

DEVLET VE ÜNİVERSİTE

A. Ülkü Azrak

Türkiye'de 70'li yılların başından beri üniversite reformu üzerine yapılan tartışmalar da ortaya konan görüşlerin çoğu, geçmiş bilim yüceliği inancına dayalı bir Fatih külliyesine (hatta belki daha gerilere giderek Buhara, Semerkant ve Konya - Selçuk Medreselerine) kadar uzanan Türk Üniversitesinin gerçek niteliğinin ne kadar az bilindiğini yeterince ortaya koymuştur. Türk bilim tarihi araştırmaları adına hiç de öğünç verici olmayan bu olgunun önemli bir nedeninin, "devlet" ile "üniversite" arasındaki ilişkinin, bugüne değin yurdumuzda ciddi, kapsayıcı ve derine inen bir araştırma ve incelemenin konusu yapılmamış olmasıdır. Oysa geçmişe bir göz atıldığında, ülkemizin siyasal yaşamında büyük ölçüde değişiklikler yaratan dalgalanmaların, üniversite konusunun sık sık gündeme getirilmesine yolaçtığı görülür. Bu alandaki bilimsel çalışmaların azlığı ve üniversite sorunları üzerinde, eski deyimle "asgar-ı meşterek"ler yaratabilecek ölçüde bir biliçlendirme düzeyine varılmamış olması yüzünden de, 1970'ten bu yana, üniversite sorunlarına ilişkin tartışmalar, önerilen ve yasalaştırılan çözümler, tatmin edici olamamıştır. Son yıllardaki gelişmeler de açıkça göstermiştir ki, Devlet ile Üniversite ilişkisi, özünde "**bilim özgürlüğü**" ve bu özgürlüğe dayalı bir "**üniversite özerkliği**" sorununda düğümlenmektedir. Bu konuda beliren en ciddi tehlike de, üniversite özerkliği kavramının, özünden arındırılarak göreceli bir kavram haline getirilmesidir. Bu tehlikenin önlenmesi için yapılabilecek en doğru şey **üniversite özerkliği** kavramını oluşturan öğelerin açıklığa kavuşturulmasıdır.

A) Üniversite Özerkliğinin Öğeleri:

Dünyanın her yerinde üniversiteler, orta çağdan bu yana hükümdarın, siyasal iktidarın, merkez yönetiminin dışında birer hizmet kuruluşu olarak varlık kazanmış ve bir gelişim süreci içinde bilimsel araştırma ve öğretim faaliyetinin ve bu faaliyeti gösteren kişilerin bağımsızlığı yönünde sürekli olarak evrime uğramışlardır. Gerçi otoriter rejimlerin ege- men olduğu dönemlerde "**cuius regio, eius universitas**" (ülke kiminse, üniversite onundur) kuralı geçerli olmuş ve üniversite, merkezi Devlet otoritesine sıkı sıkıya bağlanmışsa da, bu geçici baskı dönemleri, üniversitenin bağımsızlık yönündeki gelişimini engelleyememiştir.

Özellikle osmanlı İmparatorluğunda, o dönemin üniversitelerini oluşturan medreseler bilimsel, yönetsel ve mali özerkliğe, mensupları olan ilmiye sınıfı da bağımsız bir akademik kariyere, fikir ve bilim özgürlüğüne sahip olmuştur (1). Çöküş

(x) Prof. Dr. A. Ülkü Azrak, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesidir.

(1) S.S. Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1967, C. II, sh. 873.

döneminde, İmparatorluğun diğer kurumları gibi üniversiteleri de bozulduğu için, Cumhuriyet döneminde eskisi gibi bağımsızlık ve özgürlük esaslarına dayalı bir üniversitenin kurulması doğrultusunda çaba harcanmıştır ve bu çaba, üniversitelerimizin bugünkü düzeyi gözönünde tutulursa, verimli olmuştur denebilir.

