçilebilmesi ile denetlenebilmesi ve devlet yardımı ile “*rakip üniversiteler*” oluşturulacağı gerekçeleriyle iptali istenmiştir.

AYM, arazi ve tesis tahsisinin Devlet varlığında azalmaya neden olacağını, bu nedenle devre ilişkin esas, usul ve şartların bir kanun ile ayrıntılı şekilde belirlenmesi gerektiğinin altını çizmiştir. Mahkeme, vakıf ve Devlet üniversitelerini denk kabul etmekle beraber “*birisi vakfın, öbürü devletin kurumu...*” olduğunu eklemiştir. Bu nedenle ilgili fıkranın iptaline karar vermiştir.

Devlet yardımına ilişkin olarak ise, bu hususu engelleyen herhangi bir Anayasa hükmü bulunmadığını ve ancak Bütçe kanununa bu nedenle ödenek koymanın yeterli olmadığını belirtmiştir. Bu yüzden yapılacak olan Devlet yardımının nitelik ve niceliğinin kanun ile sınırlarının belirlenmesi gerektiğini ifade ederek ilgili fıkranın iptaline karar vermiştir.

(d) YÖK olumlu görüşü, Milli Eğitim Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla üniversitelere “özel statü” verilmesi ve bu statüdeki üniversitelerin teşkilatlanmasına ilişkin maddenin Anayasa’nın 130. maddesindeki temel ilkelere aykırılık getirdiği ve üniversiteler arasında ayrıcalık yarattığı gerekçeleriyle iptali istenmiştir.

AYM, Anayasa’nın 130. maddesinde hüküm altına alınan üniversite dışında bir kuruluşa izin verilemeyeceğini tekrar etmiş ve Anayasa’nın belirlediği sınırlar dışında üniversiteler arasında bir ayırım yaratacağının altını çizmiştir. Mahkeme, üniversiteler arasında adeta “*devlet yönetimindeki sıralama türünde*” yönetimin üniversite ile amaçlanan bilimsel araştırma ve üretim engel olacağını belirtmiştir.

Anayasa’nın 131. maddesinde üst kuruluş olarak sadece YÖK’e yer verildiğini ve Bakanlar Kurulu kararı ile bir üniversiteye “özel statü” vermekle üniversite kurmak arasında da bir fark olmadığı tespitinde bulunmuştur. Bu nedenle de özel statüye sahip üniversite teşkilatının da en nihayetinde kanunla kurulması gerektiğinin de altını

çizmiştir. Bunun yanında bahsi geçen “özel statü”lü üniversitelerin Bakanlar Kurulu kararı ile işletme hesabına tabi olması ile de Sayışta denetiminden çıkarılmasının gündeme gelmesi gerekçeleriyle maddenin iptaline karar verilmiştir.

(e) AYM’nin incelediği son hüküm ise, Bilkent ve Bezm-i Alem Üniversitelerini kuran maddenin, bir ad verme yasası olduğu, her bir üniversitenin ayrı kanunla kurulması gerektiği ve siyasal amaçla üniversite kurulamayacağı gerekçeleriyle iptali istenmiştir. AYM, tutarlı bir şekilde ad verme suretiyle üniversite kurulamayacağı şeklindeki hükmü ile düzenlemeyi iptal etmiştir.

Bu kararında da AYM üyeleri gerekçe ve kararlarda birçok yönden ayrılmışlardır. Üyelerin karar ilişkin başlıca görüş ve eleştirilerini incelenirse; *Güven Dinçer*, “Devlet yardımı”ne ilişkin olarak vakıf üniversisi ile Devlet üniversite arasındaki sadece finansman yönünden olduğunu vurgulamıştır. Vakıf üniversitelerine mali serbesti verme ile finansmanını kendisinin sağlamasının madalyonun iki yüzü olduğu tespitinde bulunmuştur. Dolayısıyla bu kuruluşların kendi kaynaklarını bulması gerektiğini de eklemiştir.

Haşim Kılıç en yakın Devlet üniversitesi düzeyindeki vakıf yükseköğretim kurumlarına kanunla üniversite adı verilmesine ilişkin olarak ise; malvarlığı ve bütçelerinin vakıfça karşılanan bir kuruluşun kurulması ve kaldırılmasını kanuna bağlamanın vakıf iradesine aykırı durumlar oluşturabileceğinin altını çizmiştir. *Kılıç*, kanunla kurulmanın Anayasa’nın 130. maddesinden çıkartılamayacağını belirtmiştir.

Servet Tüzün önceki karar ile benzer şekilde, öncelikle yükseköğretim kurumu kavramının üniversiteyi de kapsadığını, Anayasa’nın 130. maddesinin 2. fıkrasının ilk fıkraya atıf yapmadığını, dolayısıyla vakıf yükseköğretim kurumlarının kanunla kurulması ve kamu tüzel kişisi olduğu yönünde bir anlam çıkartılamayacağını savunmuştur. *Tüzün*’e göre Anayasa vakıf yükseköğretim kurumları yönünden bir kuruluş kanunu değil, bu kuruluşların uyması gereken usul, esas ve kuralları içeren bir kanun yapılması gerektiği noktasında kanun koyucuya emir verildiğini belirtmiştir. *Tüzün* “Devlet yardımı”nı değerlendirirken, vakıf üniversitelerinin malvarlığının vakıf tarafından verildiğini ve bütçesinin vakıfça karşılandığını kabul etmiş, mali ve idari konularda vakıf ve Devlet üniversiteleri arasında tam bir benzerliğin olduğunu

eklemiştir. Buna karşın yükseköğretim kamu hizmetini yerine getiren bu kuruluşların gerektiğine “Devlet yardımı” verilebilmesini ise “eşyanın tabiatına” uygun bulmaktadır. Bir yandan mali serbestinin ve bu kuruluşların birer kamu tüzel kişisi olmadığının kabulü ile Bütçe Kanununda “Devlet yardımı” için sadece ödenek konularak bir katkının sağlanması tutarlı görünmemektedir. Eğer kanunla kurulmaları ve kamu tüzel kişisi olmadıklarını savunuluyorsa, yapılacak olan yardımın nitelik, nicelik ve şartlarının kanunla ayrıntılı olarak düzenlenmesini beklemek gerekir.

AYM’nin “Devlet yardımı”na ilişkin iptal kararından sonra yapılan 4689 sayılı Yükseköğretim Kanun ile Yükseköğretim Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁹³ yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanun ile 2547 sayılı Kanun’a eklenen Ek 18. maddenin 2. fıkrasının iptali istenmiştir. Fıkarda Devlet ve vakıf üniversitelerine yapılacak olan yardımın şartları düzenlenmiştir. Bu hüküm AYM’nin 15.7.2002 tarihli ve E. 2001/380, K. 2002/69 sayılı kararına konu edilmiştir.⁹⁴ Bu düzenlemenin vakıf üniversiteleri arasında eşitsizliğe neden olacağı gerekçesiyle Anayasa’ya aykırılığı ileri sürülmüştür.

AYM, söz konusu kural ile vakıf üniversitelerine yapılacak olan yardımın belirli kıstaslara bağlandığını tespit etmiştir. Buna göre; sayısal(%50), sözel(%20) ve eşit ağırlık(%30) puan türlerine göre bir ağırlık uygulayarak yardım yapılabileceği ve YÖK’ün bu oranları yarısına kadar arttırma ve azaltma yetkisi olduğu düzenlenmiştir.

Söz konusu düzenlemenin Anayasa’nın 10. maddesi ile getirilen Eşitlik İlkesi ile çatışmadığını; farklı hukuki statü ve durumdakilere ise farklı uygulamaların söz konusu ilkeye aykırı olmayacağını belirtmiştir. Ayrıca karar konu düzenleme ile Anayasa’nın 130. maddesinde ifade olunan ülkenin ihtiyaç duyduğu insan kaynağını yetiştirme amacının güdüldüğünü ve bu yardım ile eğitim kalitesinin yükseltileceğini eklemiştir. Son olarak AYM, vakıf ve Devlet üniversiteleri arasında bir farkın öngörülmediğini, sadece vakıf üniversiteleri yönünden mali ve idari serbesti tanındığını ifade etmiştir. Nihayetinde anılan hükmün iptal istemini, bu başlıkta andığımız iki karardan farklı olarak, oybirliği ile reddetmiştir.

⁹³ R.G., T.3.7.2001, S.24451

⁹⁴ AYM, E.2001/380, K.2002/69, 15.7.2002, R.G., T.28.12.2002, S.24977

bb. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin İçtihadı Kapsamında Değerlendirilmesi

Uy. M'nin kararlarında AYM ile benzer şekilde Anayasa'nın 130. maddesi ile 2547 sayılı Kanun'un Ek 2. maddesine dayanarak vakıf üniversitelerinin bir kamu tüzel kişisi olduğuna hükmettiği kararları mevcuttur.

Uy. M, öğrenci öğrenim ücretine dair bir kararda Anayasa'nın 130. maddesinin ilk fıkrasına atıf yaparak, üniversitelerin bilimsel özerkliğe sahip olduğu ve devlet tarafından kanunla kurulacağına işaret etmiştir. Devamında vakırlarca kurulacak olan üniversitelerin ise mali ve idari konuları dışında Anayasa'da belirtilen hükümlere tabi olduğunu ifade etmiştir.⁹⁵

Uy. M, vakıf üniversitesi ile işbirliği protokol kapsamında özel hastanede gerçekleşen sağlık uygulamasının idariliğini değerlendirdiği bir kararında vakıf üniversitelerinin gelirlerini sadece kendi faaliyetini kurmak, geliştirmek amacıyla kurulan bilimsel araştırma yapmak üzere kanunla kurulmuş olan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunun altını çizmiştir. Mahkeme, kamu tüzel kişisi olmanın kanunla kurulmanın zorunlu bir sonucu olduğuna hükmetmiştir.⁹⁶

Uy. M, yine vakıf üniversitesi ile işbirliği protokolü kapsamında özel hastanede gerçekleşen sağlık uygulamasının idariliğini değerlendirdiği bir kararında bir önceki karara benzer şekilde kanunla kurulma ile kamu tüzel kişisi olma arasında zorunlu bir ilişki bulunduğunu, kamu tüzel kişisi olmanın üniversitelerin yapısına uygun bulunduğunu ifade etmiştir.⁹⁷ Çalışmada da sıklıkla eleştirildiği üzere bir kurum veya kuruluş, yapısına uygun olduğu için kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmemektedir. Kanunla kurularak kamu tüzel kişisi sıfatı verildiği için kamu tüzel kişisi olmaktadır. Dolayısıyla uygulanacak hukuk rejimi de bir sonuçtur.⁹⁸

Yine Uy.M'nin sağlık uygulamasına ilişkin verdiği bir kararında, vakıf üniversitelerinin devlet tarafından kanunla ve kamu tüzel kişisi olarak kurulduğunu ve

⁹⁵ Uy.M, E.2004/34 K.2004/55 T.4.10.2004; Uy.M, E.2018/423, K.2018/415, T.25.6.2018

⁹⁶ Uy.M, E.2024/95, K.2024/173, T.6.5.2024

⁹⁷ Uy.M, E.2021/490, K.2021/678, T.27.12.2021

⁹⁸ GÜLAN Aydın, "Kamu Mallarına İlişkin Sorunlara Uyuşmazlık Mahkemesinin Yaklaşımı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, c.11, s.1-3, 1990, ss. 19-23, sy. 22

yine kanunla kurulmanın zorunlu bir sonucu olarak kamu tüzel kişisi niteliğine sahip olduğunu ve bu niteliğin üniversitelerin yapısına uygun bir özellik olduğuna hükmetmiştir.⁹⁹

Uy.M'nin yaz okulu ücretlerinin idariliğini değerlendirdiği bir kararında ise; vakıf üniversitelerinin kamu hizmeti yürüttüklerini ve kamu tüzel kişisi olduklarını, aynı zamanda vakıf üniversitelerinin mali ve idari konularda özerkliğe sahip olduğuna hükmetmiştir. Bu nedenle yaz okulu ücretinin bir alacak-borç ilişkisi olduğuna hükmetmiştir.¹⁰⁰

Bu kararlardan hareketle Uyuşmazlık Mahkemesi'nin vakıf üniversitelerini tıpkı Devlet üniversiteleri gibi kamu tüzel kişisi statüsünde gördüğü, mali ve idari konular dışında idare hukukuna tabi olduğunu ve uyuşmazlıkların idari yargıda çözümlenmesine karar verdiği görülmektedir.

ii. Öğreti Bakımından Değerlendirilmesi

Vakıf üniversitelerinin hukuki statüsü ile nitelendirilmesi bakımından mevzuatta yer alan düzenlemeler oldukça uyumsuzdur. Söz konusu uyumsuzluğun bir sonucu olarak vakıf üniversiteleri öğretime farklı şekillerde, bazen de birbiriyle karşıtlık oluşturacak şekilde hukuki yönden nitelendirilmiştir.

Yükseköğretim kurumlarına ilişkin olarak, başta 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu olmak üzere çeşitli mevzuatta hükümler bulunmaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "*Tanımlar*" kenar başlıklı 3. maddesi hem üniversiteler hem de yükseköğretim kurumlarını düzenlenmektedir. Anılan maddenin; "*Yükseköğretim Kurumları*" başlıklı c bendinde, bu kavramın içerisine hangi kurumların girdiğini ve kazanç amacına yönelik olmamak üzere vakıflarca da kurulabileceğini düzenlemiştir. Aynı maddenin d bendinde ise Anayasa'ya paralel bir

⁹⁹ Uy.M, E.2022/118, K.2022/663, T.28.11.2022; Uy.M, E.2023/278, K.2023/419, T.19.6.2023

¹⁰⁰ Uy.M, E.2017/225, K.2017/428, T.10.7.2017

şekilde; “*Üniversiteler*”; bilimsel özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişisi olduklarını ve Anayasa’nın 130. maddesinde sayılan amaçlarla kurulduklarını düzenlemiştir.

Aynı maddede; belli amaçlar ve gereklerden bahsedilmiş ve Devlet tarafından kurulacak olan üniversitelerin, gösterilen amaçlara ve gereklere uygun olarak kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu noktada dikkat çeken husus, kanun koyucunun üniversite kavramının içeriğine dair somut bir tanıma yer vermeyi tercih etmemesidir. Yine Anayasa ile paralel olarak, Yükseköğretim kurumlarını tanımlayan bentte vakıfları anarken, üniversiteleri tanımlayan bentte vakıfları anmama yolunu tercih ettiği görülmektedir. Söz konusu düzenlemenin bilinçli bir tercih mi olduğu yahut söz konusu ibarenin yalnızca atlanmış mı olduğu hususu kanaatimizce açık değildir.

Vakıf yükseköğretim kurumlarını doğrudan tanımlayan düzenlemeye ise; Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği’nde rastlamaktayız. Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği’nin “*Tanımlar*” kenar başlıklı 4. maddesinde “*Vakıf Yükseköğretim Kurumu*”nun tanımı ve ilginçtir ki hemen ardından “*Devlet Yükseköğretim Kurumları*”nın tanımı yapılmıştır. Bu hükümlerde; vakıf yükseköğretim kurumunun kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından kurulan ve başta fakülte, enstitü olmak üzere birtakım birimleri bulunan bir kurum olduğu; Devlet yükseköğretim kurumunun ise 2547 sayılı Kanun çerçevesince kurulan ve yine başta fakülte ve enstitü olmak üzere birtakım birimleri bulunan kurum olduğu şeklinde tanımlara yer verilmiştir.

İlgili Yönetmeliğin “*Vakıf Üniversitesi*” kenar başlıklı 5. maddesinde ise; vakıf yükseköğretim kurumlarına dair tanımdan farklı olarak “*...kanunla kurulmuş bulunan kamu tüzel kişiliğine sahip...*” şeklinde bir hükme de yer verilmiştir.

Görülüyor ki Yönetmelik; vakıf yükseköğretim kurumlarının tanımına yer verirken ne kanunla kurulmaya ne de kamu tüzel kişisi olduğuna dair bir hususa yer vermiştir. Buna karşın Yükseköğretim kurumları içerisinde, vakıflar tarafından kurulacak üniversiteleri de saymıştır. Ancak; ilgili Yönetmelik 5. maddesinde vakıf üniversiteleri için hem kanunla kurulma şartına hem de kamu tüzel kişisi olduğu hususuna yer verilmiştir.

Şu da var ki; 2809 sayılı Yükseköğretim Teşkilatı Kanununu ile vakıf üniversitelerini kuran düzenlemelerde “*kamu tüzel kişiliğine sahip*”¹⁰¹ veya “*kamu tüzel kişiliğini haiz*”¹⁰² hükümleri bulunmaktadır. Halbuki, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda, vakıf yükseköğretim kurumlarının genel tanımına ilişkin hükümde bu şart yoktur. Bizzat vakıf üniversitelerini kuran hükümlerde, kamu tüzel kişiliğini haiz olma hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemeler, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunundaki genel tanımdan ayrılan, özel kanunlardır. Anayasa’ya aykırılık ileri sürülecek ise, sadece vakıf üniversitelerinin kuruluşuna ait bu özel hükümlerin Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülebilir.

2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu’nda, eleştiriye açık diğer bir husus ise; AYM’nin Anayasa’nın 130. maddesindeki kanunla kurulmaya ilişkin hükme getirdiği yorum nedeniyle ortaya çıkan yükseköğretimin teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemelerdir. Hatırlanacağı üzere AYM, “*...en yakın Devlet üniversitesindeki eğitim-öğretim ve araştırma düzeyinde olduğunun tespiti halinde, kanunla üniversite adı verilebilir.*” şeklindeki düzenlemeyi kanunla ad verilerek üniversite kurulamayacağı gerekçesiyle iptal etmişti.¹⁰³ AYM’nin bu kararına rağmen; 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ile üniversiteler, içerisinde bulunan fakülte ve yüksekokullar da sayılmak suretiyle kurulmaktadır.

Bir diğer tartışmalı düzenleme ise; vakıfların kanunda gösterilen esas ve usullere uymak suretiyle vakıf yüksekokulu kurabileceğine ilişkin olan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu Ek 2. maddesindeki meslek yüksekokullarının kamu tüzel kişisi olduğu ve Cumhurbaşkanı Kararı ile kurulabileceğine dair hükümdür.

Öncelikle bu düzenleme AYM’nin her türlü yükseköğretim kurumunun kamu tüzel kişisi olduğu ve kanunla kurulacağı içtihadı ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasa’nın 123. maddesindeki kanunun verdiği yetkiye dayanarak kamu tüzel kişisi kurulabileceğine dair hüküm kaldırılarak yerine CBK ile kurulacağı hükmü getirilmiştir. Bu durumda ilgili düzenlemede yer alan ve kamu tüzel

¹⁰¹ Sözelimi; Kocaeli Sağlık ve Teknoloji Üniversitesi, Mudanya Üniversitesi

¹⁰² Sözelimi; Bilkent Üniversitesi, Çankaya Üniversitesi

¹⁰³ AYM, E.1991/21, K.1992/42, T.29.6.1992, R.G., T.31.3.1992, S.21538

kişiliğine sahip olduğu ifade edilen vakıf meslek yüksekokullarının, Cumhurbaşkanı Kararı ile kuruluşunun mümkün olmaması gerekmektedir.¹⁰⁴

Görüldüğü üzere vakıfların, yükseköğretim kurumu kurup kuramayacağına dair farklı yaklaşımlar uzun bir dönem, AYM'nin gündemini işgal etmiştir. Buna karşılık, vakıf üniversitelerinin hukuki statüsüne ve nitelendirilmesine yönelik mevzuat kendi içerisinde çelişki ve tutarsızlıklar taşımaktadır. Bu konu, Anayasanın ilgili hükmü bağlamında öğretide de tartışmalara konu olmuştur.

Arıkan, Devlet eliyle kurulan üniversitelere getirilen kanunla kurulma şartının vakıf yükseköğretim kurumları yönünden de geçerli olduğunu ve bunun bir istisna oluşturmadığını ifade etmiştir.¹⁰⁵

Ulusoy, özel hukuk kişilerinden sadece vakıflara üniversite kurma hakkı verildiğini; vakıfların yükseköğretim kurumu kurmalarına izin veren düzenlemelerde, kamu tüzel kişisi olduklarına dair bir hükme de yer verilmediğini belirtmiştir. Ancak AYM'nin kararı nedeniyle ilgili kanuni düzenlemelerin bu yönde yapıldığına da dikkat çekmiştir. Ayrıca bu kurumların da KİT'ler gibi çift kimlikli olduğunu ileri sürmüştür.¹⁰⁶

Gözler, AYM'nin 30.05.1990 tarihli ve E. 1990/2, K.1990/19 sayılı kararını eleştirmiştir. Vakıf yükseköğretim kurumlarına ilişkin hükümlerde, kamu tüzel kişiliği bakımından bir nitelemenin yapılmadığını ileri sürmüştür. Bunlara ilaveten, haklı bir şekilde, kamu tüzel kişilerinin ancak kamuya ait kaynaklarla kurulabileceğini, bu doğrultuda özel hukuk kişisi olan vakfın mallarıyla kamu tüzel kişisi kurulmasının yaratacağı tartışmalara dikkat çekmiştir.¹⁰⁷

Aküzüm, vakıf yükseköğretim kurumlarının, virtüel kamu hizmeti¹⁰⁸ teorisi gereği, bir kamu hizmeti yerine getirdiğini ifade etmiştir. Bundan dolayı da bu kurumların, birer kamu hizmeti süjesi olmalarında bir duraksama olmadığına işaret

¹⁰⁴ GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, sy. 206

¹⁰⁵ ARIKAN İdil, *Türk Anayasa Hukukunda Yükseköğretim*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku, 2011, sy.125

¹⁰⁶ ULUSOY, *Yeni Türk İdare Hukuku*, sy.256

¹⁰⁷ GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, sy. 225

¹⁰⁸ YASİN, *Kamu Hizmeti*, sy. 551

etmiştir.¹⁰⁹ Nihayetinde bu kurumları, Türkiye Cumhuriyeti İdare Teşkilatı'nda kamu kurumu olarak andığımız hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları içinde saymış ve kamu tüzel kişisi olduklarını ifade etmiştir.¹¹⁰

Anayasa'nın 130. maddesinde, vakıflar tarafından kurulacak olan yükseköğretim kurumlarının Devletin gözetim ve denetimi altında olduğu düzenlenmiştir. Benzer şekilde, Eğitim ve Öğrenim Hakkının düzenlendiği Anayasa'nın 42. maddesinde eğitim faaliyetinin, "*devletin gözetimi ve denetimi altında*" yapılacağı düzenlenmiştir. Bu hükme rağmen ilk ve orta öğretim faaliyetinin, 8.02.2007 tarihinde kabul edilen 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nu çerçevesinde özel hukuk kişilerince görülebilmektedir.¹¹¹ Anayasa'nın 42. maddesinde 130. maddedeki gibi, açıkça, ilk ve orta öğretimin özel hukuk kişilerince görülebileceğine dair istisna bulunmamasına rağmen, özel hukuk kişilerince görülebilmektedir.

Bu bölümü sonlandırırken; AYM'nin, Anayasa'nın 130. maddesindeki Devlet eliyle kurulacak olan üniversitelere ilişkin kanunla kurulma ve kamu tüzel kişiliğini haiz olma şeklindeki düzenlemeyi, vakıflar tarafından kurulacak olan yükseköğretim kurumları yönünden de kabul ettiğini; halbuki karşı oy yazılarında bazı üyelerin de ifade ettiği gibi anayasa koyucunun; yükseköğretim kurumu ile üniversite kavramları arasında bir tercih yapmış olabileceği ve bunun sonucunda da bu hükmün iki farklı şekilde değerlendirilebileceği de göz ardı edilmemelidir.

2. Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının İçtihadî Ölçütleri Bakımından Değerlendirme

Kamu tüzel kişisi nitelemesi hakkında bir parantez açmamız gerekirse; Anayasa'ya göre kamu tüzel kişisi, kanunla veya CBK ile kurulabilmektedir. Ancak kanunla veya CBK ile kurulmanın, kamu tüzel kişisi sayılmak için yegâne kıtas

¹⁰⁹ AKÜZÜM Ural, **Kamu Hukuku Açısından Vakıf Yükseköğretim Kurumları (Yasal Dayanakları ve Tüzel Kişiliği)**, Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016, sy. 23

¹¹⁰ *Ibid.*, sy. 69

¹¹¹ DİLAVEROĞLU Ergün, **Özel Eğitim Kurumlarının Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2022, sy. 49

değildir. Buna göre; kamu tüzel kişisi olmak için kamu gücü ve ayrıcalıkları ile de donatılması gerekir.¹¹²

İsbir; kanun veya CBK’da niteleme yapılmaması halinde, en az bir zorunlu unsur ile en az bir ihtiyari unsurun birlikte aranması durumunda kamu tüzel kişisinden bahsedilebileceğini ileri sürmüştür.¹¹³

Bu duruma, *Gözler* de dikkat çekmiştir. Gerçekten de Anayasa’nın, kanun koyucuya emrettiği tek bir şart vardır: Kamu tüzel kişisinin CBK veya Kanun ile kurulmuş olmasıdır.¹¹⁴ Dolayısıyla; kanunla veya CBK ile kurulan bir kişiye (veya teşkilata) kamu tüzel kişisi nitelendirmesinin yapılmadığı ihtimallerde, kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülüklerine sahip olma şartlarının birlikte aranması gerektiğini ifade etmiştir. Devamında, tutarlı bir şekilde, kamu gücü ve ayrıcalıklarının kamu tüzel kişiliği sıfatından kaynaklandığına yönelik inancı eleştirmiştir.¹¹⁵ *Gözler*, kamu tüzel kişiliğinin bir “sıfat” veya “etiket” olduğunu, aslolanın tüzel kişilik olduğunu ve kamu tüzel kişisi sayılma ile bu tüzel kişinin görev ve yetkilerinin değişmediğini ifade etmiştir¹¹⁶. Bir diğer anlatımla; kamu tüzel kişiliğinin sadece bir sıfat olduğuna ve kamu gücü ayrıcalıklarının arıziliğine, bir diğer deyişle, ancak kanunla verilmesi gerektiğine vurgu yapmıştır.¹¹⁷

Hal böyle olunca kanun veya CBK ile kurulma, bir tüzel kişiyi doğrudan kamu tüzel kişisi olduğu yönünde bir sonuca götürmemektedir. Bu bakımdan yüksek yargı birtakım ölçütler getirmek suretiyle hem idariliği hem de kamu tüzel kişiliğini tespit etmektedir.

a. Kamu Tüzel Kişiliğinin İçtihadî Ölçütleri

-Kamu hizmeti ölçütü

¹¹² AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, sy. 238; İSBİR, *Kamu Tüzel Kişiliği*, sy. 240; ÇAĞLAYAN Ramazan, *Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Ve Kısıtları*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, s.7, 2016, sy. 395; GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, ss. 373-398, sy. 209

¹¹³ İSBİR, *Kamu Tüzel Kişiliği*, sy. 238

¹¹⁴ GÖZLER Kemal, *Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? (K. Begüm İsbir’in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri)*, in Prof. Dr. Metin Günday Armağanı, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, c.1, ss. 477-500, sy. 481

¹¹⁵ *Ibid.*, sy. 485-487

¹¹⁶ *Ibid.*, sy. 490

¹¹⁷ *Ibid.*, sy. 486

Kamu hizmeti ölçütüne göre, idare kamu hizmeti maksadıyla çeşitli eylem ve işlemlerde bulunmaktadır.¹¹⁸ Bu ölçütü ayıran önemli hususlardan bir tanesi idarenin kamu gücünün varlığına dayanılmaması ve faaliyetin bizzat kendisinden dolayı idare hukukuna tabi olması sayılabilir.¹¹⁹ *Blanco* kararı ile gündeme gelen bu ölçüt ile kamu gücüne dayanan bir yetki bulunmaksızın kamu hizmeti yürüten birimin kamu tüzel kişisi olduğuna dayanmaktadır.¹²⁰

Kamu hizmeti ölçütüne göre, özel hukuk tüzel kişileri kazanç elde etme ya da ün salmak, sportif başarılar elde etmek yahut belli bir topluluğun veya alt grubun ortak hak ve menfaatlerini korumak ya da geliştirmek üzere faaliyet yürütmek amacı gütmekte iken; kamu tüzel kişileri kamunun ortak yararını sağlamak amacıyla faaliyette bulunmaktadır. Bu bakımdan, kamu tüzel kişilerinin amaçlarında özel bir yön bulunmamaktadır¹²¹.

OYAK'ın hukuki niteliğini değerlendirdiği bir kararda Uyuşmazlık Mahkemesi, “*Kanun koyucunun Ordu Yardımlaşma Kurumunu Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarına ticari kazanç temini mülahazasının tamamen dışında, sosyal yardım örgütü olarak kurduğu ve Kurumun bu amaçla çalıştığı ortadadır.*” şeklindeki gerekçesiyle kamu hizmeti yapma ölçütünü uygulamıştır¹²².

Günümüzde kamu hizmeti ölçütü, idariliğin tespitinde yetersiz kalmaktadır. Bu durumun nedenleri arasında kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerince görülebilmesi, kamu hizmetlerinin kamu hukuku rejimine göre yürütülme şartının ortadan kalkması ile özel kişilerce de kamu hizmetlerinin görülebilmesi sayılabilir.¹²³

Danıştay'ın önüne gelen bir kararda, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı tarafından yapılan bir fuar ihalesine katılan bir kişi bu vakfın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi bir idare olmadığı savı ile itirazın şikayet başvurusuna karşı yargı yoluna gitmiştir. Yüksek mahkeme, bu vakfın kanunla kurulmuş olmasına karşı

¹¹⁸ Danıştay, 13.D., E.2020/617, K.2020/1521, T.22.6.2020

¹¹⁹ KARAMAN, Ebru, **Türk İdari Yargısının Görev Alanının Anayasal Dayanağı**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2013, sy. 53

¹²⁰ GÖZLER, **İdare Hukuku**, c.1, sy. 89

¹²¹ BÜLBÜL, **Kamu İştirakleri**, s. 69.

¹²² Uy.M, E.1978/2, K.1978/8, T.6.3.1978

¹²³ **Ibid.**, sy. 92 vd.

vakıf olarak faaliyetlerini yürüttüğünü, kamudan kaynak aktarılmadığını, Milli Savunma Bakanlığı ile görev ve amaçlarının örtüştüğünün ve mütevellî heyetinin Bakanlık ve ordu personelinden oluştuğu tespiti yapılmıştır. Buna rağmen yüksek mahkeme, vakıfların kamu hizmeti ifa ettiği ve kuruluşuna dair kanunda bir kamu görevi verilmemesi nedeniyle Bu vakfın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olmadığına hükmetmiştir.¹²⁴ Görüldüğü üzere kamu hizmetine bitişik olma tek başına bir kurumu idare yapmamaktadır.

Ayrıca günümüz kamu hizmeti anlayışında, kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetler idarenin gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişileri tarafından da yürütülebilmektedir. Bu durum özellikle Anayasa'nın 47. maddesinde 4446 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında daha da belirgin bir hal almıştır. Anılan düzenlemenin dördüncü fıkrasına göre Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir. Buna göre, kamu hizmetleri idarenin gözetim ve denetimi altında, özel hukuk kişileri eliyle de sunulabilmekte olup bu durum söz konusu özel hukuk tüzel kişisine kamu tüzel kişisi sıfatı kazandırmamaktadır¹²⁵.

Anayasa Mahkemesi bir kararında kamu hizmetiyle ilgili olarak benzer bir hususa vurgu yapmıştır¹²⁶: *“Kamu hizmeti kavramının gerek öğretide gerekse uygulamalarda Devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamın da gittikçe genişlediği bir gerçektir. Çağdaş kamu hizmeti kavramına giren hizmetler yalnızca devlet etkinlikleri ile sınırlandırılmaz. Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler kamu hizmetidir. Çünkü bu etkinlikler, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinliklerdir. ... Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken, niteliğine bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez.”*

¹²⁴ Danıştay, 13.D., E.2013/811, K.2013/2659, T.25.10.2013

¹²⁵ İSBİR, **Kamu Tüzel Kişiliği**, s. 594.

¹²⁶ AYM, E.1994/43, K. 1994/42-2, 9.2.1994, RG.24.1.1995, S.22181

Danıştay da benzer bir tutumu ortaya koymuştur¹²⁷: “*Elektrik piyasası faaliyetlerinin yürütülmesinde kamu-özel ayrımı yapılmaksızın, kural olarak, lisans alınması zorunluluğu getirilmiştir. Bu itibarla, elektrik piyasası faaliyetlerinin, arz güvenliğini ve kamu hizmeti gerekliliklerini sağlayacak uyum içinde yürütülmesi adına düzenleme, denetleme ve kolluk faaliyetlerinde bulunma işlevlerinin kamu gücüyle yerine getirildiği bir kamu hizmeti faaliyeti olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 09.12.1994 tarih ve E:1994/43, K:1994/42-2 sayılı kararında elektrik üretim, iletim ve dağıtımı ile ilgili etkinliklerin kamu hizmeti olduğu ifade edilmiştir. Öte yandan, elektriğin kamu hizmeti özelliği, "dağıtım" faaliyeti açısından ele alındığında, 4628 sayılı Kanun (m. 2/4/c), dağıtım şirketlerinin lisanslarında belirtilen bölgelerdeki tesislerde yenileme, ikame ve kapasite artırım yatırımlarını yapma, dağıtım sistemine bağlı ve/veya bağlanacak olan tüm sistem kullanıcılarına, eşit taraflar arasında ayrım gözetmeksizin elektrik enerjisi dağıtımı ve bağlantı hizmeti sunma yükümlüğü getirmiştir. Kanun'da ve ilgili yönetmeliklerde "dağıtım" faaliyetini yerine getirecek işletmelerin uyması gereken yükümlülükler açıkça düzenlenmiştir. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi doğrudan hizmetin aksamasına yol açacak niteliktedir. Bu nedenle elektrik piyasası faaliyetlerinden dağıtımın kamu hizmeti niteliği taşıdığı görülmektedir.*”

Bu içtihatlar ve açıklamalar doğrultusunda kamu hizmeti ölçütünün kamu tüzel kişiliğinin tespiti bakımından yararlı ve fakat yetersiz bir ölçüt olduğu söylenebilecektir.

-Sermaye Oranı Ölçütü

Anayasa'nın 165. maddesinden hareketle oluşturulan sermaye oranı ölçütü uyarınca, bir kuruluş veya ortaklığın kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebilmesi için sermayesinin yarısından fazlasının kamuya ait olması gerekmektedir.

Danıştay bir kararında sermaye oranı ölçütünü, “*Kuruluş kanunu ile esas mukavelenamenin incelenmesinden, sermayesine ilişkin hükümler ve hisse miktarı gibi nedenlerle bir kamu kurum ve kuruluşunun özelliklerini*” biçiminde kullanarak hüküm

¹²⁷ Danıştay, 13.D., E.2012/1871, K.2013/276, T.6.2.2013

kurmuştur¹²⁸. Başka bir kararda da “...davacı şirketin ...sermayesinin yarıdan fazlasının kamuya ait bulunması” kamu tüzel kişiliğinin tespitinde ölçüt olarak kullanılmıştır¹²⁹. Diğer bir kararda da Danıştay sermayesinin yarıdan fazlası kamuya ait olan kuruluşların kamusal nitelik taşıdığını, bu nedenle özel hukuk kişisi addedilmesinin mümkün olmadığına hükmetmiştir¹³⁰.

Uyuşmazlık Mahkemesi ise bir kararda, THY A.Ş.’nin sermayesindeki kamu payının yüzde ellinin altına düşünceye kadar kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi gerektiğini kabul etmiştir¹³¹: “*Türk Hava Yolları A.O., 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye tabi bir Kamu İktisadi Kuruluşu iken, Bakanlar Kurulunun 22.8.1990 tarih ve 90/822 sayılı kararı ile 3291 sayılı Yasa’nın 13. maddesine göre özelleştirilmesine karar verilmiş olup; halen 4046 sayılı Yasa hükümlerine göre, sermayesindeki kamu payı %50’nin altına düşünceye kadar yönetimi ve denetimi Özelleştirme İdaresi Başkanlığına ait olan, dolayısıyla kamu kurumu niteliğini koruyan bir kuruluştur.*”

Buna karşılık Yargıtay, İstanbul Belediyeler Bakım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi [“İSBAK”]’nin hukuki statüsünü değerlendirdiği bir kararında “...bir kuruluşun kamu kurum ve kuruluşu olması başka, sermayesinin kamu kurum ve kuruluşuna ait olması başkadır. Kamu kuruluşlarının ortaklıklarında pay sahibi olması hatta payın tamamına sahip olmaları bunların hukuki niteliğini değiştirmez” demek suretiyle sermayesindeki kamuya ait pay oranının kamu tüzel kişiliğinin tespitinde ölçüt olamayacağını ortaya koymuştur.¹³²

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da konumu özelinde önem taşıyan bir kararında vakıf üniversitelerinin hukuki statüsünü değerlendirdiği bir kararında, “*Vakıf yüksek*

¹²⁸ Danıştay, 7.D., E.1993/5190, K.1995/5811, T.27.12.1995

¹²⁹ Danıştay, 10.D, E.1996/1546, K.1998/6040, T.23.11.1998. Türkiye Vakıflar Bankası’nın hukuki statüsünün değerlendirildiği bir kararda da “...çoğunluk hissesinin mazbut vakıflara ait %55’lik pay ile mühlhak vakıflara ait %19,7’lik pay ile Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün yönetimi altında olduğu, özel bir kanunla kurulduğu ve bankanın genel müdürünün Başbakan tarafından atandığı ve kamu kurumu ayrıcalıklarından yararlandığı göz önünde bulundurulduğunda kamu kuruluşu olduğu, dolayısıyla Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında olduğu” sonucuna varılmıştır (Ankara 9. İdare Mahkemesi, E.2005/2065, K.2008/1529, T.2.7.2008 onama kararı Danıştay, 10.D., E.2008/11777, K.2012/2469, T.23.5.2012 aktaran ÇAĞLAYAN, ...**Kamu Tüzel Kişiliği**..., s. 383).

¹³⁰ DİDDK, T. 19.09.2013, YD İtiraz: 2013/621, yayınlanmamıştır. Bu yöndeki başka bir karar için bkz. DİDDK, T.12.12.2012, YD İtiraz: 2012/198 aktaran ULUSOY **Yeni Türk İdare Hukuku**, s. 141.

¹³¹ Uy.M, E.2001/90, K.2001/99, T.24.12.2001

¹³² Yargıtay 9.HD., E.1989/2323, K.1989/2472, 17.3.1989, R.G., T.30.04.1989, S.20154.

öğretim kurumlarına belli miktarda devlet yardımı yapılmakla birlikte, burada temel mali [kaynağın] bu vakıf öğretiminden yararlananların bu kurumlara yaptıkları ödentiler” olması ve bunların “öz sermayesi devletçe temin edilen” bir kuruluş olmamasını, kamu tüzel kişiliğine engel olmayacağını vurgulamıştır.¹³³ Ayrıca teşekkül sermayesinde bulunan kamuya ait payların oranının yüzde ellinin altında olması kamu tüzel kişiliğinin tespiti bakımından yeterli olduğu tartışmalıdır.

Kamu gücü ayrıcalıklarına tabi olma günümüzde kamu tüzel kişiliğinin tespitinde temel belirleyici ölçüt olduğundan kamu hizmeti sunmakla beraber kamu gücü kullanmayan teşebbüslerin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi mümkün olmamaktadır. Bunun yanında, sermayesinin çoğunluğu kamuya ait, ancak kamu hizmeti yürütmeyen teşebbüsler de kurulduğundan bu teşebbüslerin sermaye yapıları dışında hiçbir kamusalılık taşımadığı, tümüyle ticari esaslara göre faaliyet yürüttüğü açıktır¹³⁴.

- Kamu Tüzel Kişisine Uygulanan Hukuk Ölçütü

Kamu tüzel kişiliğinin tespitinde, tabi olduğu hukuk kurallarının belirleyici bir olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, bir tüzel kişinin mevzuatta, kamu hukuku kurallarına bağlı olduğunun düzenlenmesi durumunda kamu tüzel kişisi olduğunun; özel hukuk hükümlerine tabi olduğunun öngörülmesi durumunda ise özel hukuk tüzel kişisi olduğunun kabulü gerekmektedir¹³⁵.

Ancak, başta KİT’ler olmak üzere, ekonomik ve ticari konularda faaliyet yürüten kamu tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine tabi tutulması hukukumuzda benimsenmiştir¹³⁶. Ekonomik ve ticari nitelikte faaliyet yürüten kamu tüzel kişilerine özel hukuk hükümleri uygulanması, bu kapsamda dış ilişkilerinde özel hukuk kural ve

¹³³ Yargıtay, HGK, E.2003/12-116, K.2003/111, T.26.2.2003, Yargıtay Kararlar Dergisi, s.11, sy. 1659.

¹³⁴ Sözgelimi 663 sayılı KHK’nın 2018 yılında yürürlüğe giren Ek 2. madde hükmüyle kurulan Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi bu kapsamda değerlendirilebilir.

¹³⁵ Nitekim *Bilgen* aksi durumun Anayasa’ya aykırılık oluşturacağını savunmuştur (BİLGEN Pertev, **İdare Hukuku Dersleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 15).

¹³⁶ AYM, E.1994/70, K.1994/65-2, T.22.12.1994, www.anayasa.gov.tr (Erişim tarihi: 29.11.2024).

usulleriyle; iç düzen ve etkinliklerinde ise kamu hukuku ilke ve kurallarıyla bağlı oldukları kabul edilmiştir¹³⁷.

Bu husus Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında, *Kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, kamu hizmet ve faaliyetlerinin bizzatı idare kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, bu hizmet ve faaliyetlerden kamu gücüne özgü olmayanlar ile özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanlar, tüm sorumluluk gene ilgili idare üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilir.*"¹³⁸ şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi bir kararında, *"Belirtilen amaca ulaşmak için, bütçeden ayrılan ödeniğin özel hukuk esaslarına dayandırılarak oluşturulan bir bankaya verilmesi, Devletimizin yapısı gereğinden ve anayasal desteğe sahip çabalara varlıklı kişilerle tasarruf sahiplerinin katkılarını sağlamak istediğinden ve özellikle olanakları kısıtlı bütçeden ayrılmış paranın üremi artırılarak yine halk emrine verilecek olanakları çoğaltabilme düşüncesindendir. Bu istek ve düşünce hiçbir zaman ve tek başına, Devlet mal ve parasıyla kurulmuş organ çalışmalarının, kamu hizmeti niteliğini yitirme nedeni olamaz. Tersine Devlet mal ve parasının kullanılmasını gerektiren her iş ve hizmette kamu yararı ve kamu hizmeti niteliğinin bulunması zorunludur. ...Devlete özgü hak ve yetkilerle donatılmaları, hem bu kurumların hizmet aracı olarak kullandıkları Devlet parasını koruma sorumluluklarının hem de Devletçe benimsenmiş hizmetlerinin yürütülebilmesi gereğindendir. Konu ile sınırlandırılacak bir değerlendirmede ise, böyle yetkilerin verilişi bankanın kişilere açtığı kredi akımını hızlandırmak, kararlaştırılmış sürede geri verilmeyen paraları belli kişiler elinden kurtarıp diğer gereksinme duyan kimseler ve yerlere devretmek gibi en başta gözetilmiş gayeye ulaşmaya yararlı tedbirlerden olduğu belirgindir."* demek suretiyle kanunla kurulmuş ve özel hukuk hükümlerine tabi olan Banka'nın kamu tüzel kişisi olduğu yönünde hüküm kurmuştur¹³⁹.

¹³⁷ Danıştay, 10.D., E.1996/9554, K.1998/1981, T.13.5.1998, Danıştay Dergisi, s.98, sy.584; Danıştay, 12.D., E.1996/1799, K.1997/680, T.24.3.1997, Danıştay Dergisi, s.94, sy.790; Danıştay, İDDK, E.1995/773, K.1996/599, T.6.12.1996, Danıştay Dergisi, s.93, sy.101.

¹³⁸ AYM, E.2000/17, K.2002/46, 7.5.2002, R.G., T.26.3.2003, S.25060

¹³⁹ AYM, E.1974/17, K.1974/41, 8.10.1974, R.G., T.29.1.1974, S.15133

Yine, Kalkınma ajanslarının hukuki statüsünü değerlendirdiği kararında da Anayasa Mahkemesi, “kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur. ...kamu tüzel kişiliğine birçok alanda, kuruluş amacına özgü hukuksal durumlar verilmekte, üstün, sınırlı ve kısıtlı yetkiler, haklar, olanaklar sağlanmakta, bağışıklık ve ayrıklık tanınmakta, görevler yüklenmektedir. Ayrıca, kamu tüzel kişileri, nitelikleri ve özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabileceklerdir.” şeklindeki sonuca ulaşmıştır¹⁴⁰. Nitekim Danıştay’ın da kalkınma ajanslarına yönelik içtihadı aynı yöndedir¹⁴¹.

Öğretide *İsbir*, bir tüzel kişinin hukuki statüsünün eylem ve işlemlerinin “ağırlıklı olarak” hangi hukuka tabi olduğunun belirlenmesi yoluyla tespit edilebileceğini savunmuştur. Buna göre, ilgili mevzuat uyarınca eylem ve işlemlerinin çoğunluğu kamu hukukuna tabi tüzel kişiler kamu tüzel kişisi addedilebilir.¹⁴²

Bu açıklamalar doğrultusunda, kamu tüzel kişiliğinin tespitinde kamu hukuku kurallarına bağlı olmanın bir ölçüt olarak nitelendirilebileceğini, ancak tek başına yeterli olmadığı sonucuna varılabilecektir.

- Kamu gücü ve ayrıcalığı ölçütü

Kamu gücü kullanma yetkisinin Anayasa’nın 6. maddesinde düzenlenen egemenlik hakkının bir sonucu olarak yalnızca Devlet veya kamu tüzel kişilerine tanınmış bir ayrıcalıktır. Özel hukuk kişileri tek yanlı olarak ilgililer üzerinde sonuç doğuracak işlemler tesis edemezler. Zira, kamu gücü ayrıcalıklarının, istisnalar dışında, ancak Devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından kullanılabilmesi Anayasa’nın 6. maddesinde öngörülen egemenlik yetkisinin bir gereğidir¹⁴³.

¹⁴⁰ AYM, E.2006/61, K.2007/91, 30.11.2007, R.G., T.23.2.2007, S.26796

¹⁴¹ Danıştay 5.D., E.2012/10808, K.2013/235, T.18.1.2013

¹⁴² İSBİR, **Kamu Tüzel Kişiliği**, s. 194.

¹⁴³ AYM, E.2007/2, K.2011/13, T.13.1.2011, RG. T.23.7.2011, S.28003; AYM, E.1985/11, K.1986/29, 11.12.1986, R.G., T.18.4.1987, S.19435

Kamu gücü ve ayrıcalığı, özel hukuku aşan yetki ve yükümlülükler anlaşılması gerekmektedir.¹⁴⁴ Kamu gücü ayrıcalığı kavramını öğretide Öğretide *Erkut*, kamu gücü ayrıcalığını, “*en geniş anlamı ile kamu yararının sağlanması amacıyla tanınan üstün güç ve yetkiler bütünü*” olarak tanımlamışken¹⁴⁵; *Gözler* bu kavramın, “*özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan birtakım yetki ve durumlar*” şeklinde ifade etmiştir¹⁴⁶.

Yargı mercileri ise, kamu gücü ayrıcalıkları kavramını, “*özel hukuku aşan hüküm ve şartlar*” olarak nitelendirmiştir¹⁴⁷. Buna göre, kamu gücü ayrıcalıkları özel hukuk ilişkilerinde tarafların özgür iradeleriyle kabul etmeyecekleri eşitlik ilkesine aykırı koşul ve durumları kapsamaktadır¹⁴⁸.

Kamu gücü ayrıcalığı kavramını, her ne kadar özel hukukta uygulaması mümkün olmayan, taraflardan birinin üstün ve ayrıcalıklı bir konumda bulunduğu bir ilişki olsa da kuruluş mevzuatında hukuki statüsü açıkça belirtilmemiş olan bir tüzel kişiye hangi yetki, muafiyet, sınırlama veya yükümlülüğün öngörüldüğü hallerde kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebileceği ayrıca değerlendirilmelidir.

İsbir, tüzel kişinin mallarının Devlet mallarıyla aynı hukuki statüde bulunmasını, gelirlerinin Devlet gelirlerinin tabi olduğu hukuksal statüye tabi olmasını, personelinin kamu görevlisi sayılmasını ve cezai hükümler bakımından özel yargılama usullerine tabi tutulmasını, zorunlu üyelik koşulu getirilmesini, vergi hukukundan doğan ayrıcalıklardan yararlanmasını, alacaklarının Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun’a göre tahsil edilmesini kamu tüzel kişiliğinin yardımcı ölçütleri olarak sınıflandırmıştır¹⁴⁹.

¹⁴⁴ KARAMAN, *Türk İdari Yargısının...*, sy. 59

¹⁴⁵ ERKUT Celal, *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet*, Yenilik Basımevi, İstanbul, 2004, sy. 41

¹⁴⁶ GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, s. 97.