Yukarda sözü edilen gelişim süreci içerisinde üniversiteler, bütün ülkelerde genel Devlet örgütünün dışında tutulmuş ve işlevleri gereği kendilerine özgü bir yönetim biçimine sahip kılınmışlardır. Bu yönetim, ülkeden ülkeye bazı farklılıklar göstermekle birlikte, her yerde bir "akademik özyönetim" niteliğini taşımaktadır. Bu akademik özyönetim ilkesinin ideal uygulama aracı da kuşkusuz özerkliktir. Özerklik, kamu hukuku alanında, bir kuruluşun kendi iç yaşamını (faaliyetlerini ve organlarını) hukuk kuralları koymak suretiyle bağımsızca düzenleyebilme yetkisidir. Bu tanımı üniversiteye uygularsak şu sonuca varırız: "Üniversite özerkliği, üniversite organlarının, bilimsel faaliyetleri genel (yönetmelikler) ya da birel hukuk işlemleriyle serbestçe düzenleme yetkisidir."

Bir yandan hukuka, bir yandan da bilim politikasına ilişkin bir içeriğe sahip olan bu kavramın batı ve özellikle Avrupa kaynaklarında oybirliğiyle kabul edilen 6 ögesi vardır:

- 1 - Üniversitenin bağımsız bir hukuk süjesi olarak tüzel kişiliğe sahip olması,
- 2 - Bilimsel araştırma ve öğretimin örgütlenmesinin üniversitenin bir iç işi sayılması,
- 3 - Üniversitenin akademik ve idari personelini kendisinin seçebilmesi,
- 4 - Üniversitenin temsilcilerini ve organlarını oluşturmada serbest olması,
- 5 - Üniversitenin, kendine tahsis edilmiş olan maddi araçları serbestçe kullanabilmesi,
- 6 - Bilimsel araştırma ve öğretim faaliyetlerinin disiplinin sağlanmasının üniversitenin görevi sayılması (2).

B) Üniversite Özerkliği Bir Bütündür

Üniversite özerkliği, yukarda verilen tanımdan ve kavramın öğelerinden de anlaşılabilir gibi bir bütündür ve bizde kimilerinin yaptığı gibi bilimsel özerklik, idarî özerklik, mali özerklik diye parçalanarak, sanki bunlardan herbiri ayrı bir özerklik kavramı oluşturmuşçasına birbirinden bağımsız olarak ele alınamaz. Bunlar olsa olsa genel üniversite özerkliği kavramının üç ögesini oluşturur ve diğer öğelerle olduğu gibi kendi aralarında da mantıkî ve işlevsel bir bağ ile sıkıca bağlıdır.

Aslında "bilimsel özerklik" deyiminin doğruluğu da kuşkuludur. Çünkü, üniversite, bilimin özgürce araştırılabileceği, öğretilabileceği, öğrenilebileceği yerdir. Şu halde bilimsel araştırma, öğretim ve bilimin yayılması özgürlüğünün bulunmadığı bir yer, özerk üniversite olmak şöyle dursun, üniversite dahi değildir; "üniversite" levhasını taşısa bile... Bilim özgürlüğü (ki 1982 T.C. Anayasasının 27. maddesinde güvence

(2) bk. BOCHENSKY, Die Autonomie der Universitaet, Freiburg i. ü., 1965, sh. 6 André LABHARD, L'auto-nomie universitaire, 1966, sh. 12. E. ASHBY / M. ANDERSON, Autonomy and Academic Freedom in Britain, 1966, London, sh. 323.

altına alınmıştır), üniversiteye ilişkin hukukun odak noktasını oluşturur. Bu nedenle bilim özgürlüğü sorunu bir üniversiteler yasasının hemen her maddesinin ardında saklı olan bir sorundur. Üniversite özerkliği ise, bilim özgürlüğünün kurumsal garantisini oluşturur. Başka bir söyleyişle üniversite özerkliği, kendi başına bir amaç değil, fakat bilimsel gerçeklerin serbestçe aranıp bulunması, öğretilmesi ve öğrenilmesi demek olan bilim özgürlüğünün vazgeçilemez ve parçalanamaz, bütünlüğü bozulamaz bir hukuki aracıdır.

C) Çeşitli üniversite Sistemleri

Dünya üniversiteleri örgütlenme biçimleri ve merkezi Devlet yönetimi ile ilişkileri bakımından birbirinden farklı bir kaç sistem içersinde ele alınabilir. Fakat hemen şunu işaretlemek gerekir ki bu sistemlerin hepsinde "üniversite özerkliği"nin korunması gereği bir ön-koşul olarak kabul edilmekle birlikte, koruma yöntemlerinde bazı farklar belirlemektedir. Çeşitli ülkelerde kabul edilen bu sistemlerin incelenmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun hazırlanması sırasında batı ülkelerinin üniversiteleri hakkında ileri sürülen görüşlerin, ne denli yanlışları içerdiğini ortaya koyması bakımından ilginç olacaktır (3).

I. Korporasyon (Meslek Kuruluşu) Tipinde Üniversiteler

Batı Avrupa'da ortaçağda kurulan üniversitelerin hemen hepsi Devletten bağımsız, kendi içine kapalı bir meslek kuruluşu, bir lonca karakteristiğini taşıyan üniversitelerdi... Bu tip üniversitelerde, öğretim üyeleri, yüksek öğretim hizmetinin birer aracı değil, akademik mesleğin mensupları ve bu sıfatla üniversite kuruluşunun üyeleridir. Bu üniversiteler Devlet tarafından değil, vakıflar, özel kişiler tarafından kurulmuştur. Bu üniversitelerin tipik örnekleri İngiltere'de görülür. İngiliz Üniversitelerinin bir kısmı anonim ortaklıklarca (Londra üniversitesi), bir kısmı zengin bir kaç sanayici tarafından (Owens'in kurduğu Manchester üniversitesi ve Mason'un kurduğu Birmingham üniversitesi), nihayet bir kısmı da hemşehrilerin oluşturdukları dernekler tarafından (Liverpool üniversitesi) kurulmuştur. Bu üniversiteler Devletten tamamiyle bağımsız olmakla birlikte, onları kuranlarca oluşturulan bir yönetim kuruluna tabi tutulmuşlardı. Fakat zaman içersinde İngiliz Üniversiteleri, kendilerini kuranların da vesayetinden sıyrılarak, özyönetime dayalı tam birer korporasyon (meslek kuruluşu - lonca) niteliği kazanmışlardır. Örneğin CAMBRIDGE ve OXFORD üniversitelerinde Rektör (Chancellor), bir üniversite organı olan Senato tarafından seçilir. üniversitenin yönetimini tamamen kendi organları olan Senato ve Naipiler Meclisi (Regent House) üstlenmiştir. Üniversite, Fakültelere ayrılmıştır ve öğretim üyelerinin seçim ve atanması tamamen üniversite organlarına bırakılmıştır. Glasgow, Edinburgh ve St. Andrews gibi İskoç üniversitelerinde de durum aynıdır. Buralarda da Rektör, Senata tarafından seçilir (bk. 1966 tarihli "Universities-Scotland Act") sadece Londra üniversitesi biraz farklıdır. Bu üniversitenin Rektörü (Chancellor), senato üyelerinin çoğunlukta olduğu, fakat üniversite dışından kişilerin de yer aldığı bir Divan (Court) tarafından seçilir. Üniversitenin akademik sorunlarda en yetkili organı Senato'dur. Divan sadece Rektörü seçer ve bir de üniversitenin mali sorunlarıyla uğraşır.

(3) Örnek olarak bakınız: "Tercüman" gazetesinin 21 Kasım 1981 tarihli nüshasında 13. sayfada "Bu kanun köklü bir reform kanunudur" başlıklı haber yazı.