¹⁴⁷ AYM, E.2005/10, K.2008/63, 21.2.2008, R.G., T.7.11.2008, S.27047; Uy.M, E.2017/2, K.2017/74, T.20.2.2017; Danıştay, 14.D., E.2015/793, K.2017/525, T.6.2.2017; Yargıtay, 22.HD, E.2015/3721, K.2016/17324, T.9.6.2016

¹⁴⁸ ÖZTOPRAK Sezin, *İdari Sözleşmelerde Kamu Gücü Ayrıcalıkları*, 1. Baskı, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2019, sy. 43.

¹⁴⁹ İSBİR, *Kamu Tüzel Kişiliği*, s. 240.

Öğretide *Günday*, mal ve gelirleri ile personelinin korumalı bir hukuki statüde bulunmasını, kamu gücü ayrıcalıklarından ayrı bir unsur olarak nitelendirmiştir¹⁵⁰.

Bu açıklamalar doğrultusunda, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi bakımından temel ölçütün kamu gücü kullanma yahut kamusal imtiyazlardan yararlanma ölçütü olduğunun söylenmesi mümkündür.

b. İctihadi Ölçütlerin Vakıf Yükseköğretim Kurumları Bakımından Değerlendirilmesi

Anayasal şartlarını incelediğimiz kamu tüzel kişileri, birçok yargı kararında da tartışmalara neden olmuştur. İdari faaliyetlerin yalnızca kamu tüzel kişileri tarafından görülmemesi bunun durumun nedenleri arasında sayılabilir. Öyle ki, idarenin bizzat yerine getirmesi gereken kamusal faaliyetler bile; artık, idare tarafından kurulan özel hukuk tüzel kişilerince görülmektedir.¹⁵¹ Hal böyle olunca, bu kişilere uygulanacak hukukun tespiti de önem arz etmiş bulunmaktadır.

Bu başlıkta, daha önce AYM kararı ve sonrasında yapılan kanuni düzenlemelerle, kamu tüzel kişisi olduğu hüküm altına alınan vakıf yükseköğretim kurumlarının işleyişi; işlemleri, malları ve personeli bakımlarından değerlendirilecektir. Bu işleyişe dair hukuki rejimi belirlemede AYM'nin yanında Uy.M, Danıştay ve Yargıtay gibi yüksek yargı yerlerinin karar ve içtihatlarının büyük payı bulunmaktadır.

i. Hukuki İşlemler Bakımından Değerlendirme

İdarenin işlemleri ikiye ayrılır: İdarenin özel hukuk işlemleri ve idari işlemler. İdarenin özel hukuk işlemleri, özel hukuk rejimine tabidir. İdari işlemler, idarenin tek yanlı olarak yaptığı ilgilisi üzerinde sonuç yaratan işlemlerdir.¹⁵² Tüm bunların

¹⁵⁰ GÜNDAY, *İdare Hukuku*, sy. 79.

¹⁵¹ YILDIRIM, Meral, *İdari Faaliyetlerin Görüşüne Katılan Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlem Yapabilirliği Sorunu*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, sy. 7

¹⁵² GÖZÜBÜYÜK Şeref/TAN Turgut, *İdare Hukuku (Genel Esaslar)*, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, c.1, sy. 350-369

yanında idarenin sözleşmeleri bulunmaktadır. İdarenin sözleşmeleri de aynı şekilde idari sözleşmeler ile idarenin özel hukuk sözleşmeleri olarak ikiye ayrılmaktadır.¹⁵³

Anayasa'nın 130. maddesinin son fıkrasında vakıf yükseköğretim kurumlarının, idari ve mali konular dışında Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları ile aynı hükümlere tabi olduğu düzenlenmiştir. Yukarıda da açıklandığı üzere, AYM içtihadı ve yapılan kanuni düzenlemelerle bu kurumların, kamu tüzel kişisi olduğu kabul edilmiştir. Yine AYM, yükseköğretim faaliyetini bir kamu hizmeti olarak anmaktadır.¹⁵⁴ Şu durumda, kamu tüzel kişisi olan ve kamu hizmeti yürüten bir idarenin, bu faaliyete ilişkin olarak idari işlemler tesis etmesi bir gerekliliktir.

Ancak; kamu tüzel kişisinin uyacağı hukuki rejimin kanun ile belirlenebilmesi ile vakıf yükseköğretim kurumları yönünden Anayasa'nın 130. maddesi ile getirilen mali ve idari yönden ayrıklık birlikte düşünülünce, vakıf yükseköğretim kurumlarının işlemlerinin tabi olduğu hukuki rejimin tespiti, üzerinde ayrıca durulması gereken bir konu olmaktadır.

Herhalde, bir kamu tüzel kişisi olarak vakıf yükseköğretim kurumlarının yaptığı işlemlerin en başında, öğrencilik statüsüne ilişkin işlemler gelmektedir. Gerçekten de ilgili kararda bir üniversitede çift anadal yapmakta iken; bu üniversitenin kapatılması sonucu öğrenimini yeni üniversitesinde bitiren, ancak diploması hiç verilmeyen bir öğrenci bulunmaktadır. Öğrenci, bu sırada idari yargıda iptal davası açmıştır. İptal davası sırasında dava konusu işlemin tesis edilmesi ile dava konusuz kalarak karar verilmeye yer olmadığına dair bir karar verilmiştir. Davacı daha sonrasında uğradığı maddi ve manevi zararların tazmini için Tüketici Mahkemesinde dava açmıştır. Uy.M'nin önüne gelen bu davada; uyuşmazlık konusunun ne özel eğitim-öğretim sözleşmesinden ne de eğitim ücretinden kaynaklandığını, kamu tüzel kişiliğini haiz vakıf üniversitelerinin diplomaları geç veya belirli nedenlerle verilmemesinin birer idari işlem olduğunu, bu işlemler nedeniyle ortaya çıkan zararların tazmini için idari yargının görevli olduğuna hükmetmiştir.¹⁵⁵

¹⁵³ **Ibid.**, sy. 469

¹⁵⁴ AYM, E.1991/21, K.1992/42, T.29.6.1992, R.G., T.31.3.1992, S.21538

¹⁵⁵ Uy.M, E.2022/71, K.2022/450, T.16.9.2022

Uy.M, bu kararı ile zamanında diploma verilmemesi yönündeki işlem nedeniyle açılan iptal davasında görevli merciyi idari yargı olarak belirlemek suretiyle, öğrencilik statüsüne ilişkin işlemlerin idari işlem olduğunu kabul etmiştir. Çünkü bir işlem veya eylem nedeniyle uğranılan zararın tazmini amacıyla idari yargıya başvurabilmek için ilgili işlem ve/veya eylemin idari nitelikte olması gerekmektedir.¹⁵⁶

Başka bir kararda; bir vakıf yükseköğretim kurumu öğrencisi, uyuşturucu madde kullanmış ve madde etkisiyle taciz ve hakaret içeren fiillerde bulunmuştur. Bunun sonucunda yükseköğretim kurumu, ilgili yönetmelik uyarınca öğrenci hakkında yükseköğretim kurumundan çıkarma yönünde işlem tesis etmiştir. Bu işleme karşı açılan davada Danıştay, görevsizlik kararı vermemiş işlemi hukuka uygunluk yönünden inceleyerek, Bölge İdare Mahkemesi kararını onamıştır.¹⁵⁷

Vakıf yükseköğretim kurumları yönünden gündeme gelebilecek bir diğer idari işlem ise; öğrenci öğrenim ücretlerinin belirlenmesine yönelik mütevelli heyeti kararlarının niteliğine ilişkindir. Uy.M’nin bu konuya ilişkin bir kararında; öğrenci, bir başka vakıf yükseköğretim kurumuna yatay geçiş suretiyle kayıt yaptırmış ve öğrenci katkı payını ödemiştir. Daha sonrasında bir Devlet üniversitesi tarafından yatay geçiş başvurusu kabul edilmiştir. Bunun üzerine; öğretim dönemi başlamadan, ilk yatay geçiş yaptığı, vakıf yükseköğretim kurumundan kaydını sildirmiştir. Kaydını sildirmesi nedeniyle de yaptığı ödemenin iadesini istemiştir. Mahkeme, incelemesi üzerine vakıf üniversitelerinin mali ve idari konularda özerk olduğunu, eğitim ücretinin mütevelli heyetçe kararlaştırıldığını bu nedenle de bu ilişkinin birer “**alacak-borç ilişkisi**” olduğu hükmüne varmıştır.¹⁵⁸ Gerçekten de mütevelli heyetçe belirlenen öğrenim ücretlerinin özel hukuk ilişkisi olduğu kabul edilirken bu ilişkinin kamu hukukunda sonuçları olduğunun da altı çizilmelidir.¹⁵⁹

Nitekim AYM; toplumu teknik, kültürel, ekonomik ve birçok alanda gelişmesi için insan yetiştirmenin Devletin görevi olduğunu, bu faaliyetin bir çeşit “**kamu**

¹⁵⁶ KOÇAK, Nazım Taha, **Tam Yargı Davaları**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, sy. 26

¹⁵⁷ Danıştay, 8.D., E.2018/3582, K.2021/2984, T.9.6.2021

¹⁵⁸ Uy.M, E.2004/34 K.2004/55, T.4.10.2004

¹⁵⁹ SEVER D. Çiğdem, “**Bir Kamu Kurumu olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışan Akademisyenlerin Hukuki Statüsü**”, Legal Hukuk Dergisi, c.14, s.158, 2016, ss. 1175-1216, sy. 1186

hizmeti imtiyazı” olarak anılabileceğini ve bu hizmeti Devletin bizzat verebileceği gibi özel hukuk kişilerince de görülebileceğini ifade etmiştir. Ancak, mahkeme, özel hukuk kişilerince bu hizmetin görülmesinin hizmetten yararlananlar ve üçüncü kişilere karşı idareyi sorumluluktan kurtarmayacağını altını çizmiştir.¹⁶⁰

Her ne kadar kamu hizmeti imtiyazına benzetse bile;¹⁶¹ bu açıklamaların konumuz açısından önemi, kamu hizmetine egemen olan ilkeler yönündendir. Şöyle ki; kamu hizmeti süreklidir, idareden bu görev alınmadığı müddetçe idare yürütmek zorundadır.¹⁶² Kamu hizmeti, çağın gereken ihtiyaç ve gereklerine uygun olarak uyarlanmak zorundadır. Kamu hizmetinde eşitlik ilkesi geçerlidir. Buna göre, kişiler arasında ayırım gözetilmeyecektir. Son olarak ise, kamu hizmetlerinin meccaniliği veya bedelsizliği¹⁶³ ilkesi gelir.

Kamu hizmetinin bedelsizliği ile kişiler; kamu hizmetlerinden ayrıca bir karşılık almadan, daha doğru bir ifade ile, vergiler yoluyla finanse edilmesi fikrine dayanmaktadır.¹⁶⁴ Tabii bunun yarattığı birtakım sorunlar bulunmaktadır. Sözgelimi kamu hizmetlerine duyulan gereksinim giderek artmakta ve ilgili hizmetten yararlanan ve yararlanmayanlar arasındaki denge bozulmaktadır.¹⁶⁵ Bu nedenle; ilgili hizmetten yararlananlardan, belirli bir oranda karşılık alınması beklenmektedir.¹⁶⁶ Şu durumda idarenin sunduğu hizmet karşılığında bir bedel alabileceği kabul edilmektedir.

O halde yükseköğretim kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişisi olduğu AYM tarafından kabul edilen vakıf yükseköğretim kurumunun karar organı olan mütevelli heyetin; yapmış olduğu katkı payı belirleme ücretinin, idari işlem sayılmaması eşyanın tabiatına ters bir durumdur. Uy.M, kararın devamında alacak-borç ilişkisinden kaynaklı bir özel hukuk sözleşmesi olduğundan söz etmektedir.¹⁶⁷ İdare hukukunda kamu hizmetinin görülüş usulleri bellidir.¹⁶⁸ Bir kamu hizmeti olan yükseköğretim faaliyeti; AYM kararları ve kanuni düzenlemeler nedeniyle kamu tüzel kişiliği sıfatını

¹⁶⁰ AYM, E.1990/4, K.1990/6, 12.4.1990, R.G., T.18.6.1990, S.20551

¹⁶¹ KARAHANOGULLARI Onur, **Kamu Hizmeti**, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, sy. 336

¹⁶² ATAY, **İdare Hukuku**, sy. 562 vd.

¹⁶³ İZCİ, Büşra, **Meccanilik İlkesi ve Türkiye’de Kamu Hizmetinden Yararlanandan Karşılık Alınmanın Meşruiyeti**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2021, sy. 10 vd.

¹⁶⁴ **Ibid.**, sy. 13

¹⁶⁵ ATAY, **İdare Hukuku**, sy. 572

¹⁶⁶ YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, sy. 79

¹⁶⁷ Uy.M, E.2004/34 K.2004/55, T.4.10.2004

¹⁶⁸ KARAHANOGULLARI, **Kamu Hizmeti**, sy. 285-287

haiz bir kamu tüzel kişisi olan vakıf yükseköğretim kurumunca, bizzat yürütülmektedir.

Mütevelli heyetin öğrenim ücreti belirleme işleminin özel hukuk işlemi olduğu yönündeki çıkarımın nedeni olarak, Anayasa'nın 130. maddesinde ifade olunan mali özerklik olduğu ifade edilmiştir. Kamu tüzel kişisi olarak sayılmış bulunan vakıf yükseköğretim kurumlarının tabi olduğu mali özerklik ise; özerk bütçe ve bunun üzerinde tasarruf yetkisinin, diğer kamu tüzel kişilerine oranla daha geniş olması veya farklı usul ve esaslara tabi tutulması şeklinde yorumlanmalıdır. Unutulmamalıdır ki, kamu tüzel kişisi olmak ile aynı zamanda birtakım kamu yükümlülükleri de gelmektedir.¹⁶⁹ Şu halde, kamu tüzel kişiliği bulunan vakıf yükseköğretim kurumlarının, malları ve personel üzerinde idari ve mali özerkliğini sebep göstererek öğrenim ücretinin belirlenmesinde tam serbestlik hukuka uygun olmazdı. Bu nedenle YÖK öğrenim ücretlerinin artışının belirlenmesinde TÜFE'nin esas alınması gerektiği noktasında bu kurumlara bir yazı göndermiştir.¹⁷⁰

Son olarak değinmek istediğimiz nokta ise; vakıf yükseköğretim kurumları ile özel hastaneler arasında yapılan afiliasyon protokolleridir. Bu protokoller; birer kamu hizmetini yerine getiren, personeli kamu personeli olan vakıf yükseköğretim kurumları ile özel hukuk tüzel kişilerinin yapmış olduğu işbirliği şeklinde tanımlanabilir.¹⁷¹ Özel Hastaneler Yönetmeliği Ek 8. maddesinde bu işbirliğine dair bir düzenlemeye yer verilmiştir. Hükümde bu işbirliği için gereken bazı temel şartlar ile (Bakanlık izni, YÖK görüşü, en az bir hastane) getirilen hak ve yükümlülükler bulunmaktadır. YÖK de bu konuya dair, Vakıf Yükseköğretim Kurumları ile Özel Hastanelerin İşbirliği Usul ve Esasları adlı bir düzenlemede bulunmuştur. İşbu düzenlemede, işbirliği protokolünün statüsüne dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Nihayetinde; taraflardan birisinin idare olduğu, konusunun sağlık kamu hizmeti olduğu ortadadır. O halde, idareye üstün ve ayrıcalıklı yetki verilip verilmediği incelenmelidir. *Özcioglu/Seçkin* 'in tespit ettiği üzere¹⁷²; Usul ve Esaslar 7. maddesinin 1. fıkra hükmü

¹⁶⁹ GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, sy. 233

¹⁷⁰ <https://www.yok.gov.tr/Sayfalar/Haberler/2024/vakif-universiteleri.aspx>, (Erişim tarihi:1.12.2024)

¹⁷¹ ÇAKIR, Hüseyin Melih, *Sağlık Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yürütülmesi*, 1. Baskı Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2015, sy. 518

¹⁷² ÖZDEMİR, Halit Eyüp/SEÇKİN, Sinan, *Vakıf Üniversiteleri ile Özel Hastaneler Arasında İşbirliğinin Hukuki Rejimi*, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.7, s.1, 2020, ss. 115-158, sy.135

ile, protokolün Bakanlık ve YÖK onayına sunulması ve yapılacak herhangi bir değişikliğin YÖK ve Bakanlığın onayına sunulma zorunluluğu getirilmiştir. Bu nedenle; bu protokollerin bir tür idari sözleşme olduğu tespit edilmiştir.

Ancak; bu hastanelerde eylem ve işlemlerde bulunmuş vakıf yükseköğretim kurumu personelinin neden olduğu zararların tazminine yönelik olarak Uy.M¹⁷³ yeni tarihli bir kararında kanunla kurulma ve bunun doğal sonucu olan kamu tüzel kişisi olmaya vurgu yapmış ve vakıf üniversiteleri ile bunlara bağlı kurumların -tıp fakültesi veya araştırma hastaneleri- şüphesiz kamu tüzel kişisi olduğunu ifade etmiştir. Bu hususlara rağmen, özel hastanenin vakıf üniversitesinin bir birimi olmadığını ve özel hastane ile yapılan işbirliği protokolünün, özel hastanedeki faaliyeti kamu hizmeti haline getirmeyeceğine kanaat getirerek adli yargının görevli olduğuna hükmetmiştir.

ii. Mallar Bakımından Değerlendirme

İdare, kendisine verilmiş yetki ve görevleri yerine getirmek için mallara ihtiyaç duyar. İdarenin kamu yararına tahsis edilmiş mallarına, kamu malı denilmektedir. İdarenin bunun yanında özel hukuk malları da bulunmaktadır. Özel malları ile kamusal malları arasındaki temel fark; birisinin kamu yararına özgülenmesidir. Dolayısıyla; kamusal mallar, idari yargı denetimine ve kamu hukukuna tabidir. Kamu malı olabilmek için kamu tüzel kişisinin mülkiyetinde bulunması ve kamu yararına tahsis edilmesi şartları kümülatif olarak bulunmak zorundadır.¹⁷⁴

Dolayısıyla bir malın, kamu malı niteliği kazanması için; kamu tüzel kişisinin mülkiyetine geçmelidir ve bu mallar bir kamu yararına tahsis edilmelidir.¹⁷⁵ Vakıf yükseköğretim kurumlarının kuruluşuna geldiğimizde ise; *Aküzüm*'ün ifadesi ile kuruluş kanunun *Resmi Gazete*(R.G)'de yayımlanmasıyla, vakfın taahhüt ettiği mallar, kamu malı statüsüne dönüşmektedir.¹⁷⁶ Şunu hatırlatmak gerekir ki, kurucu vakıf ile vakıf yükseköğretim kurumu iki farklı tüzel kişidir. Kurucu vakıf, yükseköğretim kurumu kurmak için; bu yönde bir iradeye ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu Ek 3. maddesinde sayılan yeterli bina, araç, gereç ve diğer mali şartlara sahip olmalı ve

¹⁷³ Uy.M, E.2024/95, K.2024/173, T.6.5.2024

¹⁷⁴ GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.2, sy. 846-847

¹⁷⁵ *Ibid.*, sy. 868

¹⁷⁶ AKÜZÜM, *...Vakıf Yükseköğretim Kurumları*, sy. 67

bu malları kurulacak olan vakıf yükseköğretim kurumuna bedelsiz devretmeyi içeren vakıf senedi bulundurulmalıdır.

Vakıf yükseköğretim kurumu, mallarını, kurucu vakfın taahhüdü ve nihayetinde kurulması sonucu iktisap etmektedir. Bu noktada göz önünde tutulması gereken bir diğer husus da iki farklı tüzel kişinin varlığıdır. Ancak mallar, henüz kurulmamış olan bir tüzel kişiye taahhüt edilmektedir. Bu yönüyle işlem, bir çeşit bağış veya üçüncü kişi yararına sözleşmeye andırmaktadır. Bağışlama örneği üzerinden gidersek; hiç kimse kendisine yapılan bağışı kabul etmek zorunda değildir.¹⁷⁷ Varsayımsal olarak vakıf yükseköğretim kurumu, bu tasarrufu kabul etmek zorunluluğu bakımından bu genel kuraldan ayrılmaktadır.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının mallarına ilişkin yargıya taşınmış bir sorun da 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca binalarının statüsüne ilişkindir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na taşınan; vakıf yükseköğretim kurumu kampüsünün 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemli davada, vakıf üniversitesinin kamu hizmeti yaptığı konusunda şüphe olmadığını ve bu hizmeti yerine getirmek için kullandığı yapıların da kamu malı olduğu ifade edilmiştir.¹⁷⁸

Bunun yanında; vakıf yükseköğretim kurumunun binaları dışında, içinde kapalı yüzme havuzu da bulunan tesisin kamu malı olup olmadığı hakkında verilen bir başka kararda; benzer şekilde vakıf üniversitelerinin kamu hizmeti gören kamu tüzel kişileri olduğu ve bu hizmeti görürken kullandıkları yapıların kamu malı olacağı şeklinde bir hükme varılmıştır.¹⁷⁹ Dolayısıyla; vakıf yükseköğretim kurumlarının hizmetlerini yerine getirmek üzere sahip oldukları yapıların inşasının, 4018 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunu'ndan ayrık tutulduğu kabul edilmiştir.¹⁸⁰

¹⁷⁷ YAVUZ Cevdet, **Borçlar Hukuku Özel Hükümler**, 15. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2018, sy. 207

¹⁷⁸ Danıştay, İDDK., E.2020/2343, K.2021/471, T.11.3.2021

¹⁷⁹ Danıştay, 6.D., E.2002/946, K.2002/4410, T.22.9.2003

¹⁸⁰ Danıştay, 6.D., E.2008/3655, K.2010/9464, T.18.10.2010

Vakıf yükseköğretim kurumları, kamu tüzel kişisi sayılmaları nedeniyle bu kurumların kamu hizmetine tahsisli olan malları hacizden bağıştır.¹⁸¹ Buna karşılık, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82. maddesine göre yalnızca Devlet'e ait özel mallar haciz yasağına tabi olduğundan, vakıf yükseköğretim kurumlarına ait olup kamu hizmetine tahsisli olmayan malların haczi mümkündür.

Devlet mallarından farklı olarak *Aküzum*; Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun, vakıf yükseköğretim kurumunun gelir sağladığı mallarına ilişkin verdiği bir kararda¹⁸²; kurucu vakıf tarafından devredilmesine ilişkin taahhüdün ve Vakıflar Genel Müdürlüğünce tasdik edilmesinin, vakıf yükseköğretim kurumu malları üzerinde, tek başına, haciz koruması vermediğine işaret etmiştir.¹⁸³ Gerçekten de Yüksek mahkeme kararında; 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun ilk fıkrasındaki tasnife göre "*Devlet malı*" değilse veya kanunlarda açıkça haczinin caiz olmadığı anılmıyorsa haczin mümkün olduğuna, ne kuruluş kanunlarında haczedilemeyeceğine dair açık bir hükmün bulunduğu ne de genel ve katma bütçe içinde yer aldığına yer vererek, karara konu malların devlet malı sayılamayacağını ve haczinin mümkün olacağına hükmetmiştir.¹⁸⁴

Bir diğer husus ise; idarenin mal edinim yollarından kamulaştırmaya yöneliktir. "*Kamulaştırma*" kenar başlıklı Anayasa'nın 46. maddesinde, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamulaştırma yapmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.¹⁸⁵ Anayasanın açık hükmüne rağmen; bir kamu tüzel kişisi olduğu kabul edilmiş olan vakıf yükseköğretim kurumlarının kamulaştırma yapma yetkisi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek 7. maddesi ile kaldırılmıştır.

Gözler, bu durumu kendi içinde tutarlı bulmaktadır.¹⁸⁶ Çünkü; özel hukuk kişisi malı ile kurulmakta, mütevellî heyeti kurucu vakıfça belirlenmekte ve bu mütevellî heyetin teklifi üzerine de kurumun yöneticisi Cumhurbaşkanı tarafından

¹⁸¹ BİLGİN Pertev, *İdare Hukuku Dersleri (İdare Malları)*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1996, sy. 81; ATAY Cevdet, *Türk Hukukunda Kamu Mallarının Hukuksal Durumu*, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, sy. 34

¹⁸² Yargıtay, HGK, E.2002/12-1101, K.2002/1113, T.25.12.2002

¹⁸³ AKÜZÜM, *...Vakıf Yükseköğretim Kurumları*, sy. 125

¹⁸⁴ Yargıtay, HGK, E.2002/12-1101, K.2002/1113, T. 25.12.2002; aynı yönde Yargıtay, HGK, E.2002/12-116, K.2002/111, T.26.12.2002

¹⁸⁵ ATAY Cevdet, *...Kamu Mallarının Hukuksal Durumu*, sy.58

¹⁸⁶ GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, sy. 226

ataması yapılmaktadır. Kanun koyucu, bu kurumun kamu tüzel kişisi sayılması ve nihayetinde kamulaştırma yetkisine sahip olmasının yaratacağı sorunları bertaraf etmek için kamulaştırma yetkisine son vermiştir.