İngiliz üniversitelerinin özyönetime dayalı bir korporasyon ya da lonca sistemine sahip olmasının bir gereği de üniversitenin öğretim üyesi olmayan mensupları durumundaki öğrencilerin yönetime katılması, organlarda söz hakkına sahip olmasıdır. Bugün İngiliz üniversiteleri artık birer devlet üniversitesi niteliğini taşımakla birlikte, bunlar üzerinde Devletin bir müdahale yetkisi bulunmamaktadır. Beş yılda bir kraliyet adına üniversitelerin hesaplarını incelemek için onları ziyaret eden "University Grants Committee" adını alan kurul, bu görevi o denli biçimsel yapmaktadır ki İngiliz akademik çevreleri bu kurula alaycı bir ifadeyle "Kraliçenin posta memurları" adını takmıştır. Görülüyor ki İngiliz üniversitelerinin lonca esasına dayalı özerkliği, öylesine kendine özgü bir karakter taşımaktadır ki, Türk üniversiteleri üzerine görüş ileri sürerken İngiliz örneğinden söz açmak, bu örneği başvuranları gerçekten çok güç duruma düşürebilir.

II. Klasik Kamu Kurumu Tipindeki Üniversiteler

Bu tip üniversitelerde ön planda gelen yönetim, personel, yararlanıcılar ve bilim ve öğretim amacına özgülünen malvarlığıdır. Fransa ve İsviçre üniversiteleri bu guruba girer.

1) Fransa'da üniversiteler 19. yüzyılın başından beri merkezi Devlet yönetimine oldukça yakın klasik kamu kurumu tipinde kuruluşlar olarak düzenlenmiştir. Milli eğitim bakanının akademi bölgelerinde kendi atadığı rektörler eliyle üniversiteler üzerinde kurduğu denetim, üniversite özerkliğini sınırlayıcı nitelik taşıyordu. 1968 tarihli "Yüksek Öğretimi Yönlendirme Yasası" eski rejimdeki bölgesel akademi birimini muhafaza etmekle birlikte, bu organın yetkilerini kısmıştır. Bu yasanın üniversitelerin temel yapısına ilişkin düzenlemelerini ufak tefek değişikliklerle sürdüren 26 Ocak 1984 tarihli Yüksek Öğretim Yasası üniversite özerliğini daha ayrıntılı hükümlerle güvence altına almıştır. Yasanın 3. maddesine göre, yüksek öğretim lâiktir ve tüm siyasal, ekonomik, dinsel ve ideolojik müdahalelerden bağımsız olup bilimin objektifliği ve düşüncelerin çeşitliliği ilkelerine bağlıdır... üniversite topluluğu, yüksek öğretim hizmetinden yararlananlar (öğrenciler) ve personelden oluşur. Yasanın 20. maddesi özerkliğin kapsamını açıkça göstermiştir. Buna göre, yüksek öğretim kurumları eğitsel, bilimsel, yönetsel ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Bunlar kendi personeli, öğrenciler ve dışardan katılanlarca demokratik biçimde birlikte yönetilir. Gerçi üniversitelerin üzerinde üniversitelerin temsilcilerinden başka bölgesel yönetim birimlerinin temsilcileri, milli eğitim bakanlığınca seçilen kişiler ve yüksek ulusal yararları temsil eden kişiler gibi dışardan atanan kişilerin de katıldığı Yüksek Öğretim ve Araştırma Ulusal Konseyi, Yüksek Öğretim il Koordinasyon Komitesi ve Yüksek Öğretim Bölge Danışma Komitesi adlarını taşıyan kurullar yer almaktadır. Fakat yasa bu kurullara yönetim değil, koordinasyon, plânlama ve yönlendirmeye ilişkin danışma görevleri vermiştir. Asıl karar organları öğretim üyeleri, araştırmacılar, idari ve teknik personel ve küçük bir oranda da dışardan katılan kişilerin oluşturduğu Yönetim Kurulu, Bilim Kurulu ve İnceleme ve Üniversiter Yaşam kurulu gibi üniversite organlarıdır. Fakültelerin, ya da yasal deyimle, Eğitim ve Araştırma Birimlerinin (Les unitê de formation et de recherche) başında birim konseyince seçilen bir Direktör vardır. Üniversite Başkanı (président) ise adı geçen kurulların üyelerince, üniversitede görevli öğretim üyeleri arasından salt çoğunlukla seçilir. Başkan ve direktör, üniversitenin ve fakültenin yürütme organıdır. Asıl karar organları üniversite ve

fakülte yönetim konseyleridir. Üniversitelerin bilim konseyleriyle inceleme ve üniversiter yaşam konseyleri ise ancak önerilerde bulunmak ve görüş bildirmek gibi yetkilere sahiptir. üniversitelerin statülerini ve iç yapılarını yasa hükümlerine uygun bir biçimde düzenleme yetkisi üniversite yönetim konseylerine verilmiştir (m. 22).

Milli eğitim bakanının önerisi üzerine bakanlar kurulunca atanan bölgesel akademi rektörü, yüksek öğretim kurumlarıyla öteki öğretim kurumları arasındaki eşgüdümü sağlar, yüksek öğretim kurumlarının başı (chancelier) olarak, bu kurumlarda bakanı temsil eder, onların yönetim konseyi toplantılarına katılır ya da temsilci gönderir. Eski yasada akademi rektörüne verilmiş olan geniş yetkileri kaldırmıştır. Bu da merkez yönetiminin üniversiteler üzerinde denetiminin gevşetilmiş olduğunu göstermektedir. 1984 tarihli yasa, 1968 tarihli yasa ile üniversite özerkliği konusunda 1968 tarihli yasanın başlattığı ilerlemeyi sürdürmüştür. Bu özerklik öğretim üyelerinin seçimi, akademik unvanların verilmesi, ders programlarının belirlenmesi gibi konularda üniversitelere serbestçe karar verme yetkisinin tanınmış olmasıyla güçlendirilmiştir.

Ayrıca Fransız üniversitelerine kazandırılmış olan demokratik yapının en güçlü kanıtı, İngiliz üniversitelerinde de olduğu gibi, öğrenci temsilcileriyle idari ve teknik personelin temsilcilerinin, öğretim üyeleri ve araştırmacıların yanısıra üniversite kurullarıyla Yüksek Öğretim ve Araştırma Konseyine katılmalarının öngörülmüş olmasıdır. Aşağıda göstereceğimiz gibi, Alman üniversitelerinde de 1968 reformundan bu yana öğrencilerin ve personelin yönetime katılması demokratikleşme sürecinin önemli bir etkeni olarak yaygın bir biçimde kabul edilmiştir.