Kanun koyucunun bu yolu seçmesi, mevcut durumu Anayasa'ya uygun hale getirmemektedir. Çünkü, kamulaştırma yetkisi Anayasa'nın 46. maddesi gereği tüm kamu tüzel kişilerine tanınmıştır. Ancak; kamulaştırma işleminin bir önşartı olan kamu yararı kararının,¹⁸⁷ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6. maddesi gereği üniversite yönetim kurulu kararlarının rektörün onayı ile tamamlanması ve rektörün de müteveli heyetçe önerilmesi birlikte düşünülürse bu oldukça makul bir düzenlemedir.

iii. Personel Bakımından Değerlendirme

Kamu personel rejimine ilişkin düzenlemelerin başında, Anayasa'nın 128. maddesi gelmektedir. İlgili madde; Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğini düzenlemiştir.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının, en başta AYM içtihadı ve onu takiben yapılan kanuni düzenlemelerle, kamu hizmeti faaliyeti yürüten kamu tüzel kişisi oldukları kabul edilmiştir. Buna karşın, yükseköğretim kurumlarının düzenlendiği Anayasa'nın 130. maddesinde ise; vakıf yükseköğretim kurumlarının idari ve mali konular dışında Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları ile aynı hukuki düzenlemelere tabi olacakları hüküm altına alınmıştır.

İdari ve mali yönden getirilen bu ayrım nasıl yorumlanmalıdır? Sözelimi, Anayasada sadece öğretim elemanları sayılması nedeniyle; vakıf yükseköğretim kurumlarının diğer idari hizmet personelinin uyacağı rejim farklı mı olmalıdır? Vakıf yükseköğretim kurumlarının, bu kamu hizmetinin asli yürütücüsü olması, diğer idari hizmet personeli yönünden bir değişiklik getirebilir mi?

¹⁸⁷ ATAY Cevdet, ...**Kamu Mallarının Hukuksal Durumu**, sy.60

Öncelikle, Anayasada anılan ve vakıf yükseköğretim kurumlarında görev yapan öğretim elemanlarını ele alalım. Anayasa'nın 130. maddesinde, başta disiplin ve ceza işleri, mali ve özlük hakları ile uyacakları koşullar olmak üzere sayılan hallerde, kanun ile düzenleme zorunluluğu getirilmiştir. Hal böyle olunca; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu düzenlenmiştir. Nitekim, vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışan öğretim görevlileri de ayırım yapılmaksızın sayılan kanunlara tabidir ve özel statü niteliğindeki bu kanunlar uygulanır.¹⁸⁸ Bu gruptaki personeller, faaliyetlerinin niteliği gereği, kendi personel kanunlarına tabi oldukları için diğer kamu personeli olarak da ifade edilirler.¹⁸⁹ Profesör, doçent unvanını taşıyan personeller, statü hukukuna tabi iken; gerek 33/a gerek 50/d kapsamındaki araştırma görevlisi ise sözleşmelilik esasına dayanan bir statüdür.¹⁹⁰

Demircioğlu/Kaplan, vakıf yükseköğretim kurumlarında istihdam edilecek akademik personel ile idari sözleşme yapılmasının bir zorunluluk olduğuna işaret etmiştir. Yazarlar, Uy.M tarafından kamu personeli tespiti ile yetinildiğini; ancak Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan memur, sözleşmeli personel, (mülga)geçici personel ve işçiden hangi başlık altına girdiği yönünde bir hüküm kurulmadığına dikkat çekmiştir.¹⁹¹

Vakıf yükseköğretim kurumunda istihdam edilecek personele uygulanacak hukuku düzenleyen Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 23. maddesindeki "*Vakıf yükseköğretim kurumlarında görev alacak olan akademik ve idari personelin çalışma esasları 2547 sayılı Kanunda devlet üniversiteleri için öngörülen hükümlere tabidir. Bu personelin aylık ve diğer özlük hakları bakımından ise 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanır.*" hükmü, bir Danıştay kararına konu olmuştur.¹⁹²

¹⁸⁸ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, sy. 709

¹⁸⁹ BOZ Selman Sacit/İNCE Abidin Kadir/BÜYÜKYILDIRIM, Gizem Elif/ACAR Enis, **Kamu Personel Hukuku**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021, sy. 60

¹⁹⁰ ÖZKAN SAYAN, İpek, **Kamu Personel Yönetimi**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, sy. 54; ASLAN Onur Ender, **Kamu Personel Hukuku**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022, sy. 248

¹⁹¹ DEMİRCİOĞLU A. Murat/KAPLAN Hasan Ali(DEMİRCİOĞLU vd.), **Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 21.5.2012, 5.11.2012 Ve 24.12.2012 Tarihli Kararları Işığında Vakıf Üniversitelerinde Görev Yapmakta Olan Öğretim Üyeleri İle Üniversiteler Arasındaki Sözleşmelerin Hukuki Niteliği**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.15, Özel sayı, 2013, ss. 51-80, sy. 75

¹⁹² Danıştay, 8.D, E.2008/8234, K.2011/2452, T.29.4.2011

İlgili kararda yüksek mahkeme, vakıf yükseköğretim kurumunda görev yapacak yönetici ve öğretim elemanı ile diğer personelin; akdetme, atama ve görevden alınma onaylarının mütevellî heyetçe yapılacağına ilişkin düzenlemeye dikkat çekmiştir. Anayasa'nın 130. maddesindeki mali ve idari yönden ayrıksılığı ele almış ve akademik personelin mesleki güvenceleri yönünden özel hukuk hükümlerine tabi olmasının, Anayasaya aykırı olduğunu ifade etmiştir. Akademik personel ile vakıf yükseköğretim kurumu arasında akdedilecek olan bu sözleşmenin bir idari hizmet sözleşmesi olduğu tespitini¹⁹³ yapmıştır. Söz konusu uyuşmazlığa konu olan sözleşme yenilenmemesi yönündeki işlemde ise, idari yargının görevli olduğunu tespit etmiştir. Devamında Vakıf Yükseköğretim Yönetmeliği'nin 23. maddesindeki “*özlük hakları*” kavramını tartışmış ve bu kavramın kapsamının oldukça geniş olduğunu, bu deyim ile hangi hakların ifade edildiğinin anlaşılamadığını ifade etmiş; özlük hakları ifadesinin, Anayasada akademik personel için getirilen mesleki güvence bakımından uygun olmadığına hükmetmiştir. Buna rağmen aylık ve diğer parasal haklar bakımından İş Kanunu hükümlerinin uygulanabileceğini ifade ederek, bir bakıma mali özerklik alanına yönelik tespitte bulunmuştur. Yüksek mahkeme; vakıf yükseköğretim kurumunda çalışan akademik personelin mesleki güvencelerine dair esasların idari sözleşmeye, kalan hususların ise İş Kanunu hükümlerine tabi olacağı şeklinde bir ifadeye yer vererek düzenlemeyi iptal etmiştir. Bu karar ile iptal edilen hüküm, hala daha Mevzuat Bilgi Sisteminde varlığını sürdürmektedir.¹⁹⁴¹⁹⁵

Vakıf yükseköğretim kurumlarının mali ve idari özerkliğe sahip olduğu, bizzat, Anayasada hüküm altına alınmıştır. Ancak vakıf yükseköğretim kurumlarına getirilen mali ve idari özerklik veya ayrıksılık; Anayasada gösterilen amaçları ve bu hükümde düzenlenen özel güvencelerin ihlal edilebileceğini göstermemektedir. Hem bu özerkliğin hem de Anayasa'daki güvencelerin sağlanması ise; sadece aylık ve diğer parasal hakların İş Kanunu'na tabi olacağının, açıkça ve ayrıca, kanunla düzenlenmesi ile mümkündür.

¹⁹³ KAĞITCIOĞLU Mutlu, **Geçici Personelin Hukuksal Statüsünün Dönüşümü**, 1. Baskı, Onikilevha Yayıncılık, 2019, İstanbul, sy. 157; *aynı yönde* DİLAVEROĞLU, Ergün, **Vakıf Üniversitelerinde Çalışan Akademisyenlerin Hukuki Statüleri Üzerine Bir İnceleme**, Ankara Barosu Dergisi, c. 82, s.4, 2024, ss. 1-48, sy. 12

¹⁹⁴ DEMİRCİOĞLU vd., **Uyuşmazlık Mahkemesi'nin...**, sy. 77

¹⁹⁵ R.G., T. 31.12.2005, S. 26040, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=9768&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim tarihi: 25.08.2024)

Çalışmada da sıklıkla yer verildiği üzere, vakıf yükseköğretim kurumlarında istihdam edilen akademik personelin iş ilişkisine son verilmesi açısından İş Kanunu'nun uygulanması ihtimalinde¹⁹⁶ akademik özgürlüklere Anayasa ile getirilen güvence oldukça sınırlandırılmış hatta kullanılamaz hale getirilmiş olacaktır.¹⁹⁷ Özetle vakıf yükseköğretim kurumlarının mali özerkliği, Anayasa'nın 128. ve 130. maddeleriyle getirilen diğer güvenceler aleyhine geniş yorumlanmış olacaktır.

Göze çarpan bir diğer husus ise; Anayasa'nın 130. maddesi ile akademik personele getirilen bu güvenceler, vakıf yükseköğretim kurumunda görev alan personel için Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 130. maddesindeki açık hükmüne baktığımızda, anayasa koyucu vakıf ve Devlet ayrımı yapmaksızın, açıkça bu hususun kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesi'nin de haklı bir şekilde ifade ettiği bu hususun kanuni bir düzenlemeye kavuşturulması zorunluluktur.¹⁹⁸

Vakıf yükseköğretim kurumunda çalışan akademik personelin idari sözleşmeli olduğunu ifade etmiştik. Yine bu kurumlarda çalışan akademik personelin, istisnalar dışında Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumlarındaki akademik personel ile aynı hükümlere tabi olacağını eklemiştik. Gerçekten de meslekten çıkarma yönündeki bir işlemin iptali amacıyla açılan davada Danıştay; akademik personelin idari sözleşme ile istihdam edilmesi nedeniyle kamu görevinden çıkarmayı gerektirecek bir disiplin yaptırımı durumunda, sözleşmenin feshine karar verilebileceğini kabul etmiştir.¹⁹⁹

Akademik personelin disiplin hukukuna ilişkin işlemleri ile ilgili olarak şu notu düşmekte fayda var. Bilindiği üzere; Anayasa 130. maddesinde gerek Devlet eliyle kurulan gerekse de vakıf yükseköğretim kurumlarının, mali ve idari konular dışında aynı hükümlere tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Nitekim, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesinde Devlet ve vakıf yükseköğretim kurumu öğretim elemanları bakımından bir ayrım yapılmamıştır. Hal böyle olunca; kanundaki hükümler hem Devlet hem de vakıf yükseköğretim kurumu akademik personeli için

¹⁹⁶ SEVER, ...**Vakıf Üniversiteleri...**, sy. 1190

¹⁹⁷ ALKIŞ, Burcu, **Akademik Özgürlük**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s. 104

¹⁹⁸ AYM, E.2014/100, K.2015/6. 14.1.2015, R.G., T.7.4.2015, S.29319

¹⁹⁹ Danıştay, 8.D, E.2021/823, K.2023/5780, T.14.11.2023

geçerli olacaktır. Ek olarak, bu Kanunda yer alan disiplin suçları; bir nevi özgü suçtur, sadece akademik personel tarafından işlenebilmektedir.²⁰⁰ Bunun bir diğer sonucu olarak bu Kanun'da ifade edilmeyen fiiller nedeniyle akademik personel hakkında disiplin soruşturması yapılamamalıdır²⁰¹.

Öğretim elemanları dışında iş sözleşmesi ile çalışan personele ise, 4857 sayılı İş Kanunu ve iş sözleşmesi veya toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanacaktır. Şu halde vakıf yükseköğretim kurumunda iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilen ve işçi statüsünde bulunan idari personelin disiplin soruşturması, görevden uzaklaştırılması, itiraz ve uygulama usullerine yapılan soruşturma sonucu iş sözleşmesinin feshine yönelik kararlara karşı açılan davalarda idari yargı görevli olmadığı şeklinde bir Danıştay bir karar vermiştir.²⁰²

²⁰⁰ ASLAN, Zehreddin/ALTINDAĞ, Halil, **Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, sy.117

²⁰¹ “Dava konusu kural, hangi fiillere hangi disiplin cezasının uygulanacağını, yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim elemanları, memurlar ve diğer personelin disiplin işlemleri ve disiplin amirlerinin yetkilerinin, Devlet memurlarına uygulanan usul ve esaslar da göz önüne alınmak suretiyle Yükseköğretim Kurulunca düzenleneceğini belirlemiştir. (...) Anayasanın 38. maddesinde suç ve cezaların kanuniliği ilkesi düzenlenmiştir. Ceza yaptırımına bağlanan fiilin kanunun "açıkça" suç sayması şartına bağlanmış olmasıyla, suç ve cezalara ilişkin düzenlemelerin şekli bakımından kanun biçiminde çıkarılması yeterli olmayıp bunların içerik bakımından da belirli amacı gerçekleştirmeye elverişli olmaları gerekir. Bu açıdan kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir.

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında, "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." denilmiş; 130. maddesinin dokuzuncu fıkrasında ise öğretim elemanlarının disiplin ve ceza işlerinin kanunla düzenleneceği kural altına alınmıştır.

Dava konusu kural ile düzenlenmesi öngörülen hususlar, hangi fiillerin hangi disiplin cezalarını gerektireceği, bentte sayılan kişilerin disiplin işlemleri ve disiplin amirlerinin yetkileri gibi konuları içermektedir. Kamu görevlileri olarak memurların ve öğretim elemanlarının disiplin işlemleri konusunda kuralla getirilmiş bir kanuni güvence bulunmamaktadır. Söz konusu disiplin işlemleri, Anayasa'nın yukarıda yer alan hükümleri gereğince kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlardır. Bu hâliyle öğretim elemanları, memurlar ve diğer personel için getirilmiş herhangi bir kanuni güvence bulunmadığı gibi yasal olarak belirlilik de sağlanmamıştır. Kural, sadece Devlet memurlarına uygulanan usul ve esasların göz önüne alınmasını düzenlemiş ancak bunun dışında herhangi bir kanuni düzenlemeye yer vermemiştir.

Dava konusu kural bu hâliyle disiplin uygulamaları ile ilgili olarak genel ilkeleri ortaya koymamakta, disiplin cezalarını gerektiren hâl ve durumları belirlememektedir. Ayrıca kuralda, disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar, disiplin cezalarının verilmesinde zamanaşımı ve karar verme süreleri, yüksek disiplin kurulunun çalışma usul ve yöntemleri, kurul kararlarına itiraz ve savunma hakkı başta olmak üzere kamu görevlilerinin hakları, cezaların tatbik edilme şekli ve disiplin cezalarının hangi hâllerde özlük dosyasından silinebileceği gibi konuların hiçbiri ile ilgili kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla kapsama dâhil personelin disiplin işlemlerine dair usul ve esasların kanunda gösterilmeyerek, tüm bu işlemlerin Yükseköğretim Kurulunca düzenlenmesini öngören dava konusu kural, Anayasa'nın 38., 128. ve 130. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.” (AYM, E.2014/100, K.2015/6. 14.1.2015, R.G., T.7.4.2015, S.29319)

²⁰² Danıştay, 8.D, E.2004/5942, K.2005/57, T.11.1.2005

Yine vakıf yükseköğretim kurumunda görev yapan akademik personelin, idari sözleşmeli olması nedeniyle kanunda aylıktan kesme yerine ücretten kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası yerine birden fazla ücretten kesme öngörülmüştür.²⁰³ 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesinin (c) fıkrasında düzenlenen ceza soruşturması usulü, vakıf yükseköğretim kurumlarında görev alan akademik personel bakımından önem arz etmektedir. Gerçekten de Danıştay, bu hususun gündeme geldiği bir kararında; anılan maddede rektör, rektör yardımcısı ve üst kuruluş genel sekreteri dışındaki diğer personel hakkında bu hükmün uygulanamayacağını, dolayısıyla genel hükümlere göre Cumhuriyet Başsavcılığınca işlem yapılması gerektiği yönünde karar vermiştir.²⁰⁴ Ancak, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesi'nin (b) fıkrasına 6764 sayılı Kanunla²⁰⁵ eklenen “*vakıf*” ifadesi uyarınca, Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumlarında görev yapan akademik personelin ceza soruşturması yönünden de aynı düzenlemelere tabi tutulması gerektiği ileri sürülmüş²⁰⁶ ise de kıyas yoluyla böyle bir yorumun isabetli olmayacağını söyleyebiliriz.

Bu başlık altında değinmek istediğimiz son konu ise; vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışan akademik personelin hususi damgalı personel ayrıcalığına ilişkindir. 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 14. maddesindeki düzenlemesinde çeşitli şartlar sayılmıştır. Bu şartların en başında T.C. Emekli Sandığı ile ilişkili olma şartı gelmektedir. Bu nedenle bir dönem vakıf yükseköğretim kurumlarındaki akademik personel, hususi pasaport hakkından yararlanamamıştır.

Bu konu Kamu Denetçiliği önüne gelmiştir. Kararda, aynı durumda bulunan kişilere ayrı işlemlerin uygulanmasının eşitlik ilkesine aykırı olduğu; genel idare esaslara göre bir kamu hizmeti yerine getiren bir kamu tüzel kişininin asli ve sürekli görevlerini yerine getiren akademik personelinin haklarının ihlal edildiği; vakıf yükseköğretim kurumunda çalışan akademik personelin mağdur olduğu, bu

²⁰³ 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53. maddesinin 3. ve 4. fıkraları

²⁰⁴ Danıştay, 1.D., E.2020/1008, K.2020/931, T.7.7.2020

²⁰⁵ R.G., T.9.12.2016, S. 29913

²⁰⁶ İZMİRLİOĞLU, Fatma Ayça, **Vakıf Üniversitelerinde Çalışan Akademik Personelin Hukuki Statüsü**, Doktora Tezi, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017, sy. 113

mağduriyeti giderecek yönde düzenlemeler yapılması gerektiği ifade edilmiştir.²⁰⁷ Nihayetinde 7243 sayılı Kanunu'nun²⁰⁸ 22. maddesi ile vakıf yükseköğretim kurumunda en az 15 yıl mesleki kıdemi olan öğretim üyeleri şeklinde bir ifade 5682 sayılı Kanun metnine eklenmiştir.



²⁰⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No:2019/15236, Karar Tarihi: 02.03.2020; *Benzer yönde* Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No:2019/15074, Karar Tarihi: 27.02.2020

²⁰⁸ R.G., T.17.4.2020, S.31102

İKİNCİ BÖLÜM

VAKIF YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARININ DEVLET YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDAN AYRIŞTIRILABİLİRLİĞİ

İlk bölümde Türkiye Cumhuriyeti İdare Teşkilatı'nın tartışmalı konularından kamu tüzel kişiliği ve bunun vakıf yükseköğretim kurumları üzerindeki etkilerini irdeleyerek, bazı değerlendirmelerde bulunmuştuk. Türk hukukunda vakıf yükseköğretim kurumlarının, AYM'nin 30.05.1990²⁰⁹ ve 29.06.1992²¹⁰ tarihli kararları ve kanun koyucunun, 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'ndaki düzenlemeleri sonucunda bir kamu tüzel kişisi olduğu belirlenmiştir.

Vakıf yükseköğretim kurumları birer kamu tüzel kişisi ise; bu kurumların Devlet yükseköğretim kurumlarından ayrıldığı noktalar nelerdir? Anayasa'nın 130. maddesinde idari ve mali konular dışında Devlet yükseköğretim kurumları ile aynı hükümlere tabi olduğu düzenlenmiştir. O halde; vakıf yükseköğretim kurumlarının, Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumlarından ayrıldığı yönler; (1) mali ve (2) idari yönden incelenmelidir.

1. Mali Açıdan Değerlendirme

Anayasada Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumlarının kamu tüzel kişisi olduğuna dair açık hüküm varken; vakıf yükseköğretim kurumlarının niteliğine dair özel bir düzenleme olmadığını,²¹¹ bu yüzden bu kurumların birer özel hukuk tüzel

²⁰⁹ AYM, E.1990/2, K.1990/10, T.30.5.1990, R.G., T.9.2.1991, S.20781

²¹⁰ AYM, E.1991/21, K.1992/42, T.29.6.1992, R.G., T.31.3.1992, S.21538

²¹¹ UZ, Abdullah, *Sehven Mi, Kasten Mi ? : Kanun Koyucu Ya Açıkça Anayasaya Aykırı Bir Düzenleme Yapmış Ya Da Zımnen Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Kamu Tüzel Kişiliğini Sona Erdirmiştir*, TBB Dergisi, s.108, 2013, ss. 71-86, sy. 74

kişisi olabileceğini iddia etmiştik. Ancak, AYM'nin konuyu farklı değerlendirdiğini, verdiği kararlarda vakıf yükseköğretim kurumlarının birer kamu tüzel kişisi olduğunu ve kanunla kurulması gerektiğini kabul ettiğini belirtmiştik. Haliyle de mallarının, kamu malı statüsünde olduğunu eklemiştik.²¹² Ancak vakıf yükseköğretim kurumları, mali ve idari konular dışında Devlet tarafından kurulan yükseköğretim kurumları ile aynı hükümlere tabidir.

Bu durum karşısında bir kamu tüzel kişisi olduğu kabul edilen vakıf yükseköğretim kurumlarının, TBMM adına kamu idarelerini denetleyen Sayıştay denetiminde olup olmadığının tespiti ve sayılan nedenlerle birer kamu kaynağı kullanan vakıf yükseköğretim kurumlarının ihale mevzuatı yönünden tespiti önem arz etmektedir.

a. Sayıştay Denetimi Yönünden Değerlendirme

Sayıştay; Anayasanın “Yargı” başlıklı bölümü altında, 160. maddede düzenlenmiştir. Her ne kadar yargı başlığı altında düzenlenmiş olsa da, Sayıştay’a yargı görevinin yanında, bir çeşit inceleme ve denetleme görevi de verilmiştir. Gerçekten de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu “*Sayıştayın görevleri*” kenar başlıklı 5. maddede Sayıştay’ın görevleri sayılmıştır.

Sayıştay’ın inceleme ve denetleme görevine sahip olduğu konusunda şüphe bulunmamakla beraber, ilgili maddenin (b) bendindeki “*kesin hükme bağlar*” ifadesi bazı tartışmalara neden olmuştur. Bazı yazarlar, haklı bir şekilde, Anayasa’nın 160. maddesinin 2. fıkrasına ve Sayıştay üyelerinin hakim teminatından yoksun olmasına dikkat çekerek Sayıştay’ın bir yüksek mahkeme olmadığını vurgulamıştır.²¹³

Bütçe ise; Devletin bir yıl içinde yapacağı gelir ve giderleri gösteren veya bu konuda yetkilendiren bir kanundur.²¹⁴ Bu bakımdan diğer yasama kanunlarından ayrılmaktadır.²¹⁵ Anayasa’nın 161. maddesinde açıkça, “*Kamu idarelerinin ve kamu*

²¹² AKÜZÜM, ...*Vakıf Yükseköğretim Kurumları*, sy. 67

²¹³ TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU, *Türk Anayasa Hukuku*, sy. 460; aynı yönde GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, sy. 407

²¹⁴ PÜRSÜNLERLİ, Elif Sibel, “Bütçede Kayıt Dışı ve Yanıltıcı İşlemler: Bütçe Denetiminde Sayıştay’ın Rolü ve Etkinliği”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.5, s.2, 2001, ss. 0-0, sy. 3

²¹⁵ ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, sy. 226

iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.” hükmüne yer verilmiştir.

AYM bütçenin, bir takvim yılı için gelir ve gider öngörülerini, bunların uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri ve bu gelir ve giderlerin yürütme tarafından toplanabilmesi için gereken izin ve yetkiyi veren kanunlar olduğu ve bunun bütçe hakkının bir gereği olduğunu ifade etmiştir.²¹⁶

AYM bütçe hakkını ise; kamu gelir ve giderlerinin toplama ve harcamasının kamu adına ve sınırları belirlenerek yürütmenin yetkilendirilmesi ile bunun denetlenmesi şeklinde tanımlamıştır. Böylece harcamaların çeşidini, miktarını öngörme ve bunları denetleyebilme mümkün olmaktadır. Kesin hesap kanunlarının da bütçe sürecinin bir parçası olduğunu ve kesin hesap kanunları ile bunun denetlendiğini açıklamıştır.²¹⁷

Özetle bütçe hakkı; halkın, Devletin gelir toplama ve harcama yetkisi üzerinde söz sahibi olduğunu ifade eder. Bu kadar önemli bir konu olan bütçe hakkının, verimli bir şekilde kullanılabilmesi için Sayıştay denetimi öngörülmüştür. Çünkü bir bütçenin başarısı, bu bütçenin denetimi ile doğrudan ilişkilidir.²¹⁸ Bu sebeple Sayıştay’ın denetim alanı, kamu kaynakları kullanılan neredeyse her alana genişlemiştir.²¹⁹ Ancak son dönemde bu sistemden bir dönüş olduğu da görülmektedir. Bu konunun başında Türkiye Varlık Fonu gelmektedir.²²⁰ Bilindiği gibi Türkiye Varlık Fonu Sayıştay denetiminde olmayan bütçe dışı bir fondur²²¹.

Sayıştay, inceleme ve denetleme görevini 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 1. maddesinde ifade olduğu üzere TBMM adına yapmaktadır. Anayasa’nın 9. maddesinde ifade olunan “*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız*

²¹⁶ AYM, E.2020/33, K.2023/161, 28.9.2023, R.G., T.3.22.2023, S.32358

²¹⁷ AYM, E.2016/47, K. 2018/10, 14.02.2018, R.G., T.6.4.2018, S.30383

²¹⁸ MUTLUER, M. Kamil/ÖNER, Erdoğan/KESİK, Ahmet(MUTLUER/ÖNER/KESİK), **Bütçe Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2018, sy. 68

²¹⁹ AKYEL, Recai/BAŞ, Hasan, “**Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu**”, Maliye Dergisi, 2010, s. 158, ss. 374-387, sy. 376

²²⁰ YARIMBATAN, Güven, **Denge ve Denetimin Bir Aracı Olarak Sayıştay**, Doktora Tezi, Kırıkkale, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2023, sy. 209

²²¹ 6741 sayılı Kanunun 8. maddesi

*mahkemelerce kullanılır.” hükmü de Sayıştay’ın bir mahkeme olmadığına işaret etmiş olmaktadır.*²²²

Sayıştay’ın denetim alanına gelecek olursak; 6085 sayılı Kanunu’nun 4. maddesinde bir düzenleme bulunmaktadır. Buna göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerini denetleyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunlar; genel bütçeye tabi idareler, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesini içermektedir. Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları, özel bütçeli idareler arasındadır.²²³

Vakıf yükseköğretim kurumları, AYM’nin deyiimiyle, “*kamu hizmeti*”²²⁴ yerine getirmelerine rağmen; faaliyetlerinin finansmanı oldukça farklıdır. Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumlarının finansmanı bakımından genelde karma finansman uygulanmakta²²⁵, çoğunlukla da merkezi yönetim bütçesinden gelmektedir. Vakıf yükseköğretim kurumlarında ise; temel gelirleri, kurucu vakfın katkısı ve öğrenci öğrenim ücretleri oluşturmaktadır.²²⁶ Bu kalemleri açmamız gerekirse: Bunların en başında 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun Ek 3. maddesi ve Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliğinde ifade edilen; vakfın, vakıf yükseköğretim kurumu kurabilmesi için yaptığı ve YÖK değerlendirmesi sonucu yeterli olduğu kabul edilen malvarlığı gelmektedir.²²⁷ Diğer önemli kalem ise; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun Ek 9. maddesinde anılan ve her yıl vakıf yükseköğretim kurumu mütevelli heyeti tarafından belirlenen öğrenim ücretleridir. Mütevelli heyetin takdir hakkının bulunması nedeniyle; öğrenim ücretlerinin toplam bütçeye oranı, her bir vakıf üniversitesinde farklılık göstermektedir. Sözgelimi, Doğuş Üniversitesi’nde öğrenci gelirlerinin toplam gelire oranı %89 iken, Koç Üniversitesi’nde bu oran %49 seviyesindedir.²²⁸ Bir diğer kalem ise, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun Ek 6. maddesinin mefhumu muhalifinden çıkarttığımız, vakıf yükseköğretim kurumuna

²²² AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, sy. 277

²²³ **Ibid.**, sy. 247

²²⁴ AYM, E.1969/31, K.1971/3, 12.1.1971, R.G., T. 26.3.1971, S.13790

²²⁵ Avrupa Komisyonu, Yüksek Öğretimin Finansmanı (<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/tr/national-education-systems/turkiye/yuksek-ogretimin-finansmani>) (Erişim tarihi: 17.10.2024)

²²⁶ ERGİN Hakan, **Vakıf Üniversitelerinin Finansmanı**, ed. Hasan Şimşek, Türkiye’de Vakıf Üniversiteleri, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, ss. 103-126, sy. 107; SEVER, **...Vakıf Üniversiteleri...**, sy. 1182

²²⁷ AKÜZÜM, **...Vakıf Yükseköğretim Kurumları**, sy. 194

²²⁸ YÖK, **Vakıf Üniversiteleri Raporu 2020**, ed. KOÇAK TUFAN, Zeliha/GÜRAN, M. Cahit, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2020, sy. 149, 181

doğrudan doğruya yapılan bağışlardır. Bunlara ek olarak; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek 26. maddesi kapsamında yapılan yaz okulu gibi ek faaliyetler sayılabilir.

Burada unutulmaması gereken nokta şudur ki, kurucu vakıf ile vakıf yükseköğretim kurumları iki farklı tüzel kişiliktir. Vakıf yükseköğretim kurumu faaliyetleri kapsamında gerçekleşen tüm gelir ve giderler, vakıf yükseköğretim kurumları üzerindedir. Hiçbir şekilde kurucu vakıflara aktarılamaz. Kaynak aktarımı yasaklanarak, Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 25. maddesinde çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür.

Şu halde, mali ve idari konularda Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumlarından ayrıksı tutulan vakıf yükseköğretim kurumları; faaliyetlerinin finansmanının önemli kısmını kendi malvarlığı ve gelirleriyle elde etmektedir.²²⁹ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da vakıf üniversitelerinin hukuki statüsünü değerlendirdiği bir kararında, “*Vakıf yüksek öğretim kurumlarına belli miktarda devlet yardımı yapılmakla birlikte, burada temel mali [kaynağın] bu vakıf öğretiminden yararlananların bu kurumlara yaptıkları ödentiler*” olması ve bunların “*öz sermayesi devletçe temin edilen*” bir kuruluş olmamasını, kamu tüzel kişiliğine engel bir sebep olarak nitelendirmemiştir²³⁰.

Yükseköğretim kamu hizmeti yerine getiren bu kamu tüzel kişilerinin, mali konulardaki denetim yetkisi ise; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek 10. maddesinde belirtildiği üzere YÖK'e aittir. YÖK adına bu denetimi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 9. maddesi gereği Yükseköğretim Denetleme Kurulu yerine getirmektedir.²³¹

Gerek Anayasa'nın 130. maddesinde gerekse de 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 7. maddesinde ifade edildiği üzere, YÖK'ün görevleri arasında; yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, denetlemek ve bunlara tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılıp kullanılmadığını tespit

²²⁹ AKSU Suat, **Türkiye'de Yükseköğretim Kurumlarının Finansmanı, Uluslararası Örnekler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, sy. 51 (<https://suataksu.com/wp-content/uploads/2023/08/Yuksekogretim-Kurumlarinin-Finansmani-2.pdf>) (Erişim Tarihi: 21.10.2024)

²³⁰ Yargıtay, HGK, E.2003/12-116, K.2003/111, T.26.2.2003, Yargıtay Kararlar Dergisi, s.11, sy.1659.

²³¹ ARIKAN, **Türk Anayasa Hukukunda Yükseköğretim**, sy. 190

etmek sayılmıştır. Devlet yükseköğretim kurumlarının mali yönden denetimi ise, Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. Vakıf yükseköğretim kurumları ise; kendi kendisini finanse etmekte ve Anayasa’da ayrıca mali ve idari yönden ayrışması olduğu ifade edilmektedir.

Bu bakımdan Devlet üniversiteleri ile, mali ve idari konular dışında, aynı hükümlere tabi olduğu kabul edilen vakıf yükseköğretim kurumlarının; mali yönden denetiminin YÖK’e tanınması elverişli değildir.²³² Çünkü, yukarıda açıkladığımız üzere, YÖK’ün temel görevi mali denetimden ziyade yükseköğretimin denetlenmesi ve planlanmasıdır. Buna karşın Sayıştay ise; hesap yargısı faaliyeti yanında kamu kaynaklarının verimli yönetilip yönetilmediğini denetlemektedir. Şu durumda bu kurumların mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılması yerinde ve tutarlı olurdu. Bu durumu kanun koyucu da görmüş olacak ki, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 8. maddesinde, YÖK başkanlığının talep etmesi üzerine merkezi idareden müfettiş, denetçi veya uzman personelin iki yıla kadar görevlendirilmesine ilişkin bir imkan tanımıştır. Halbuki 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’na “*Denetim Alanı*” kenar başlıklı 4. maddesine getirilecek bir ek fıkra ile bu sorun çözülebilirdi.

Bu görüşü ileri sürmemizin nedeni ise Sayıştay’ın, hedef ve göstergelere uyulup uyulmadığı noktasında denetim yetkisinin bulunmasıdır. Elbette ki bu denetim hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır.²³³ Yine de, asli ve sürekli görevi, mali denetim olan bir kuruluşun; bu konuda uzman personeli ile denetim gerçekleştirmesi yerinde olurdu. Bu husus, özellikle vurgulanması gereken bir noktadır çünkü; birçok vakıf yükseköğretim kurumunun reklam ve tanıtım harcaması, kütüphane ve özkaynaklı araştırma projelerinin oldukça üzerindedir.²³⁴ Halbuki Anayasa’nın 130. maddesinde -mali ve idari konular bir tarafa- yükseköğretim kurumlarının amaçları arasında bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak gibi hususlar sayılmıştır.

Devam edersek Sayıştay’ın, düzenlilik ve performans olmak üzere, iki farklı denetimde bulunduğu eklenmelidir.²³⁵ Düzenlilik denetimi ile, hem mali tabloların

²³² ÇAM TOSUN Figen, “Vakıf ve Devlet Üniversitelerinde Bütçe Yönetimi Süreçlerinin Bazı Değişkenlere Göre Değerlendirilmesi”, Kastamonu Eğitim Dergisi, c. 23, s.2, 2015, ss. 679-696, sy. 680

²³³ YARIMBATAN, Denge ve Denetimin..., sy. 211

²³⁴ YÖK, Vakıf Üniversiteleri Raporu 2020, sy. 75

²³⁵ GÖZLER, İdare Hukuku, c.1, sy. 410

doğruluğunun denetlenmesini(Mali Denetim) hem de bu hesap ve işlemlerin hukuki düzenlemelere uygunluğunun denetlenmesini(Uygunluk Denetimi) içermektedir.²³⁶ Mali denetim, kurumsal ölçekte yapılan bir denetim iken; uygunluk denetiminde, her bir işlemin hukuka uygunluğu denetlenmektedir.²³⁷ Performans denetimi ise; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 36. maddesindeki ifade ile belirlenen hedef ve göstergelere ne kadar uyulup uyulmadığının tespitine yönelik bir denetimdir. Bu denetim, Sayıştay’ın klasik denetimi olan düzenlilik denetiminden farklı olarak, sosyal Devlet olmanın gerekleri nedeniyle mevzuatlara girmiştir.²³⁸ Bu bakımdan, Mali denetimle belirli kıstaslara göre, belirli bir takvim yılında ilgili kurumların hesaplarının güvenilirliğini, yeterliliğini ve yasalara uygunluğunu sağlamak amaçlanırken; Performans denetimi ile “*İyi Yönetim İlkeleri*” uyarınca birden çok takvim yılı için ilgili kurumların mali ve mali olmayan unsurlar bakımından denetimi yapılarak, tavsiyelerde bulunma amaçlanmaktadır.²³⁹

Anayasa’nın 130. maddesi ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 7. maddesinde ifade edilen mali denetim ise performans denetimini andırmaktadır. Bu açıdan yükseköğretim kurumlarının performans denetiminin hem Devlet eliyle kurulan hem de vakıflarca kurulan yükseköğretim kurumları için bu alanda uzmanlaşmış olan YÖK tarafından yapılması yerinde olacaktır.

b. Kamu İhale Mevzuatı Yönünden Değerlendirme

Kamu İhalesi, idarenin idari ve özel hukuk sözleşmelerini akdetmesi için yapması gereken bir kamusal yükümlülüktür. İdare, sözleşme özgürlüğünden özel hukuk kişileri gibi faydalanamaz, ancak sınırlı bir takdir yetkileri vardır. Bu nedenle idareler, kural olarak, önce sözleşme yapma kararı alır, sonrasında ihale süreci ile sözleşme tarafını tespit ederler.²⁴⁰ Çünkü; bir idari işlemin amacı “*kamu yararı*”dır.²⁴¹ Bu konuyu hassas kılan diğer hususlara ise kamu görevlileri tarafından, kamu adına, kamu finansmanının kullanılması sayılabilir.²⁴² Avrupa Birliği’nin “*Paranın tam*

²³⁶ YARIMBATAN, *Denge ve Denetimin...*, sy. 219

²³⁷ MUTLUER M. Kamil/ÖNER Erdoğan/COŞKUN Arife(MUTLUER vd.), *Sayıştay Hukuku*, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, sy. 123

²³⁸ YARIMBATAN, *Denge ve Denetimin...*, sy. 220

²³⁹ MUTLUER vd., *Sayıştay Hukuku*, sy. 125

²⁴⁰ MUTLUER/ÖNER/KESİK, *Bütçe Hukuku*, sy. 249

²⁴¹ AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, sy. 534

²⁴² TOPRAK Eren, *Kamu İhale Hukuku*, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, sy.27

karşılığını alma” direktifleri, bu nedenler arasına eklenebilir.²⁴³ Burada, kamu yararını sağlamak ve kayırmacılığı önlemek maksadıyla, ihale yöntemi ile sözleşme tarafı seçilmektedir.²⁴⁴

Sosyal ve ekonomik yönü böylesine önemli bir konunun; doğru işlemesi sağlanarak, hem kamu kaynaklarında israfın önüne geçilebilmekte hem de paranın karşılığı alınmakta veya doğru tedarikçi ile çalışma mümkün olmaktadır. Böylece Devletler veya idareler diğer faaliyet alanlarında kaynak kullanabilir ve dürüstlük, saydamlık, eşitlik, rekabet gibi ilkeleri gerçekleştirebilir.²⁴⁵

Türk ihale mevzuatı bağlamında konuyu irdelediğimizde ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu karşımıza çıkmaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin kapsama dahil edildiği görülmektedir. Vakıf yükseköğretim kurumları bütçeye dahil olmadığı için, Devlet İhale Kanunu’na tabi tutulmamıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na geldiğimizde ise; kanunun ilk halinde vakıf yükseköğretim kurumlarının da bu düzenlemeye tabi olduğu, ancak 30.07.2003 ve 4964 sayılı Kanun²⁴⁶ ile yapılan değişiklikle bu kanun kapsamından hariç tutulacağının düzenleme altına alındığı görülmektedir.

Kurucu vakfın iradesi ile kurulma süreci başlatılan ve işbu faaliyet için yeterli miktarda malvarlığı taahhüt edilen, Anayasa’nın 130. maddesinde mali yönden ayrı tutulan ve finansmanını kendi kendisine sağlayan vakıf yükseköğretim kurumlarının; AYM içtihadı ve nihayetinde kanuni düzenlemelerle kamu tüzel kişisi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bir idare ve malları kamu malı statüsünde olan bu kişilerin, harcama veya birtakım hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’ndan hariç tutulduğu da göz önüne alınırsa, tabi olduğu ihale mevzuatı yönünden durumu incelenmelidir.

²⁴³ ERDOĞAN Arif, **Kamu İhale Usullerinin Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları Yönünden Karşılaştırılması** ed. Mustafa Çolak/Dursun Ali Demirboğa, Kamu İhale Hukukunda Temel Konular, 1. Baskı, Kamu İhale Kurumu Yayınları, Ankara, 2014, ss. 208-225, sy. 210

²⁴⁴ GÖZLER, **İdare Hukuku**, c.2, sy. 106

²⁴⁵ ÖZKAN Gürsel, **Kamu İhale Hukukuna Egemen Olan İlkeler**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014, sy. 37-38

²⁴⁶ R.G., T.15.8.2003, S.25200

Anayasa'nın 130. maddesinde vakıf yükseköğretim kurumlarının, mali anlamda Devlet eliyle kurulan üniversitelerden farklı hükümlere tabi olduğu düzenlenmiştir. Buna karşın; YÖK'ün, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 7. maddesinde, vakıf yükseköğretim kurumları hakkında gerekli düzenlemeleri yapmak ve bu kurumların belirlenen amaçlar çerçevesinde kaynaklarını kullanarak kullanmadıklarını gözetleme ve denetleme görevine sahip olduğu hükmedilmiştir.

Bu konuda vakıf yükseköğretim kurumlarına dair düzenlemeleri incelediğimizde ise, karşımıza 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek 14. maddesi çıkmaktadır. İlgili maddede, vakıf yükseköğretim kurumlarının; satım, kiralama, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde uyacakları usul ve esaslar YÖK tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir.²⁴⁷ O halde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan hariç tutulan vakıf yükseköğretim kurumlarının uyacağı kurallar YÖK'ün çıkaracağı bir Yönetmelik ile düzenlenecektir.

Nihayetinde, YÖK tarafından Vakıf Yükseköğretim Kurumları İhale Yönetmeliği²⁴⁸ yürürlüğe konulmuştur. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 7. maddesinin (a) ve (o) bentleri ile Ek 10. maddesi ve Ek 11. maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmeliğin amaç ve kapsamını düzenleyen 1. maddesinde; mal ve hizmet alım-satımları, kiralama ve kiraya verme, trampa ve sınırlı ayni hak tesisi gibi işlemlerde uygulanacak usul ve esasları göstermek amacıyla hazırlandığı ifade edilmiştir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek 14. maddesi incelendiğinde ise, ilk fıkrasındaki hususların YÖK'ün yönetmelik dışındaki diğer düzenleyici işlemleri ile düzenlenebileceği; mali konuların yönetmelik ile düzenlenmesi gerekmektedir.²⁴⁹

Buna karşılık, söz konusu ihale usulünün yönetmelik hükmünde düzenlenmesi hukuka aykırılık oluşturmaktadır. Şöyle ki AYM kamu tüzel kişilerinin de kendilerine ait mallar üzerinde mülkiyet hakkının bulunduğunu, bu mülkiyet hakkının kısıtlanması

²⁴⁷ BİLGİN Hüseyin/YILDIRIM Ramazan/ÇINARLI Serkan/DEMİRKOL Selami/AVCI Mustafa, **Yükseköğretim Kanunu Şerhi**, 1. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 2024, sy. 1181

²⁴⁸ R.G., T.16.11.2018, S.30597

²⁴⁹ 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek 14. maddesi;

“Vakıflarca kurulacak yükseköğretim kurumlarının eğitim ve öğretim alanları gözönünde tutularak yapı ve tesisler, araç - gereç, öğretim, yönetim kadrosu ve diğer akademik konular Yükseköğretim Kurulunca belirlenir.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının satım, kiralama, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde uyacakları usul ve esaslar Yükseköğretim Kurulunca çıkarılan yönetmelikle belirlenir.”

sonucu yaratan hususların mutlaka kanunda düzenlenmesi gerektiğini ortaya koymuştur.²⁵⁰

Vakıf Yükseköğretim Kurumları İhale Yönetmeliği'nde, Kamu İhale mevzuatına benzer şekilde, usul ve esaslara yer verildiği görülmektedir. Sözgelimi, 4. maddesinde temel ilkelerden-eşitlik, rekabet, saydamlık, gizlilik, güvenilirlik, kamuoyu denetimi, 6. maddesinde tahmini bedelden, 7. maddesinde muayene ve ihale komisyonlarından, 10. maddesinde ilan zorunluluğundan, 11. maddesinde ihale yeterlik dökümanından, 13. maddesinde teknik şartnameden bahsedilmektedir. Yine benzer şekilde Yönetmelik 15. maddesinde ile sadece üç ihale usulü düzenlenmiştir; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulleri sayılmıştır.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının ihaleye yönelik düzenlemelerinin, yönetmelik ile yapılmasının hukuka uygunluğu ve yerindeliliği bir yana; sermayesinin tamamı vakıf yükseköğretim kurumuna ait bir işletmeyle olan işlemlerinin ihaleye tabi olmaması, ihale mevzuatı ile korunmak istenen amacı anlamsız hale getirdiği ileri sürülebilir. Çünkü; Sayıştay tarafından denetimi hukuken mümkün olmayan vakıf yükseköğretim kurumlarının, bağlı sermaye işletmelerinin nasıl denetleneceği sorgulanmalıdır. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu Ek 10. maddesinde tanımlanan ilişkili taraf içinde olduğu varsayılsa bile; bu işletmeler çalışanlarının seçimi, rekabet, saydamlık ve kamu kaynaklarının verimli kullanımı gibi ilkeleri ne derecede sağlamaktadır.

YÖK'ün, vakıf yükseköğretim kurumlarını denetleme yetkisi ile başta 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek 11. maddesi olmak üzere çeşitli tedbir ve önlemler düzenleme altına alınmıştır. Bu düzenlemeler, kaynak aktarımı yapıp yapılmadığı ile paranın karşılığı ilkesinin sağlanıp sağlanmadığını anlamaya, tek

²⁵⁰ “Kamu varlıklarının satılmasında düzenleme yetkisi yasama organıdır. Bu yetki, yasama organının kamu mülkiyetinin koruyucusu olmasının da doğal sonucudur. Kamu varlığının satışında, kamu mülkiyeti sona erdiğinden bu satışların esas ve yöntemlerine ilişkin bir düzenlemenin yasayla yapılması zorunludur. Dava konusu Yasa'nın 2. maddesinde, bu taşınmazların satış yöntemlerinin düzenlenmesi Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. Bakanlar Kurulu'na genel olarak konuyla ilgili tüm yasalarda değişiklik yapma ve yürürlükteki kurallar dışında satış yöntemi saptama yetkisi verilmiştir. Kamu mülkiyetini sona erdiren satışa ilişkin esasların, yasa kuralları yerine, Bakanlar Kurulu kararıyla düzenlenmesi, mülkiyet hakkını koruyan ve güvenceye alan Anayasa'nın 35. maddesine de aykırıdır. Bu nedenlerle iptali gerekir.” (AYM, 12.12.1996, E. 1996/64, K. 1996/47, RG 24.04.1998, S. 23322.) Aynı yönde başka bir karar için bkz. AYM, 07.07.1994, E. 1994/49, K. 1994/45-2, RG 10.09.1994, S. 22047.

başlarına neden olmamaktadır. Bu işletmelerin, kamu kaynaklarını -vakıf yükseköğretim kurumu bütçesini- zarara uğratıp uğratmadığını veya vakıf yükseköğretim kurumunun faaliyet alanına ilişkin konularda faaliyetlerde bulunup bulunmadığı denetlenebilmelidir.²⁵¹ Bu da ancak buna uygun bir kanuni düzenleme ile mümkündür.

Bu konuda değinmek istediğimiz son husus ise, anılan Yönetmeliğin 43. maddesinde, vakıf yükseköğretim kurumlarının özel olarak öngörmek istediği hususları, YÖK Başkanlığı onayı ile kendi yönetmeliklerine koyabileceklerine dair düzenlemelerdir. Ayrıca, Geçici 1. maddesi ile, vakıf yükseköğretim kurumlarının var olan ihale yönetmeliklerini, Vakıf Yükseköğretim Kurumları İhale Yönetmeliği'ne uyumlulaştırması hüküm altına alınmıştır.

Bu bakımdan bir kamu tüzel kişisi olan ve mali yönden ayrıksı olduğu düzenleme altına alınmış olan vakıf yükseköğretim kurumlarının; mal ve hizmet alımlarına yönelik ihalelerinin yönetmelikle²⁵² düzenleneceğine dair hükmü oldukça tartışmalıdır. Geçici 1. maddesi ile getirilen, YÖK yönetmeliği ile başka bir kamu kurumu olan vakıf yükseköğretim kurumlarının, kendi yönetmeliklerini değiştirmeye mecbur edilmesi de oldukça tartışmalıdır.

Şu halde, YÖK'ün vakıf yükseköğretim kurumlarının ihaleleri üzerindeki yetki ve görevi, aşağıda işlediğimiz gibi vakıf yükseköğretim kurumları için öngörülen tedbirlere yöneliktir. Bu bölümün başından beri ifade ettiğimiz gibi; YÖK'ün vakıf yükseköğretim kurumları üzerindeki mali denetimi araçsal bir denetimdir.