2) İsviçre'ye gelince; bazı kantonları kadınlarına seçme hakkı vermemekte direnecek kadar politik ve sosyal alanlarda tutucu davranan bu ülkede, üniversiteler, zaman zaman ileri sürülen reform ve yenileştirme istek ve önerilerine rağmen, içinde bulunduğumuz yüzyılın başından bu yana pek az yapı değişikliğine uğramıştır. İsviçre üniversitelerini tek bir tipe indirgeyerek inceleme olanağı bulunmamakla birlikte, 1968 tarihli "Üniversitelerin Geliştirilmesi Hakkındaki Federal Yasa"nın esaslarına, bir de özerklik ve demokratiklik ilkelerine yapısında en ziyade yer veren bir kaç kanton üniversitesinin taşıdığı yapısal ve işlevsel özelliklere değinerek bu konuda fikir vermeğe çalışacağız. Adı geçen Federal Yasa, Federal Devlet düzeyinde bir "**Bilim Konseyi**"ne ve bir de "**Üniversiteler Konferansı**"na yer vermiştir. **Federal Bilim Konseyi**, ülkenin çeşitli yörelerindeki bilim kurumlarından seçilip gönderilen üyelerden oluşur. Bu konsey, ülkenin bilim ve araştırma politikasını belirleyecek ilkeleri saptar ve bunların uygulanması için gerekli önlemleri ilgili kurumlara önerir, üniversitelerin işbirliği için gerekli kuralları, özerklik ilkesine saygılı davranarak, saptar. "**Üniversiteler konferansı**"na gelince; bu kurul her üniversiteden ikişer, İsviçre öğrenci dernekleri konfederasyonundan iki, İsviçre Ulusal Fonu Araştırma Konseyinden bir ve Federal Konseyden altı temsilciden oluşur. Böylece bu kurulda üniversite temsilcileri çoğunlukta bulunmaktadır. Bu kurul, üniversiteler arasında görev bölüşümüne ilişkin kuralları Bilim Konseyinin tavsiyesinin ışığında hazırlar, öğrencilerin üniversiteye giriş koşullarını belirler, üniversiteler üzerinde genel bir gözetim görevi yapar. Görülüyor ki bu kurul, Bilim konseyinden daha yetkili ve etkindir.

Kantonların üniversitelerine gelince; bunlardan en demokratik olanları Bern ve Fribourg üniversiteleridir.

Bern Üniversitesinin Rektörü, üniversite mensuplarınca, fakültelerin Dekanları da fakülte mensuplarınca seçilir. Üniversite, Eğitim Müdürlüğünün genel gözetimine tabidir. Bu gözetim, üniversitenin işlemlerinin yerindeliğini denetleme anlamına gelmez. Sadece bu işlemlerin hukuka uygunluk denetimi yapılır. **Üniversitenin karar organı Senatodur.** Bern üniversitesinde, Basel üniversitesindeki gibi bazı hususlarda karar yetkisiyle donatılmış ve üniversite özerkliğini bir ölçüde kısıtlayan bir vesayet organı (Kuratel) yoktur. Fribourg üniversitesi de azçok Bern üniversitesine benzer bir yapıya sahiptir.

Görülüyorki İsviçre sistemi de yeksenak bir yapıya sahip olmadığı gibi, her kantonun tarihsel koşullarından doğan akademik gelenekleri vardır. Uygulamada İsviçre üniversiteleri, öğretim üyelerinin seçimi, akademik unvanların verilmesi ve ders programlarının saptanması konusunda oldukça geniş bir serbestlikten yararlanmaktadırlar.

III. Karma Sistem

Üniversitenin hem bir Devlet kuruluşu, hem de bir korporasyon (Meslek kuruluşu - lonca) niteliği taşıması biçiminde ortaya çıkan karma sisteme Federal Alman Cumhuriyeti, Avusturya, İsveç, Norveç ve Danimarka'da rastlıyoruz. Bunların hepsinde ortak özellik, Üniversite'nin bir Devlet kuruluşu olarak Eğitim (kültür) Bakanının idari vesayeti altında tutulması, hatta bazı konularda (örneğin öğretim üyelerine uzun süreli izin verilmesi, öğretim üyelerinin atama kararlarının onaylanması) bakanın karar yetkisinin bulunması, buna karşılık üniversitelerin organlarını kendilerinin seçim yoluyla (Cooptation) oluşturmaları, öğretim üyelerini kendilerinin seçmeleri ve akademik unvanlar vermeleri, nihayet öğrenci kontenjanlarıyla, öğretim programlarını kendilerinin belirleyebilmeleridir.