Sözgelimi, yapılan denetim sonucunda bir kaynak aktarımının tespit edilmesi durumunda, ilgili vakıf yükseköğretim kurumunun faaliyet izninin kaldırılması buna örnek verilebilir. Yapılmış olan mali denetim, kaynak aktarımı yapıp yapılmadığının tespitine yöneliktir. Özetle, YÖK'ün mali konulara ilişkin denetimin kendisi amaç değil araçtır. Bu bakımdan, mali yönden ayrıksı tutulduğu ilan edilen vakıf

²⁵¹ YAPRAK Nurhan, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2020, sy.184

²⁵² Vakıf üniversitesinin düzenleyici işlemine karşı davada idare mahkemeleri görevli iken YÖK tarafından çıkarılan düzenleyici işleme karşı Danıştay görevlidir. ÖNÜT, **...Garantör Üniversitenin İşlevi**, sy. 119

yükseköğretim kurumlarının ihale yönetmeliğinin, YÖK tarafından belirlenmesi Anayasanın sözüne ve ruhuna aykırıdır.

Eğer vakıf yükseköğretim kurumlarının, kamu tüzel kişisi olduğu noktasında bir tereddüt yoksa; bu kurumların Sayıştay denetimi kapsamına girmesine yönelik düzenlemeler de yapılmalıdır. Yine ihale mevzuatına yönelik olarak Anayasa'nın 130. maddesinin 9. fıkrasındaki “...*mali işler*...” ifadesi nedeniyle kanunla düzenlenmesi gerektiği tekrarlanmalıdır.

2. İdari Açıdan Değerlendirme

Bir önceki bölümde vakıf yükseköğretim kurumlarının, mali konularda ayrıldığı noktaları incelemiştik. Bu bölümde, Anayasa'nın 131. maddesinde düzenlenen ve bir üst kuruluş olan YÖK ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda, vakıf yükseköğretim kurumları için getirilen Garantör Devlet Üniversitesi kavramlarını inceleyeceğiz.

Bu nedenle, ilk olarak bir kamu tüzel kişisinin, diğer kamu tüzel kişileri ile olan ilişkilerini anlamak için vesayet ve hiyerarşi kavramlarını incelememiz gerekmektedir. Anayasa'nın 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu hüküm altına almıştır. Hiyerarşi ve idari vesayet olarak andığımız iki yetkiyle teşkilattaki bütünlük sağlanmaktadır.²⁵³ Özetle; bu yetkilerle ulaşılmak istenen amaç, idarenin içinde bütünlüğün sağlanması ile idari faaliyetlerin verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesinin sağlanmasıdır.²⁵⁴

Bu bütünlüğü sağlamaya yönelik araçlardan olan hiyerarşi, kendiliğinden oluşan ve ayrıca düzenlenmesi gerekmeyen bir yetkidir. Hiyerarşi yetkisi yalnızca ilgili idare içerisinde mümkündür, dolayısıyla ast-üstlüğe işaret eder.²⁵⁵ İki farklı kamu tüzel kişisi. Vakıf yükseköğretim kurumlarının birer kamu tüzel kişisi olduğunun kabulünde; diğer kamu tüzel kişileri ile olan ilişkisi, hiyerarşi yetkisi ile açıklanamayacaktır. Bu bakımdan vesayet denetimi yetkisi söz konusu olabilecektir.

²⁵³ BİLGEHAN Aslan Deniz, **Kamu Kurumları Üzerinde Vesayet Denetiminin Sınırları**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018, sy. 5

²⁵⁴ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, sy. 209

²⁵⁵ **Ibid.**, sy. 211

Vesayet denetiminin dayanağı olan düzenlemeler ise, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerindedir. Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayet; esas ve usulü kanunla gösterilen, idarenin bütünlüğünü, mahalli müşterek ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını ve kamusal görevlerde birliğin sağlanmasını sağlayan ve merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu bir yetki şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasına incelediğimizde anayasa koyucu idari vesayeti, merkezden yönetimi temsil eden Devlet tüzel kişiliğinin, yerinden yönetim kuruluşu olan mahalli idareler üzerindeki bir denetim aracı olarak düzenlediği görülebilir.²⁵⁶ Anayasa koyucu bu yetkinin, Anayasa'nın 123. maddesinde ifade olunan idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde, kanunda gösterilen usul ve esaslara uygun olarak kullanılabileceğine işaret etmiştir. O halde idare vesayet; usul ve esasları kanunla gösterilmesi şartıyla, idarenin bütünlüğünü sağlama amacı taşıyan ve merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisine denilmektedir. Bu denetim yetkisi “*mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması*” ifadesi nedeniyle, merkezi idareye yerindelik denetimi imkânı da vermektedir.²⁵⁷

Görüleceği üzere; Anayasada düzenlenen vesayet denetimi, merkezi idarenin kamu kurumları üzerindeki denetimine işaret etmemektedir. Bu bakımdan merkezi idarenin kamu kurumları üzerinde, böyle bir imkanın olmadığı ileri sürülmüştür.²⁵⁸ Ancak idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir araç olarak, idari vesayet yetkisinin varlığı AYM tarafından da kabul edilmiştir.²⁵⁹ Elbette bu tür bir denetim yetkisinin, kanunla düzenlenmesi şartıyla, doğrudan idari vesayet olarak anılması da zorunlu değildir.²⁶⁰

Çalışmanın konusu itibarıyla kısaca merkezi idarenin kamu kurumları üzerindeki idari denetimi hakkındaki AYM'nin tutumu üzerine durulması

²⁵⁶ YILDIRIM Turan, “Türkiye'nin İdari Teşkilatı”, ed. Turan Yıldırım, İdare Hukuku, 7. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2020, ss. 3-48, sy. 29

²⁵⁷ AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, sy. 222

²⁵⁸ TANSUĞ Çağla, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet”, *Legal Hukuk Dergisi*, c.14, s.158, 2016, ss. 1217-1263, sy. 1222; *benzer yönde* BAYINDIR, M. Savaş, *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Doktora Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku, 2007, sy. 49

²⁵⁹ *Ibid.*, sy. 1261

²⁶⁰ GÖZLER, *İdare Hukuku*, c.1, sy. 265

gerekmektedir. AYM, idari vesayet ile yalnızca merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki değil aynı zamanda diğer kamu tüzel kişileri üzerindeki denetimini de kapsamaktadır.²⁶¹

Merkezi idare dışındaki kamu tüzel kişileri arasındaki ilişkinin dış idari denetim “*dış idari denetim*” kavramlarının ileri sürüldüğü görülmektedir.²⁶² Gerçekten de Anayasa’nın 127. maddesinden biri merkezde olmak üzere, iki kamu tüzel kişisi arasındaki ilişkinin idari vesayet olarak adlandırılması mümkün görünmemektedir.²⁶³ AYM de iki mahalli idare arasındaki denetimi idari vesayet olarak nitelendirmemektedir.²⁶⁴

a. YÖK ile İlişkiler Bakımından Değerlendirme

Yükseköğretimde idari vesayete gelirse; bilimsel, teknik, kültürel kamu kurumları arasında yer alan YÖK ve diğer yükseköğretim kurumları; sundukları faaliyet gereği idari, sosyal ve iktisadi kurumlara nazaran daha özerk bir yapıdadırlar.²⁶⁵ Birazdan da işaret edileceği üzere, YÖK ve diğer yükseköğretim kurumları arasındaki ilişkinin, kendine özgü, vesayet benzeri bir denetim²⁶⁶ olduğu ifade edilmelidir. Yine de bu denetimin, merkezden yönetimin yapacağı denetimden daha kapsayıcı yetkiler içerdiği eklenmelidir.²⁶⁷

Gerçekten de gerek Anayasa’nın 131. maddesinin düzenlemesine baktığımızda gerek 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’ndaki YÖK’e verilen görevlere baktığımızda; koordinasyona yönelik yetkilerin dışında, plan ve programların hazırlanması, eğitim ve öğretim faaliyetlerinin yönlendirilmesi, kanunda belirtilen amaç ve ilkeler ışığında kurulması, geliştirilmesi ve tahsis edilen kaynakların en iyi

²⁶¹ AYM, E.2023/193, K.2024/106, 9.5.2024, R.G., T.22.10.2024, S.32700; AYM, E. 2018/15, K. 2018/78, T. 5.7.2018, R.G. 26.11.2018, S.30607; AYM, E.2022/142, K.2023/32, 16.2.2023, R.G., T.4.5.2023, S.32180; AYM, E.2023/63, K.2023/15, 23.1.2024, R.G., T.4.4.2024, S.32510

²⁶² YILDIRIM, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, sy. 29; YILDIRIM, Turan, “**Vakıf Üniversitelerinin Denetlenmesi**”, Prof. Dr. Mehmet Akif Aydın’a Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, c.21, s.2, 2015, ss. 457-480, sy. 459; TANSUĞ, ...**İdari Vesayet**, sy. 1227

²⁶³ TANSUĞ, ...**İdari Vesayet**, sy. 1227

²⁶⁴ AYM. E.2004/79, K.2007/6, 25.1.2007, R.G. T.17.1.2008, S.26759

²⁶⁵ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, sy. 346

²⁶⁶ ARIKBOĞA Erbay, “**Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform**”, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, s. 2, 2012, ss. 1-32, sy. 5

²⁶⁷ YILDIRIM, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, sy.37; BİLGEHAN, **Kamu Kurumları...**, sy. 59

biçimde kullanılmasını sağlamanın ve bunların denetlenmesini kapsadığı görülmektedir.

Bölümümüzün başında değindiğimiz AYM kararlarıyla bu durumu değerlendirdince, YÖK ile yükseköğretim kurumları arasındaki denetimin veya ilişkinin farklı bir ifadeyle karşılanması elzemdir. Çünkü hem statüleri gereği hem de yapıları gereği özerk olması gereken yükseköğretim kurumları söz konusudur. Şu da var ki; YÖK’e verilen denetim görevi ile ayrı bir kamu tüzel kişisi olan üniversitelerin özerklikleri arasında bir denge kurulması da gerekmektedir.²⁶⁸

Bu nedenle, YÖK ve yükseköğretim kurumları arasındaki gibi, sırf ilgili faaliyete özgülenmiş kurumların yaptığı denetime “iç vesayet” adlandırılması da önerilmiştir.²⁶⁹ Çünkü, mahalli idarelerin birbirleri üzerindeki denetiminin, AYM tarafından²⁷⁰, vesayet yetkisi olduğu kabul edilmemektedir.²⁷¹ Nitekim, belirli bir alandaki faaliyeti yerine getiren kamu kurumlarından olan YÖK ve yükseköğretim kurumları arasında da benzer bir denetim söz konusudur.

YÖK’ün görevleri 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Oldukça uzun bir düzenlemeye sahip olan maddede YÖK’ün temel olarak eğitim ve öğretimi planlayacağı, koordinasyonu sağlayacağı, tedbirler alacağı, ihtisaslaşmaya yönelik çalışmalarda bulunacağı ve faaliyet alanına yönelik çeşitli konularda kararlar alacağı düzenlenmiştir. Düzenlemede denetim yetkisinin sınırları konusunda oldukça geniş bir çerçeve sunulmasına rağmen; somut uygulama açısından net bir sınır verilmediği ifade edilmelidir.²⁷² YÖK’ün görevlerini düzenleyen bu madde, bir ayırım yapılmaksızın, tüm yükseköğretim kurumları açısından geçerlidir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 8. maddesi ve devamında yükseköğretim kurumlarını denetleme görevini yerine getirmek üzere; YÖK’e bağlı Yükseköğretim Denetleme Kurulu düzenlenmiştir. Bu kurulun görevleri, ilgili kanunun 9. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre kurul; YÖK adına, YÖK tarafından hazırlanan ilke ve esaslara göre, yükseköğretim kurumlarını, 2547 sayılı

²⁶⁸ TANSUĞ, ...*İdari Vesayet*, sy. 1243

²⁶⁹ BİLGEHAN, *Kamu Kurumları...*, sy. 59

²⁷⁰ AYM, E.2004/79, K.2007/6, 25.1.2007, R.G., T.17.1.2008, S.21759

²⁷¹ YILDIRIM, *Vakıf Üniversitelerinin Denetlenmesi*, sy. 459

²⁷² BİLGEHAN, *Kamu Kurumları...*, sy. 59

Yükseköğretim Kanununda gösterilen amaç ve ana ilkelere uygunluğunu yönünden denetleyecektir. Kurul ihtiyacı halinde; diğer kamu kurum ve kuruluşlarından, başta müfettiş ve denetçi olmak üzere, görevlendirilmek üzere personel isteyebilecektir. Özetle, yükseköğretim kurumlarında yapılacak denetime dair ilke ve esasları da YÖK belirleyecektir.

Nitekim, “*Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliği*” düzenlenmiştir. İlgili Yönetmelik 15. maddesi ile, gözetim ve denetimine ilişkin hükümler getirilmiştir. Madde düzenlemesiyle; öğrenci ile ilgili her türlü işlemleri, her türlü gelir ve harcamaları, bina, dersane ve araçları ve ilgili yükseköğretim kurumunun üniversite dışındaki kurum ve kuruluşlarla ilişkileri de olmak üzere; oldukça geniş çerçevede bir denetim yetkisi verilmiştir. İlgili maddenin son fıkrasında, bu gözetim ve denetimin, ne şekilde yapılacağının kurul tarafından belirleneceği ve bu maksatla YÖK tarafından onaylanacak bir rehber hazırlanacağı öngörülmüştür.

Anayasa’nın 130. maddesinde açıkça Devletin gözetim ve denetim hakkının kullanılma usullerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Öncelikle, kanunla sınırların ve temel ilkelerin düzenlenmesi yapılmalı²⁷³, sonrasında idarenin konuyu düzenleyebileceği ifade edilmelidir. Özetle, idareye sınırsız bir düzenleme yetkisi verilmemelidir. Ancak ve ancak, kanun ile somut sınırların belirlenmesi şartıyla, bu yönde bir yetkilendirme mümkün olmalıdır.²⁷⁴

Kanunla düzenlenmesi bir tarafa, yönetmelik ile denetime dair temel ilke ve esasların, daha alt düzenleyici işlemlere devri²⁷⁵; yasama yetkisinin kanun koyucu aleyhine genişlemesi anlamına gelecektir. Bu düzenleme karşısında, gözetim ve denetimin somut çerçevesinin yönetmelik hükmü ile çizilmesinin ve bu denetimin ne şekilde yapılacağının bir tür adsız düzenleyici işleme veya rehber verilmesinin Anayasaya aykırı olduğu ifade edilmelidir. Elbette ki Anayasa’da geçen, Devletin gözetim ve denetimi altında bulunma ifadesi, ne denetimi imkansızlaştıracak ne de

²⁷³ AYM, E.2023/63, K.2023/15, 23.1.2024, R.G., T.4.4.2024, S.32510

²⁷⁴ GÜNEŞ Turan, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, 1. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965 sy. 134

²⁷⁵ bkz. YÖK tarafından onaylanacak gözetim ve denetim rehberi. (Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliği Madde 15/3)

yükseköğretim kurumlarının bilimsel özerk yapısını²⁷⁶ bozacak bir düzenlemeye imkan tanınmalıdır. Bu da ancak kanunda temel ilke, esas ve sınırların çizilmesi ile mümkündür.

i. YÖK ile İlişkilerin Kapsamı

Vakıf Yükseköğretim Kurumları açısından YÖK'ün sahip olduğu yetkilere gelirse; bunların başında 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunun'un Ek 3. maddesinde bahsi geçen vakıf yükseköğretim kurumu kurmak için kurucu vakfın, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün olumlu yazısı ile YÖK'e yaptığı başvuru yer almaktadır. Ek 5. maddesinde, vakıf yükseköğretim kurumu yöneticilerinin, YÖK'ün olumlu görüşü üzerine mütevelli heyet tarafından atanacağı öngörülmektedir. Ek 10. maddesinde, vakıf yükseköğretim kurumlarının çalışmalarını YÖK'e sunacakları; idari, mali ve ekonomik konularda YÖK'ün gözetim ve denetimi altında bulundukları düzenlenmektedir. Ek 14. maddesinde birtakım alım-satım, kiralama ve yapım işleri için yapılacak ihalelerin YÖK tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği; Ek 15. maddesinde YÖK'ün olumlu görüşü üzerine, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce yükseköğretim kurumunun mütevelli heyeti üyelerini seçme yetkisi bir başka vakfa devredilebileceği düzenlenmiştir. Hatta Ek 26. maddesinde yaz okullarına katılan öğrencilerden alınacak öğrenim ücretine dair bile düzenleme bulunmaktadır.

Ek 11. maddesinde; YÖK tarafından yapılacak uyarı ve önerilere, faaliyetin durdurulmasına, düzeltici, kısıtlayıcı ve faaliyet iznini kaldırıcı tedbirlere, faaliyet izninin kaldırılması ve sonrasına dair düzenlemeler bulunmaktadır. Bu maddede asıl dikkat çekici hüküm maddenin son fıkrasında yer almaktadır. Buna göre; vakıf yükseköğretim kurumu hakkında verilen yol gösterici, kısıtlayıcı veya faaliyet iznini kaldırıcı önlemlerin alınmasına ilişkin usul ve esasların, Üniversitelerarası Kurulun görüşünü alarak YÖK tarafından çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenmesi öngörülmüştür.²⁷⁷

²⁷⁶ AKÜZÜM, ...**Vakıf Yükseköğretim Kurumları**, sy. 170

²⁷⁷ “*Vakıf yükseköğretim kurumlarının denetimi ve bu denetim sonucu ilgili yükseköğretim kurumu hakkında yol gösterici, düzeltici, kısıtlayıcı veya faaliyet iznini kaldırıcı önlemlerin alınmasına ilişkin usul ve esaslar, Üniversitelerarası Kurulun görüşü alınarak Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.*” (2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu Ek madde 11/son)

Günümüzde idari vesayet ilişkisi, klasik anlamda bilinen ve uygulama bulan organlar ve işlemler üzerinde idari vesayetötesine geçmiş olup söz gelimi personel üzerinde idari vesayet²⁷⁸ gibi kavramlarla adlandırılan farklı idari vesayet türleri oluşturulmuştur. Bu durumda vakıf yükseköğretim kurumları üzerinde YÖK’e tanınan yetkinin her ne kadar organlar veya işlemler arasında idari vesayet olarak kabul edilmese bile, ayrı bir kamu tüzel kişisi olan vakıf üniversitelerinin faaliyetlerine kısıtlama getirdiğinden bir tür idari vesayet olduğunun kabulü gerekmektedir.

Kanunilik ilkesine dair tartışmalar bir yana; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu Ek 11. maddesinin 3. fıkrasında yapılan denetimler sonucuna göre vakıf yükseköğretim kurumlarının -bir diğer deyişle hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının-, Cumhurbaşkanı kararı ile faaliyet izninin kaldırılmasına dair düzenleme bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak, ilgili vakıf yükseköğretim kurumunun yönetimi garantör üniversiteye geçmektedir. Bu yetkinin Anayasa’nın 130. maddesindeki amir hüküm olan *“Üniversite yönetim ve denetim organları ile öğretim elemanları; Yükseköğretim Kurulunun veya üniversitelerin yetkili organlarının dışında kalan makamlarca her ne suretle olursa olsun görevlerinden uzaklaştırılmazlar.”* hükmüne dayandırıldığı anlaşılmaktadır.

AYM; nesnel niteliklerin YÖK tarafından belirlenmesinin ne hukuki belirliliğe ne de Anayasa’nın 130. maddesindeki düzenlemeye aykırı olduğunu ve bu konunun teknik bir konu olması nedeniyle yönetmelik ile düzenlenebileceğine karar vermiştir. AYM, vakıf yükseköğretim kurumlarının denetiminin kapsamı ve denetim sonucunda uygulanacak müeyyidelerin açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir şekilde düzenlenerek temel kuralların belirlenmesi durumunda YÖK’e yetki verilmesini yasama yetkisinin devri olmadığına hükmetmiştir.²⁷⁹

Halbuki AYM; yönetmelik ile düzenlemeye ilişkin başka bir kararında, Anayasa ve kanunlarla öngörülmeyen hiçbir husus hakkında işlem ve eylemde bulunamayacağını ve bu kamusal faaliyetlerin kamu hukukunun genel ilkelerine, kanuni düzenlemelerde öngörülen usul ve esaslara uygun olarak, yetkili makamlar tarafından yerine getirilmesi gerektiğinin altını çizmiştir.²⁸⁰

²⁷⁸ AKYILMAZ vd., **Türk İdare Hukuku**, s. 238.

²⁷⁹ AYM, E.2015/5, K.2015/82, 10.9.2015, R.G., T.20.10.2015, S.29508

²⁸⁰ AYM, E.2000/17, K.2002/46, 7.5.2002, R.G., T.26.3.2003, S.25060

Tüm bu hususlara ilişkin eleştirilerimizi saklı tutarak, Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'ne geldiğimizde ise; 9. ile 15. maddeleri arasında, kuruluştan aranacak belgeler ile kurulmasına dair düzenlemeler bulunmaktadır. Burada dikkat çeken husus, kanunda aranmayan bazı şartların sayılmış olmasıdır. Sözgelimi; 10. maddede üniversite kurmak için en az üç fakülte şartı aranırken, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda bu yönde bir şart yoktur. Yine 11. maddede, meslek yüksekokulu kurmak için mesleki ve teknik eğitim bölgesinde bir gereksinimin varlığı sayılmıştır.

Yönetmelik 17. maddesinde hangi şartlarda faaliyet izninin verileceği oldukça detaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Sözgelimi ilgili maddede YÖK tarafından oluşturulan Vakıf Yükseköğretim Kurumları Komisyonu'nun *"...müfredat programlarını, ders programlarını, ders notlarını, ders kitaplarını, mevcut bilgisayar adedini, dersliklerde radyo, televizyon, tepegöz, barkovizyon vb. yardımcı öğretim araçlarının bulunup bulunmadığını..."* inceleyeceği düzenlenmiştir. Şu halde, eğitimin ne şekilde verileceğinin bilimsel özerkliği ihlal edip etmemesi bir tarafa; bir düzenleyici işleme; genel, objektif, soyut kural koymak yerine tek tek somut nesnelerin sayılmasının mevzuat yapım tekniği açısından dayanıklı(süreklilik) bir sonuç vermediği vurgulanmalıdır.²⁸¹

Tekrar etmek isteriz ki, Anayasa'nın 130. maddesi açıkça, Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma yetkisinin kanunla düzenlenmesi konusunda, kanun koyucuya bir ödev verilmiştir. Gerek yasamanın asliliği ilkesi gerek Anayasa'nın 130. maddesinin amir hükmü var iken, konunun teknik bir düzenleme olması gibi mazeretlere dayanılamamalıdır. Bu hususların çerçevesi, temel ilke, usul ve esasları kanun ile çizilmelidir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre, *"...Anayasa temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ... gibi bazı konularda düzenlemenin münhasıran kanunla yapılmasını öngörmektedir. Bu konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemeden düzenleme yetkisini yürütmeye bırakması yasama yetkisinin*

²⁸¹ AKINCI Müslüm, **"Normatif Düzen Kalitesi"**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.3, s.3, 2012, ss. 187-213, sy. 191

devredilemezliği ilkesine aykırılık” teşkil edebilmektedir.²⁸² Bir başka kararda da aynı husus, “...kanunla düzenleme zorunluluğu, hakka yapılacak müdahalenin uygulamasının kanunun çerçevesini aşmayacak şekilde yönetmelik, tebliğ ve genelge gibi yürütme organının çıkaracağı ikincil düzenlemelerle yapılmasına mâni değildir. ...Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin konularda temel esaslar, ilkeler ve genel çerçeve kanunla belirlendikten sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususların yürütme organınca çıkarılacak düzenleyici işlemlerle tanzim edilmesi mümkündür.” şeklinde ifade edilmiştir.²⁸³

Danıştay önüne gelen uyuşmazlıkta, yukarıda yer alan AYM kararına yer vermiş²⁸⁴ ve kanunda yönetmelik ile düzenlenmesi öngörülmesinin yasama yetkisinin devri olmadığını ifade etmiştir. Dolayısıyla bu hususların, yönetmelik ile düzenlenmesini hukuka uygun bulmuştur. Bu düzenlemeler neticesinde verilen faaliyet izninden men kararı da hukuka uygun bulunmuştur.²⁸⁵

Tüm düzenlemeler ve içtihatlar birlikte incelendiğinde vakıf yükseköğretim kurumlarında yapılan denetimin oldukça geniş olduğu ve temel hükümlere, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerde yer verildiği ifade edilmelidir. Anayasa’nın 130. maddesinde açıkça kanunla düzenlenmesi emredilen konuların, kanun ile düzenlenmemesinin Anayasa’ya aykırı olduğu tekrar edilmelidir. *Aküzüm*’ün de altını çizdiği üzere; yönetmelik ile getirilen düzenlemelerde bile belirsizlik

²⁸² AYM. E.2011/42, K.2013/60, 9.5.2013, RG.25.7.2014, S.29071

Karahanoğulları da düzenleyici işlem tesis eden idarenin kanundaki kurallara “yeni kural” ekleyemeyeceğini, salt bunları somutlaştırıcı alt kurallar koyabileceğini ileri sürmüştür. (KARAHANOGULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, 3. Baskı, Ankara, 2015, s. 74.) Bu yöndeki Danıştay kararı için bkz. “...idarece bir üst norm olan Yasa hükmü gözetilmeksizin, Yasada öngörülmeyen bir sınırlamanın bir alt norm kuralı olan Yönerge ile getirilmesinde ve aynı birimde görevli personel arasında ayırım yapılarak kadrosu Bakanlığa ait olmayan personelin ek ödemededen faydalandırılmaması sonucunu doğuran düzenlemeye dayalı olarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmayıp bu işlemin iptali istemiyle açılan davayı reddeden idare mahkemesi kararında yasal isabet görülmemiştir.” (Danıştay, 11.D. E.2003/4284, K.2006/1102, T.10.3.2006, Danıştay Dergisi, Sayı: 113, s. 351.)

Bu yöndeki değerlendirmeler için bkz. AKBULUT Emre, **Türk Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, sy. 242.

Sever’e göre ise, konuyu düzenlemek için hukuk dışı kriterlerin kullanılması gereken, kapsamlı ve karmaşık olgusal ilişkilerin düzenlendiği veya teknolojik gelişmelere özgü olarak uyarlama yapılması gereken alanlarda idarenin düzenleme yapacağı alanın genişliği de artmaktadır. Zira sözü geçen alanların düzenlenmesi bakımından parlamentonun uzmanlık sınırı yeterli olamamaktadır. (SEVER D. Çiğdem, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021, sy. 114.)

²⁸³ AYM, *Cevdet Timur* Başvuru No: 2015/3742, 10.1.2019, RG. T.5.2.2019, S.30677

²⁸⁴ AYM, E.2015/5, K.2015/82, 10.9.2015, R.G., T.20.10.2015, S.29508

²⁸⁵ Danıştay, İDDK, E.2022/1390, K.2022/2987, T.20.10.2022

sürmektedir. En başta “*ekonomik rasyolar açısından zayıf*” gibi oldukça belirsiz ifadeler yer almakta ve bunun çerçevesi dahi çizilmemektedir.²⁸⁶

ii. YÖK ile İlişkilerin Niteliği

Faaliyetin niteliği gereği hem bilimsel anlamda özerk olması hem de bu alandaki üst kuruluş olan YÖK’ün denetiminin birbirine zıt hususlar olduğu kabul düşünülebilir. Sadece vakıf yükseköğretim kurumları yönünden olmamak üzere hem yükseköğretim kurumlarının özerkliği hem de bu kapsamlı denetimin mümkün kılınması tek bir halde mümkündür. Bu ihtimal de, ilgili düzenlemenin kanunla ve gerçek anlamda somut çerçevesinin çizilerek yapılmasıdır. İlgili düzenlemelerin teknik hususlara dair olduğu savunması oldukça yetersiz kalmaktadır. Çünkü; görüldüğü üzere yönetmelik hükümlerinde muğlak ifadelere yer vermeye devam edilmektedir.²⁸⁷

Nihayetinde, kamu tüzel kişisi olduğu kabul edilen vakıf yükseköğretim kurumları ile üst kuruluş olan YÖK arasındaki ilişkinin; iki ayrı kamu tüzel kişisi arasında olduğundan gerek organlar gerek işlemler ve gerek faaliyetler üzerinde yakın bir denetim ilişkisi oluşturduğundan ve kanunla açıkça düzenlendiğinden idari vesayet olarak kabulü mümkün olabilmektedir. Buna karşılık, hukuk sistemimizde idari vesayet ilişkisinin çoğunlukla organlar veya işlemler üzerinde kurulduğu dikkate alındığında, YÖK ile vakıf üniversiteleri arasındaki ilişkinin, yukarıda açıklanan bazı yönleriyle idari vesayet ilişkisinin ötesine geçtiği de görülmektedir. Bu hallerin Anayasa’daki tanıma tam uymaması nedeniyle idari vesayet olarak adlandırılmasına tereddütle yaklaşılması ve vesayet benzeri²⁸⁸ bir denetim olduğu ifade edilmelidir.

b. Garantör Üniversite ile İlişkiler Bakımından Değerlendirme

²⁸⁶ AKÜZÜM, *...Vakıf Yükseköğretim Kurumları*, sy. 180; Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği Madde 25/1(d)(3): “*Vakıf yükseköğretim kurumunun mali durumunun eğitim-öğretim faaliyetini sürdüremeyecek ölçüde mali ve ekonomik rasyolar açısından zayıf olduğunun Yükseköğretim Denetleme Kurulu raporları ile tespit edilmesi*,”; BİLGEHAN, *Kamu Kurumları...*, sy. 65

²⁸⁷ *Ibid.*, sy. 173-177; BİLGEHAN, *Kamu Kurumları...*, sy. 65; “*...hangi durumlarda yetersiz sayılacaklarını bilmeli, hangi durumda ne tür işlemlerle karşılaşacaklarını öngörebilmelidirler*,”; YILDIRIM, *Vakıf Üniversitelerinin Denetlenmesi*, sy. 466

²⁸⁸ ARIKBOĞA, *Büyükşehir Belediye...*, sy. 5

Garantör üniversite kavramı, ne 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda ne de Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'nde doğrudan tanımlanmıştır. İlgili kanun ile garantör üniversitelerine ilişkin bilgiye ise; vakıf yükseköğretim kurumlarına getirilen tedbir ve önlemler çerçevesinde ulaşılmaktadır. Öğretide ÇELİK "" şeklinde bir tanım yapmıştır.

Kanunda ve Yönetmelikte yer verilmeyen garantör üniversitenin tanımına ise; *“Garantör Devlet Üniversiteleri Yönergesi”* adlı bir yönerge taslağının uygun olduğuna dair YÖK Genel Kurul Kararında yer verilmiştir.²⁸⁹ Yönergede garantör üniversite; *“Vakıf yükseköğretim kurumunun faaliyetinin geçici olarak durdurulması halinde idaresinin, faaliyet izninin kaldırılması halinde öğrencilerinin de aktarılacağı kuruluş aşamasında Devlet üniversitesinin yetkili organınca karara bağlanarak belirlenen Devlet üniversitesini,(...)”* şeklinde tanımlanmıştır.

Bu durumda garantör üniversitenin ne veya kim olduğunu, hangi görev ve işlemlerde bulunabileceğini ve vakıf yükseköğretim kurumları ile olan ilişkisini cevaplamak için mevzuatta düzenlenmiş olan kuralları incelemek gerekmektedir.

i. Garantör Üniversite ile İlişkilerin Kapsamı

Garantör üniversite kavramına 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu Ek 11. maddesinde rastlamaktayız. İdari tedbir ve yaptırımları düzenleyen bu maddede; Garantör üniversitenin tanımına yer verilmemekte, hangi hallerde garantör üniversitenin gündeme geleceği düzenlenmektedir.

Anılan Kanun'un Ek 11. maddesinde, faaliyet izni kaldırılan vakıf yükseköğretim kurumlarında kayıtlı öğrencilerin; garantör üniversiteye veya belirlenecek üçüncü bir üniversiteye geçeceği ve bu öğrencilerin katkı paylarının, geçtikleri üniversiteye ödemeye devam edecekleri belirtilmiştir. Maddenin devamında faaliyet izni kaldırılan vakıf yükseköğretim kurumuna tahsis edilen taşınmazların, bu amaçla kullanılmak üzere garantör üniversiteye tahsis edileceği düzenlenmiştir. Son olarak ise; faaliyet izni geçici olarak kaldırılan vakıf yükseköğretim kurumu idaresinin garantör üniversiteye geçeceği düzenlenmiştir.

²⁸⁹ YÖK Genel Kurul, Oturum Tarihi:22.03.2018, Oturum No:4, Karar: 2018.4.180

Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'ne geldiğimizde ise; “*Vakıf yükseköğretim kurumlarının mevzuata aykırı işlem ve eylemleri hakkında uygulanacak önlemler*” kenar başlıklı 25. maddesi ile “*Faaliyet izninin kaldırılmasının hüküm ve sonuçları*” kenar başlıklı 27. maddesinde, Garantör Devlet Üniversiteleri birer kavram olarak geçmektedir. Kanun ile benzer biçimde garantör üniversitenin tanımı yapılmamakta, yalnızca hangi hallerde Garantör Devlet Üniversitesinin iş ve eylemde bulunacağı düzenlenmektedir.

Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 25. maddesinde hangi hallerde faaliyet izninin geçici olarak durdurulacağı ve geçici olarak idaresinin garantör üniversiteye verileceği düzenlenmiştir. Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği'nin 27. maddesinde, faaliyet izni kaldırılan vakıf yükseköğretim kurumunun tüzel kişiliğinin sona ereceği vakte kadar idaresinin garantör üniversiteye geçeceği düzenlenmiştir. İlgili maddede açıkça “*Faaliyet izni kaldırılan vakıf yükseköğretim kurumunun yönetimi, tüzel kişiliğinin sona ereceği tarihe kadar garantör devlet üniversitesi veya Yükseköğretim Genel Kurulu tarafından kapasitesi dikkate alınarak belirlenecek aynı ildeki bir devlet üniversitesine devredilir.*” ibaresine yer verilmiştir.

Garantör Devlet Üniversiteleri Yönergesini incelediğimizde; bu yönergenin amacının “*...vakıf yükseköğretim kurumlarının faaliyet izninin kaldırılması halinde eğitim faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin esasları belirlemek, garantör ve üçüncü üniversitenin görev ve sorumluluklarını düzenlemek...*” olduğu görülmektedir. Bu noktada, Anayasa'nın 130. maddesindeki kanun²⁹⁰ ile düzenleneceğine ilişkin amir hüküm bir tarafa, bir kamu tüzel kişisinin bir diğer kamu tüzel kişisi üzerindeki iş, işlem ve yetkisinin bir adsız düzenleyici işlem ile yapılması hukuka uygun olmadığı ifade edilmelidir.

İlgili yönergede öğrencilerin devrinin sağlanmasına yönelik düzenlemelerden, eğitim dili ve ücretine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Anayasa'nın 130. maddesinde “*...devam ve alınacak harçlar...*”ın kanunla düzenlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Buna rağmen yönergede, TÜFE oranında arttırılacağı yönünde bir hüküm

²⁹⁰ ÖNÜT, ...Garantör Üniversitenin İşlevi, sy. 105

bulunmaktadır. Halbuki, vakıf yükseköğretim kurumunun faaliyet izni kaldırıldığı zaman yönetimi, garantör üniversiteye geçmektedir.²⁹¹ En nihayetinde vakıf yükseköğretim kurumlarının öğrenci katkı paylarını, özetle garantör üniversite yönetimi belirleyecektir.

Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Kuruluş ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esasları'nın²⁹² 10. maddesinde; garantör üniversitenin, kurulacak olan vakıf yükseköğretim kurumu ile aynı ilde olması ve garantör üniversitenin ondan fazla vakıf yükseköğretim kurumuna garantör olmaması şartı aranmıştır. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda, bu yönde bir şart aranmadığının altını çizmemiz gerekmektedir.

ii. Garantör Üniversite ile İlişkilerin Niteliği

Yukarıda yer verilen hükümler incelendiğinde garantör üniversiteler; vakıf yükseköğretim kurumları hakkında tedbir veya yaptırım kararı alınması halinde gündeme gelmektedir. Garantör Devlet Üniversitenin söz konusu yetki ve görevleri yerine getirebilmesi için öncesinde vakıf üniversitesi hakkında YÖK tarafından tedbir veya yaptırım kararı alınması gerekmektedir.

Bu durumda garantör üniversite, faaliyet izni geçici veya tamamen kaldırılan vakıf yükseköğretim kurumunun yönetimi yerine geçmektedir. Bu hal dışında, yukarıda anılan Yönerge'nin 5. maddesinde; birden fazla vakıf yükseköğretim kurumunun kapatılması durumunda öğrencilerin akıbeti düzenlenmektedir. Bu hükmün amacının, garantör üniversiteye bağlı birden fazla vakıf yükseköğretim kurumunun faaliyet izninin kaldırılması ihtimalindeki sorunları bertaraf etmek olduğu ifade edilmelidir.²⁹³ Gerçekten de ilgili Yönetmelik 27. maddesinde Garantör Devlet

²⁹¹ Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği Madde 25/1(d): “Aşağıdaki hallerde vakıf yükseköğretim kurumunun faaliyeti bir yıl süre ile Yükseköğretim Kurulu tarafından geçici olarak durdurulur ve yükseköğretim kurumunun yönetimi garantör devlet üniversitesi veya Yükseköğretim Genel Kurulu tarafından kapasitesi dikkate alınarak belirlenecek aynı ildeki bir devlet üniversitesine verilir.”

²⁹² <https://www.yok.gov.tr/Documents/Mevzuat/vakif-yuksekogretim-kurumlari-kurulus-ve-isleyis-usul-ve-esaslar.pdf>, (Erişim tarihi: 29.10.2024)

²⁹³ CEBECİ, Ebru Zeybek, **Faaliyet İzninin Kaldırılmasının Vakıf Üniversitesi Öğrencileri Bakımından Etkileri**, Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, c. 27, s.1, 2021, ss. 254-264, sy. 259

Üniversitesinin kapasitesinin dikkate alınmasının, bir şart olarak sayılması da bu düşüncüyü doğrulamaktadır.

Tüm bunlar dikkate alındığında Garantör Devlet Üniversitesi; vakıf yükseköğretim kurumu üzerinde doğrudan bir gözetim ve denetimi yetkisine sahip olduğunun da ileri sürülmesi zordur. YÖK tarafından uygulanan tedbirler neticesinde yükseköğretim kamu hizmetinin aksamaması için atanan bir çeşit kayyum usulüne de tam anlamıyla benzememektedir.

Bu usulde merkezi idare, kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirmemesi durumunda, mahalli idarenin yerine geçmektedir.²⁹⁴ Merkezi idarenin bu ikame etme şeklinde ortaya çıkan vesayet yetkisinin oldukça tartışmalı olması²⁹⁵ bir yana; YÖK, vakıf yükseköğretim kurumu ve Garantör Devlet Üniversitesi arasında üçlü bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişkideki her bir kurumun ayrı bir kamu tüzel kişisi olduğunun altı çizilmelidir.

Burada YÖK tarafından yapılan tespit üzerine Cumhurbaşkanı tarafından faaliyet izninin kaldırılması ve YÖK'ün görevlendirmesi üzerine, Garantör Devlet Üniversitesi iş ve eylemlerde bulunmaktadır. Bu durum 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dakine benzer şekilde bir köyün, diğer bir belediyeye katılmasını andırmaktadır. Ancak bu ihtimalde de vakıf yükseköğretim kurumunun tüzel kişiliği hemen sona ermemektedir.²⁹⁶ Nihayetinde gerek yukarıdaki açıklamalar gerekse de AYM'nin kanunla öngörülmesi durumunda ikame etme yetkisini vesayet denetimi kapsamında gören içtihadı²⁹⁷ doğrultusunda, tipik bir vesayet ilişkisi olmamakla beraber bir vesayet ilişkisi olduğunun kabulü gerekir.

²⁹⁴ ÖZTOPRAK, Sezin/YILDIRIM, Ramazan, “**5393 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Hizmetlerinin Aksadığının Tespit Edilmesi**”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.22, s.2, 2014, ss. 3-27, sy. 13

²⁹⁵ TANSUĞ, ...**İdari Vesayet**, sy. 1261; GÜNDÜZ Ebru, “**Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet**”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.20, s.33, 2015, ss. 63-89, sy. 71

²⁹⁶ ÖNÜT, ...**Garantör Üniversitenin İşlevi**, sy. 116

²⁹⁷ “...yerine geçme yolu ile merkezi yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çokgecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.” AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26.9.1991, R.G., T.28.11.1991, S.21065; AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12.9.2013, R.G., T.18.9.2024, S.29123

SONUÇ

Vakıf yükseköğretim kurumları, kamu tüzel kişiliği ve hukuki statüleri bakımından Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatı'nın tartışmalı konularından birisini oluşturmuştur. Bunun nedeni; ilk defa 1982 Anayasası ile hukuk düzenimize giren bu düzenlemeyle özel hukuk tüzel kişisi olan bir vakfa, bizzat idareye verilmiş olan kamu hizmetini yürütebilecek bir kurum kurabilme yetkisinin hüküm altına alınmasıdır.

Anayasa'nın 130. maddesinde kendine yer bulan vakıf yükseköğretim kurumlarının, hukuki statüsüne dair açık bir ifade bulunmadığı için kanun koyucu tarafından düzenlemenin uygulanış biçimini göstermek üzere yapılan kanun metinleri, başta, AYM'nin 30.5.1990 günlü E.1990/2, K.1990/10 sayılı ve 26.6.1992 tarihli 1991/21, K.1992/42 sayılı kararlarında incelenmiştir. AYM'nin otantik yorumu sonucu; vakıflarca kurulan yükseköğretim kurumlarının, kamu tüzel kişisi oldukları sonucuna varılmıştır. Nihayetinde; vakıf yükseköğretim kurumlarının, kamu hizmeti gören ve kanunla kurulması gereken birer kamu tüzel kişisi oldukları kesinleşmiştir.

Bu nedenle; 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'nda, vakıf yükseköğretim kurumlarının kamu tüzel kişisi oldukları, madde metinlerine ayrıca eklemektedir. Bu düzenlemelerle dikkat çeken bir diğer husus; vakıf yükseköğretim kurumlarının, adeta, “*ad verme yöntemi*” ile kuruluyor olmasıdır. Her ne kadar ilgili kararlarında AYM; üniversitelerin “*ad verme yöntemi*” ile kurulamayacağına ifade etse bile, üniversitelerin kuruluşuna dair maddeyi oldukça lafzi yorumlamasının bu duruma neden olduğu ifade edilmelidir.

Yükseköğretim kurumlarını düzenleyen Anayasa hükmünde vakıf yükseköğretim kurumlarının; mali ve idari konular dışındaki akademik çalışmaları,

öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenliği yönlerinden Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları ile aynı hükümlere tabi olduğu öngörülmektedir. Her bir kamu tüzel kişisinin belirli ölçüde idari ve mali özerkliği olduğu düşünülürse; mali ve idari yönden ayrık olmanın anlamı veya kapsamının tespit edilmesi gerekmektedir.

Mali ve idari yönden ayrık olmanın yasal düzenlemelerde net bir tanımı veya kapsamı bulunmamaktadır. Mali ve idari konular dışında Devlet yükseköğretim kurumları ile Anayasa’da belirlenmiş olan hükümlere aynen tabi olmanın, bu kuruluşların işlemleri, malları ve personeli üzerindeki sonuçları mahkemelerce tartışılmıştır. Nitekim Danıştay, kamusal hizmet yürüten bu kuruluşların mallarını kamu malı statüsünde kabul etmiştir. Akademik personel ile yükseköğretim kurumu arasında idari hizmet sözleşmesi olduğunun; buna karşın, diğer personelinin İş Kanunu’na tabi olduğunun altını çizmiştir. Son olarak yargı yerleri, birçok işlem ve eylemin idariliğini kabul etmekle beraber; öğrenim ücretinin belirlenmesi, afiliasyon protokolü ile anlaşmalı özel hastanede gerçekleşen eylemlerden sorumluluk gibi hususları idari yargı denetimi dışında tutmuştur.

Bunun yanında, özerklik bağlamında mali ve idari yönden ayrı hükümlere tabi olma, kimi konularda oldukça dar yorumlanırken kimi konularda geniş yorumlanmaktadır. Sözgelimi, vakıf yükseköğretim kurumu akademik personelinin, sadece aylık ve ücret konuları yönünden özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ve mali özerkliğin de buna işaret ettiği hüküm altına alınmıştır. Buna rağmen, bir kamu hizmeti olan yükseköğretim faaliyetinden yararlanmak için öğrencilerin ödemesi beklenen katkı paylarının, müteveli heyetçe belirlenmesinin özel hukuk işlemi olduğu kabul edilmiştir. Bunlara neden olarak, Anayasa’da veya kanunlarda herhangi bir temel ilke, esas, kural, kapsam ve tanıma yer verilmemesi gösterilebilir.

Kanun düzeyinde getirilen düzenlemeler kimi noktalarda oldukça soyut bir çerçeve çizmekte veya net bir sistem sunmamaktadır. Hatta oldukça sınırlı konuları içeren bazı kanuni düzenlemelerde, usul ve esasların yönetmelik ile gösterileceği kayıt altına alınmaktadır. Keza, yönetmelikler de bu hususu, YÖK tarafından çıkarılacak diğer adsız düzenleyici işlemlere bırakmaktadır. Ne yönetmelik hükümlerinde ne de ilgili adsız düzenleyici işlemlerde konu sistematik hale getirilmemektedir. Buna

rağmen; bu hususları teknik düzenleme olmaları nedeniyle gerek AYM gerek Danıştay hukuka uygun bulmaktadır.

AYM içtihadı ve kanun koyucunun düzenlemeleri nedeniyle kamu tüzel kişisi sayılan vakıf yükseköğretim kurumlarının, Anayasa'nın 130. maddesinde belirtilen idari ve mali konular dışında Devlet yükseköğretim kurumlarıyla aynı hükümlere tabi olduğu düşünülürse; bunların, Devlet yükseköğretim kurumlarından ayrıştığı mali ve idari noktaların tespiti daha da önemli hale gelmektedir.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının yürüttükleri faaliyetlerin giderlerinin çoğu; vakfettiği malları, bağışları ve öğrenci katkı payları ile finanse edilmektedir. Buna rağmen, kamu tüzel kişisi olduğu kabul edilen ve malları kamu malı statüsünde olan bu kurumlar, Sayıştay denetiminde olmayıp mali yönden YÖK'ün denetimi altındadır. YÖK ise mali denetim konusunda uzman bir kuruluş değildir.

Kamu tüzel kişisi olduğu ve mallarının önemli bir kısmının kamu malı statüsünde olduğu kabul edilen vakıf yükseköğretim kurumlarının, Sayıştay'ın mali denetimi dışında tutulması, mali konularda ayrı hükümlere tabi olması ile açıklanamamaktadır. Bu nedenle; Sayıştay denetimine imkân tanıyan bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Vakıf yükseköğretim kurumlarının, mal ve hizmet alımları da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi değildir. Halbuki bu kurumlar da birer kamu tüzel kişisidir. Benzer nedenlerle vakıf yükseköğretim kurumlarının, mal ve hizmet alımlarına yönelik ihalelere dair hususların kanunla düzenlenmesi veya ilgili mevzuata tabi tutulması gerekir.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının, idari yönden Devlet yükseköğretim kurumlarından ayrıştığı noktaların da ortaya konulması gerekir. Yükseköğretim kamu hizmetinin yapısı gereği bilimsel özerkliğe sahiptir. Bu durum, bir üst kuruluş olan YÖK'ün denetimini imkansız hale getirmemelidir. İdari yönden ayrı hükümlere tabi olan vakıf yükseköğretim kurumlarının denetimine dair temel düzenlemeler, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda yer almaktadır. Düzenleme içeriğinde denetime ilişkin usul ve esasların sınırlarının net bir şekilde çizilmediği; ikincil düzenlemelere bırakıldığı görülmektedir.

Nitekim, Garantör Devlet Üniversitesi ile vakıf yükseköğretim kurumu arasındaki ilişki arasında da benzer bir durum söz konusudur. Gerçekten de Garantör Devlet Üniversitelerine yönelik gerek kanuni gerekse ikincil düzenlemeler; sınırları, usul ve esasları gösterme yönünden yetersiz ve eksik kalmaktadır. Nitekim aralarındaki ilişkinin, tipik idari vesayet şartlarını taşımamasına rağmen vesayet denetimi olduğu düşünülmektedir.

Kanımızca, vakıflarca kurulan yükseköğretim kurumlarının kamu tüzel kişisi sayılması ile bu çalışmaya konu edilen başlıklar sorunsallaştırılmaktadır. Oysa vakıf yükseköğretim kurumlarının, özel hukuk kişisi sayılması durumunda yükseköğretim kamu hizmetinin ruhsat usulü ile gördürüldüğü kabul edilebilirdi. Bu durumda; hizmetin asli sahibi olan idarenin, faaliyetten men gerektiren durumlar oluştuğunda, bir yükseköğretim üst kuruluşu olmayan Garantör Devlet Üniversitesi yoluyla hizmeti yürütmesi idare hukuku ilke ve kurallarına aykırı bir durum yaratmazdı. Keza, vakıf yükseköğretim kurumlarının Anayasa’da sayılan idari ve mali konularda ayrı hükümlere tabi olması da bir anlam ihtiva edebilirdi. Halbuki bu kurumlar; kamu tüzel kişisi sayılarak birtakım kamu gücü ve yükümlülüklerine tabi olma zorunluluğu altına sokulmaktadırlar. Bu hak ve yükümlülüklerin bazıları, Anayasa’da sayılması nedeniyle -sözgelimi kamulaştırma- kimisi ise sayılmaması nedeniyle -sözgelimi Sayıştay denetimi- idare hukuku ilke ve kuralları yönünden sorunlara yol açmaktadır.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının mallarının kamu malı sayılması; gelir ve gider kalemlerinin, hak ve yükümlülükler ekseninde incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Kamu hizmetini gerektiği gibi yerine getiremeyeceğinin anlaşılması durumunda ise; yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği tersine bir yasama işlemiyle kamu tüzel kişiliği kaldırılabilir.

Anayasa’da, yükseköğretim kamu hizmetinin gerektirdiği -başta akademik personel, öğrenci ve diğer konular yönünden- güvencelerin, kanunla somut çerçevesi çizilerek düzenlenmesi durumunda; hem bu hizmeti idare adına yürüten vakıf yükseköğretim kurumunun idari ve mali özgünlüğü korunacak, hem de yükseköğretim kurumları yönünden getirilen güvenceler sağlanacaktır. Böylece; vakıf yükseköğretim kurumunun akademik personeli ile ilişkisi idari hizmet sözleşmesi kapsamında iken,

hizmetten yararlanan öğrencilerin katkı payı ödemesinin özel hukuk işlemi sayılması gibi çelişkili bir durumlar ortaya çıkmayacaktır.



KAYNAKÇA

Kitaplar

AKBULUT Emre, **Türk Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2013

AKSU Suat, **Türkiye'de Yükseköğretim Kurumlarının Finansmanı, Uluslararası Örnekler, Sorunlar Ve Çözüm Önerileri**, (<https://suataksu.com/wp-content/uploads/2023/08/Yuksekogretim-Kurumlarinin-Finansmani-2.pdf>) (Erişim Tarihi: 21.10.2024)

AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 17. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023

AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, 9. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023

ASLAN Onur Ender, **Kamu Personel Hukuku**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022

ASLAN Zehreddin, **İdari Yargılama Hukuku**, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023

ASLAN Zehreddin/ALTINDAĞ Halil, **Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019

ATAY Cevdet, **Türk Hukukunda Kamu Mallarının Hukuksal Durumu**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020

ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021

BİLGİN Pertev, **İdare Hukuku Dersleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999

BİLGİN Pertev, **İdare Hukuku Dersleri (İdare Malları)**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1996

BİLGİN Hüseyin/YILDIRIM Ramazan/ÇINARLI Serkan/DEMİRKOL Selami/AVCI, Mustafa, **Yükseköğretim Kanunu Şerhi**, 1. Baskı, Adalet Yayınları Ankara, 2024

BOZ Selman Sacit/İNCE Abidin Kadir/BÜYÜKYILDIRIM Gizem Elif/ACAR Enis, **Kamu Personel Hukuku**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021

BÜLBÜL Erdoğan, **Kamu İştirakleri**, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2004

CANDAN Turgut, **Açıklamalı İdari Yargı Usulü Kanunu**, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2022

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, 8. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 2020

ÇAKIR Hüseyin Melih, **Sağlık Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yürütülmesi**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2015

D'ENTREVES Alessandro Passerin, **Devlet Fikri**, (çev. Furkan Kararmaz), 1. Basım, Zoe Yayıncılık, İstanbul, 2021

DİLAVEROĞLU Ergün, **Özel Eğitim Kurumlarının Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2022

DURAL Mustafa/ÖĞÜZ Tufan, **Türk Özel Hukuku**, 16. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2015, c.2

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982

EREN Abdurrahman, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022

ERKUT Celal, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet**, Yenilik Basımevi, İstanbul, 2004

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2019, c.1

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2019, c.2

GÖZÜBÜYÜK Şeref/TAN Turgut, **İdare Hukuku(Genel Esaslar)**, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, c.1

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, 11. baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017

GÜNEŞ Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, 1. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965

İSBİR Begüm, **Kamu Tüzel Kişiliği**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017

İZCİ Büşra, **Meccanilik İlkesi ve Türkiye’de Kamu Hizmetinden Yararlanandan Karşılık Alınmanın Meşruiyeti**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2021

KABOĞLU İbrahim, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 12. Baskı, Legal Yayınları, İstanbul, 2017

KAĞITCIOĞLU Mutlu, **Geçici Personelin Hukuksal Statüsünün Dönüşümü**, 1. Baskı, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, 2019

KARAHANOGULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, 3. Baskı, Ankara, 2015

KARAHANOGULLARI Onur, **Kamu Hizmeti**, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2015

KARAMAN Ebru, **Türk İdari Yargısının Görev Alanının Anayasal Dayanağı**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2013

KOÇAK Nazım Taha, **Tam Yargı Davaları**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022

MUTLUER M. Kamil/ÖNER Erdoğan/KESİK Ahmet, **Bütçe Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2018

MUTLUER M. Kamil/ÖNER Erdoğan/COŞKUN Arife, **Sayıştay Hukuku**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015

OĞUZMAN M. Kemal/SELİÇİ Özer/OKTAY-ÖZDEMİR Saibe, **Kişiler Hukuku**, 15. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2015

ÖĞÜZ M. Tufan, **Türk Hukukunda Vakıf Tüzel Kişiliğinin Hukuki Esasları**, Beşir Kitabevi, İstanbul, 2007

ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992

ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021

ÖZKAN Gürsel, **Kamu İhale Hukukuna Egemen Olan İlkeler**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014

ÖZKAN SAYAN, İpek, **Kamu Personel Yönetimi**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023

ÖZTOPRAK Sezin, **İdari Sözleşmelerde Kamu Gücü Ayrıcalıkları**, 1. Baskı, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2019

ROSOVSKY Henry, **Üniversite**, (çev. Süreyya Ersoy), Say Yayınları, İstanbul, 2017

SANCAKDAR Oğuz, ÖNÜT Lale Burcu, US DOĞAN Eser, KASAPOĞLU TURHAN Mine, SEYHAN Serkan, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, 9. baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020

SEGGIE Fatma Nevra/GÖKSEL Veysel, **Geçmişten Günümüze Türkiye’de Akademik Özgürlük**, SETA, İstanbul, 2014

SEVER D. Çiğdem, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021

ŞAHİN Erdal, **Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2021

TAN Turgut, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016

TANÖR Bülent/YÜZBAŞIOĞLU Necmi, **Türk Anayasa Hukuku**, 21. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2023

TOPRAK Eren, **Kamu İhale Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), 3. Baskı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2021

ULUSOY Ali, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020

YAPRAK Nurhan, **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği**, 1. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2020

YAVUZ Cevdet, **Borçlar Hukuku Özel Hükümler**, 15. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2018

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2009

YILMAZ Betül Merve, **Kanuni İdare Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 2021

YÖK, **Vakıf Üniversiteleri Raporu 2020**, ed. KOÇAK TUFAN, Zeliha/GÜRAN, M. Cahit, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2020

Tezler

AKÜZÜM Ural, **Kamu Hukuku Açısından Vakıf Yükseköğretim Kurumları (Yasal Dayanakları ve Tüzel Kişiliği)**, Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016

ALKIŞ, Burcu, **Akademik Özgürlük**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015

ARIKAN İdil, **Türk Anayasa Hukukunda Yükseköğretim**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011

BAYINDIR M. Savaş, **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, Doktora Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007

BİLGEHAN Aslan Deniz, **Kamu Kurumları Üzerinde Vesayet Denetiminin Sınırları**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018

GÜLAN Aydın, **Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1987

İZMİRLİOĞLU Fatma Ayça, **Vakıf Üniversitelerinde Çalışan Akademik Personelin Hukuki Statüsü**, Doktora Tezi, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017

ŞAHİN Efe Orhun, **Anayasa Yargısında Orijinalizm ve Dinamik Yorum Anlayışları ile Temel Hakların Korunmasına Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2023

YARIMBATAN Güven, **Denge ve Denetimin Bir Aracı Olarak Sayıştay**, Doktora Tezi, Kırıkkale, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2023

YILDIRIM Meral, **İdari Faaliyetlerin Görüşüne Katılan Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlem Yapabilirliği Sorunu**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018

Makale, Bildiri ve Kitap Bölümleri

AKINCI Müslüm, **“Normatif Düzen Kalitesi”**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.3, s.3, 2012, ss. 187-213

AKSOYLU ÜRGER Özge, **“Son Anayasa Değişiklikleri Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Türk Hukukundaki Yeri”**, Alanya 4. Uluslararası Hukuk Sempozyumu, Antalya, Türkiye, 3-5 Mayıs 2018, ss. 137-160

AKYEL Recai/BAŞ Hasan, **“Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu”**, Maliye Dergisi, s. 158, 2010, ss. 374-387

ARIKBOĞA, Erbay, **“Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”**, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, s. 2, 2012, ss. 1-32

ÇAĞLAYAN Ramazan, **“Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Ve Kıstasları”**, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, s.7, 2016, ss. 373-398

ÇAKIR Hüseyin Melih, **“Yerinden Yönetim”**, ed. Turan Yıldırım, İdare Hukuku, 8. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2020, ss. 121-243

ÇAM TOSUN Figen, **“Vakıf ve Devlet Üniversitelerinde Bütçe Yönetimi Süreçlerinin Bazı Değişkenlere Göre Değerlendirilmesi”**, Kastamonu Eğitim Dergisi, c. 23, s.2, 2015, ss. 679-696

CEBECİ Ebru Zeybek, **“Faaliyet İzninin Kaldırılmasının Vakıf Üniversitesi Öğrencileri Bakımından Etkileri”**, Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, c. 27, s.1, 2021, ss. 254-264

ÇITAK Halim Alper, **“Türk İdare Hukukunun Dünü ve Bugünü”**, Adalet Dergisi, s. 71, 2023, ss. 255-285

DEMİRCİOĞLU A. Murat/KAPLAN Hasan Ali, **“Uyuşmazlık Mahkemesi’nin 21.5.2012, 5.11.2012 Ve 24.12.2012 Tarihli Kararları Işığında Vakıf Üniversitelerinde Görev Yapmakta Olan Öğretim Üyeleri İle Üniversiteler Arasındaki Sözleşmelerin Hukuki Niteliği”**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.15, Özel sayı, 2013, ss. 51-80

DİLAVEROĞLU Ergün, **“Vakıf Üniversitelerinde Çalışan Akademisyenlerin Hukuki Statüleri Üzerine Bir İnceleme”**, Ankara Barosu Dergisi, c. 82, s.4, 2024, ss. 1-48

ERDEM Ali Rıza, **“Üniversite Özerkliği: Mali, Akademik ve Yönetmel Açından Yaklaşım”**, Yükseköğretim ve Bilim Dergisi, c. 3, s.2, 2013, ss. 97-107

ERDOĞAN Arif, **“Kamu İhale Usullerinin Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları Yönünden Karşılaştırılması”**, ed. Mustafa Çolak/Dursun Ali Demirboğa, Kamu İhale Hukukunda Temel Konular, 1. Baskı, Kamu İhale Kurumu Yayınları, Ankara, 2014, ss. 208-225

ERGİN Hakan, **“Vakıf Üniversitelerinin Finansmanı”**, ed. Hasan Şimşek, Türkiye’de Vakıf Üniversiteleri, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, ss. 103-126

GÖZLER Kemal, **“Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? (K. Begüm İsbir’in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri)”**, in Prof. Dr. Metin Günday Armağanı, Atılım Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2020, c.1, ss. 477-500

GÜLAN Aydın, **“Kamu Mallarına İlişkin Sorunlara Uyuşmazlık Mahkemesinin Yaklaşımı”**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, c.11, s.1-3, 1990, ss. 19-23

GÜNDÜZ Ebru, **“Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.20, s.33, 2015, ss. 63-89

KARSLI Mehmet Rauf, **“Anayasa’nın 123/3 hükmünde ‘ancak’ edatı var mı?”**, <https://www.anayasa.gen.tr/karsli-ancak.htm>, (Erişim tarihi: 12.08.2024)

ÖNÜT Lale Burcu, **“Vakıf Üniversitesinin Faaliyetlerinin Durdurulması ve Garantör Üniversitenin İşlevi”**, İKÜHFD, c.17, s.1, 2018, ss. 95-125

ÖRNEK BÜKEN Nüket, **“Türkiye örneğinde akademik dünya ve akademik etik”**, Hacettepe Tıp Dergisi, c.37, s.2, 2006, ss. 164-170

ÖZDEMİR Halit Eyüp/SEÇKİN, Sinan, **“Vakıf Üniversiteleri ile Özel Hastaneler Arasında İşbirliğinin Hukuki Rejimi”**, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.7, s.1, 2020, ss. 115-158

ÖZTOPRAK Sezin/YILDIRIM Ramazan, **“5393 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Hizmetlerinin Aksadığının Tespit Edilmesi”**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.22, s.2, 2014, ss. 3-27

PÜRSÜNLERLİ Elif Sibel, **“Bütçede Kayıt Dışı ve Yanıltıcı İşlemler: Bütçe Denetiminde Sayıştay’ın Rolü Ve Etkinliği”**, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.5, s.2, 2001, ss. 0-0

SEVER D. Çiğdem, **“Bir Kamu Kurumu olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışan Akademisyenelerin Hukuki Statüsü”**, Legal Hukuk Dergisi, c.14, s.158, 2016, ss. 1175-1216

ŞİMŞEK Hasan, **“Farklılaşan Yükseköğretim Alanı ve Vakıf Üniversiteleri”**, ed. Hasan Şimşek, Türkiye’de Vakıf Üniversiteleri, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, ss. 23-52

TANSUĞ Çağla, **“Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet”**, Legal Hukuk Dergisi, c.14, s.158, 2016, ss. 1217-1263

UZ Abdullah, **“Sehven Mi, Kasten Mi ?: Kanun Koyucu Ya Açıkça Anayasaya Aykırı Bir Düzenleme Yapmış Ya Da Zımnen Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Kamu Tüzel Kişiliğini Sona Erdirmiştir”**, TBB Dergisi, s.108, 2013, ss. 71-86

ÜLGEN Özen, **“Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”**, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.1, s. 2018/1, ss. 3-39

YASİN Melikşah, **“Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”**, Anayasa Yargısı Dergisi, c. 36, s.1, 2019, ss. 315-333

YASİN Melikşah, **“Kamu Hizmeti”**, ed. Turan Yıldırım, İdare Hukuku, 8. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2020, ss. 529-608

YILDIRIM Turan, **“İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”**, Anayasa Yargısı Dergisi, c. 36, s.1, 2019, ss. 293-314

YILDIRIM Turan, **“Türkiye’nin İdari Teşkilatı”**, ed. Turan Yıldırım, İdare Hukuku, 7. Baskı, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2020, ss. 3-48

YILDIRIM Turan, **“Vakıf Üniversitelerinin Denetlenmesi”**, Prof. Dr. Mehmet Akif Aydın’a Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, c.21, s.2, 2015, ss. 457-480

YÜZBAŞIOĞLU Cihan, **“2017 Anayasa Değişikliğinin Kamu Personel Hukukuna Bazı Yansımaları (Güncel Anayasa Mahkemesi İçtihadı ve Uygulamadan Hareketle Bir İnceleme)”**, Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sempozyumu, Ed. İbrahim Şahbaz/Gonca Kuru/Melike Ezgi Yetimoğlu, Maltepe Üniversitesi, İstanbul, 2022, ss. 188-224

ZÜLFÜOĞLU Özkan/SÖYLEMEZ Arif Orçun, **“Türkiye’de Kamu Harcamaları ile Vergiler Arasındaki İlişkinin Doğrusal Olmayan Niteliği”**, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, c.39, s.4, 2021, ss. 697-712

Elektronik Kaynaklar

Anayasa Mahkemesi Karara Arama

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>

Danıştay Karar Arama

<https://karararama.danistay.gov.tr/>

Dergipark Veritabanı

<https://dergipark.org.tr/tr/>

Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Arama

<https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index>

Mevzuat Bilgi Sistemi

<https://www.mevzuat.gov.tr/>

Legal Veritabanı

<https://legalbank.net/arama>

Lexpera Veritabanı

<https://www.lexpera.com.tr>

Uyuşmazlık Mahkemesi Karar Arama

<https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr/>

Yargıtay Karar Arama

<https://karararama.yargitay.gov.tr/>

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Tez Merkezi

<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/>

Diğer websiteleri

<https://www.aa.com.tr/tr>

<https://www.milliyet.com.tr/>

<https://oidb.asbu.edu.tr/>

<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/tr>

Kararlar

Anayasa Mahkemesi Kararları

AYM, E.1969/31, K.1971/3, 12.1.1971, R.G., T.26.3.1971, S.13790

AYM, E.1974/17, K.1974/41, 8.10.1974, R.G., T.29.1.1974, S.15133

AYM, E.1985/7, K.1985/22, 28.11.1985, R.G., T.21.1.1986, S.18995

AYM, E.1985/11, K.1986/29, 11.12.1986, R.G., T.18.4.1987, S.19435

AYM, E.1989/4, K. 1989/23, 16.5.1989, R.G., T.8.10.1989, S. 20306

AYM, E.1990/2, K.1990/10, T.30.5.1990, R.G., T.9.2.1991, S.20781

AYM, E.1990/4, K.1990/6, 12.4.1990, R.G., T.18.6.1990, S.20551

AYM, E.1990/38, K.1991/32, 26.9.1991, R.G., T.28.11.1991, S.21065

AYM, E.1991/21, K.1992/42, T.29.6.1992, R.G., T.31.3.1992, S.21538

AYM, E.1994/43, K. 1994/42-2, 9.2.1994, RG. T.24.1.1995, S.22181

AYM, E.1994/70, K.1994/65-2, T.22.12.1994

AYM, E.2000/17, K.2002/46, 7.5.2002, R.G., T.26.3.2003, S.25060

AYM, E.2001/380, K.2002/69, 15.07.2002, R.G., T.28.12.2002, S.24977

AYM, E.2004/79, K.2007/6, 25.01.2007, R.G., T.17.1.2008, S.21759

AYM, E.2005/10, K.2008/63, 21.2.2008, R.G., T.7.11.2008, S.27047

AYM, E.2006/61, K.2007/91, 30.11.2007, R.G., T.23.2.2007, S.26796

AYM. E.2011/42, K.2013/60, 9.5.2013, RG.25.7.2014, S.29071

AYM, E. 2011/83, K. 2012/126, 20.9.2012, R.G., T.26.10.2013, S.28803

AYM, E.2011/89, K.2013/29, 4.2.2013, R.G., T.31.12.2013, S.28868

AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12.9.2013, R.G., T.18.9.2024, S.29123

AYM, E.2014/100, K.2015/6. 14.1.2015, R.G., T.7.4.2015, S.29319

AYM, E.2015/5, K.2015/82, 10.9.2015, R.G., T.20.10.2015, S.29508

AYM, E.2016/47, K.2018/10, T. 14.2.2018, R.G., T.6.4.2018, S.30383

AYM, E.2018/15, K. 2018/78, 5.7.2018, R.G., T.26.11.2018, S.30607

AYM, E.2018/119, K.2020/25, 11.6.2020, R.G., T.9.11.2020, S.31299

AYM, E.2018/125, K.2020/4, 22.1.2020, R.G., T.13.5.2020, S.31126

AYM, E.2019/31, K. 2020/5, 23.1.2020, R.G., T.13.5.2020, S.31126

AYM, E.2019/105, K.2020/30, 12.6.2020, R.G., T.20.8.2020, S.31219

AYM, E.2020/33, K.2023/161, T.28.9.2023, R.G., T.3.22.2023, S.32358

AYM, E.2020/71, K.2021/33, 29.4.2021, R.G. T.16.6.2021, S. 31513

AYM, E.2020/94, K.2022/61, 1.6.2022, R.G., T.18.8.2022, S.31927

AYM, E. 2021/85, K. 2022/60, 1.6.2022, RG. T.18.8.2022, S.31927

AYM, E.2022/142, K.2023/32, 16.2.2023, R.G., T.4.5.2023, S.32180

AYM, E.2023/63, K.2023/15, 23.1.2024, R.G., T.4.4.2024, S.32510

AYM, E.2023/193, K.2024/106, 9.5.2024, R.G., T.22.10.2024, S.32700

AYM, Cevdet Timur Başvuru No: 2015/3742, 10.1.2019, RG. T.5.2.2019, S.30677

Danıştay Kararları

Danıştay, 1.D., E.2020/1008, K.2020/931, T.7.7.2020

Danıştay, 5.D., E.2012/10808, K.2013/235, T.18.1.2013

Danıştay, 6.D., E.2002/946, K.2002/4410, T.22.9.2003

Danıştay, 6.D., E.2003/131, K.2004/2238, T. 28.6.2004

Danıştay, 6. D., E.2008/3655, K.2010/9464, T.18.10.2010

Danıştay, 7.D., E.1993/5190, K.1995/5811, T.27.12.1995

Danıştay, 8.D, E.2004/5942, K.2005/57, T.11.1.2005

Danıştay, 8.D., E.2008/8234, K.2011/2452, T.29.4.2011

Danıştay, 8.D., E.2018/3582, K.2021/2984, T.9.6.2021

Danıştay, 8.D., E.2021/823, K.2023/5780, T.14.11.2023

Danıştay, 10.D., E.1996/1546, K.1998/6040, T.23.11.1998

Danıştay 10.D., E. 1996/9554, K. 1998/1981, T. 13.05.1998

Danıştay, 11.D. E.2003/4284, K.2006/1102, T.10.3.2006

Danıştay, 12.D., E.1996/1799, K.1997/680, T.24.3.1997

Danıştay, 13.D., E.2012/1871, K.2013/276, T.6.2.2013

Danıştay, 13.D., E.2013/811, K.2013/2659, T.25.10.2013

Danıştay, 13.D., E.2014/2044, K.2019/3872, T.27.11.2019

Danıştay, 13.D., E.2015/2078, K.2018/1607, T.3.5.2018

Danıştay, 13.D., E.2020/617, K.2020/1521, T.22.6.2020

Danıştay, 14.D., E.2015/793, K.2017/525, T.6.2.2017

Danıştay İDDK, E.1995/773, K.1996/599, T.6.12.1996

Danıştay, İDDK., E.2020/2343, K.2021/471, T.11.3.2021

Danıştay, İDDK, E.2022/1390, K.2022/2987, T.20.10.2022

Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları

Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No:2019/15074, Karar Tarihi:27.2.2020

Kamu Denetçiliği Kurumu, Başvuru No:2019/15236, Karar Tarihi:2.3.2020

Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları

Uy.M, E.1978/2, K.1978/8, T.6.3.1978

Uy.M, E.2001/90, K.2001/99, T.24.12.2001

Uy.M, E.2004/34 K.2004/55 T.4.10.2004

Uy.M, E.2012/42, K.2012/113, T.21.5.2012

Uy.M, E.2013/1287, K.2013/1771, T.30.12.2013

Uy.M, E.2013/1410, K.2013/1600, T.11.11.2013

Uy.M, E.2014/825, K.2014/1068, T.29.12.2014

Uy.M, E.2017/2, K.2017/74, T.20.2.2017

Uy.M, E.2017/225, K.2017/428, T.10.7.2017

Uy.M, E.2018/423, K.2018/415, T.25.6.2018

Uy.M, E.2021/490, K.2021/678, T.27.12.2021

Uy.M, E.2022/71, K.2022/450, T.16.9.2022

Uy.M, E.2022/118, K.2022/663, T.28.11.2022

Uy.M, E.2023/278, K.2023/419, T.19.6.2023

Uy.M, E.2024/95, K.2024/173, T.6.5.2024

Yargıtay Kararları

Yargıtay 9.HD., E.1989/2323, K.1989/2472, T.17.3.1989

Yargıtay, 22.HD, E.2015/3721, K.2016/17324, T.9.6.2016

Yargıtay, HGK, E.2002/12-116, K.2002/111, T.26.12.2002

Yargıtay, HGK, E.2002/12-1101, K.2002/1113, T.25.12.2002

Yargıtay, HGK, E.2003/12-116, K.2003/111, T.26.2.2003



ÖZGEÇMİŞ



TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : T.C. GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Hazırlayanın Adı Soyadı : Mehmet Mert Dermenci
Tez Başlığı : Vakıf Yükseköğretim Kurumlarının Hukuki Statüsü
Savunma Tarihi : 9 / 12 / 2024
Danışman : Doç. Dr. Özge AKSOYLU ÜRGER

JÜRİ ÜYELERİ:

Unvan, Ad-Soyadı	İmza
Doç. Dr. Özge AKSOYLU ÜRGER	
Prof. Dr. Ahmet YAYLA	
Prof. Dr. Çağla TANSUĞ	

Enstitü Müdürü
Prof. Dr. Ulun AKTURAN