1. **Federal Almanya'da 1987'de çıkarılan üniversitelere ilişkin çerçeve yasa, üniversitelerin işlevlerini, yapılarının en genel çizgilerini ve bilim, öğretim ve öğrenim özgürlüğünü federal düzeyde düzenlemiştir.**

Federe Devletlerden bazılarında üniversiteler, fakültelerden (bakınız: Baden-Württemberg eyaleti üniversite yasası) bazılarında ise uzmanlık bölümlerinden (bakınız: Hessen eyaleti üniversite yasası) oluşur. Bunlardan bazılarının başında Rektör, bazılarının da başkan vardır. **Rektörü de, Başkanı da Üniversite öğretim üyeleri seçer.** Fakat bütün Alman üniversitelerinde göze çarpan ortak özellik, öğrenci temsilcilerinin fakültelerin ve üniversitelerin karar organı olan kurullarında üyeliğe sahip olmalarıdır.

2. **Avusturya'da 11. 4. 1975 tarihli üniversite yasasına göre üniversiteler bilim ve öğretim özgürlüğünün güvence altında bulunduğu ve bilimsel teorik görüşlerin ve yöntemlerin bir çoklukçu düzen içersinde geliştirildiği federal kamu kuruluşlarıdır (Madde: 1 - 2). Üniversite Rektörü, fakülte temsilcilerinin oluşturduğu bir kurul tarafından 2 yıl içinde seçilir.** üniversitenin karar organı, Akademik Senato, fakültelerin karar organları da Fakülte kurullarıdır. Bu organlarda öğretim üyelerinin yanısıra memurların ve öğrencilerin temsilcileri de yer alır.

3. Danimarka, İsveç ve Norveç gibi İskandinav ülkelerinde de durum hemen hemen aynıdır. Buralarda üniversiteler, fakültelerin karar organları (Senato, akademik kurul, fakülte kurulu vb.) tamamen akademik meslek üyeleri ve öğrenci temsilcilerinden oluşur.

Görülüyor ki Avrupa üniversitelerinde, bazılarınca iddia edildiğinin aksine, özerklik bütünlük arzedən, entegre bir kavram olarak korunmakta ve bir iki istisna dışında üniversiteler fakültelerden oluşan bir akademik konfederasyon yapısına sahip bulunmaktadır.

IV. Meslekten olmayanların Yönetimi altındaki Üniversite:

A.B.D. Sistemi

A.B.D.'de üniversite özerkliği üzerine çok yazılmıştır. Bu konuda çalışmalar yapan bir hukukçu James A. PERKINS diyor ki "Özerklik düşüncesi, üniversitenin kendisi kadar eskidir... Üniversite özerkliği, başından beri üniversiteyi Devlet karşısında koruyan doktrinal bir kalkan olmuştur... Özerklik akademik özgürlüğün kavramsal bekçisidir" (4). Aslında A.B.D. de özerklik, üniversitenin özyönetimine ilişkin bir kavram olmaktan ziyade akademik özgürlüğe ilişkin bir kavram olarak görülmektedir.

ABD üniversite sistemi, kökeni itibariyle İngiliz sistemine dayanır. Gerçekten, örneğin 1636 da Harvard üniversitesini kuranların kafasında, bugünkü İngiliz Üniversitelerinin korporatif (lonca) yapısı vardı. Fakat üniversitenin öğretim üyeleri özyönetim yetkilerini üstlenmeye heveslenince, üniversiteyi kuran ve kendileri meslekten olmayan kişiler, "Board of Overseers" adını taşıyan ve meslekten olmayanların yönetim organı (Lay Government) niteliğindeki bir kurul oluşturmuşlardır. Bu organ, üniversiteyi denetlemek, mallarını yönetmek, öğretim programını düzenlemek ve öğretim üyelerini atamak gibi küçümsenemeyecek yetkilere sahip olmuştur. Devlet üniversitelerinde eyalet valisi bir itiraz mercii olarak görev yapmağa başlamıştır. Devlet yükseköğretim alanına el attıkça Devlet idaresiyle üniversite arasında yönetim ve denetim görevi yapan ve tüzel kişiliğe sahip olan "Mütevelli heyetleri" (Board of Trustees) in rolü artmıştır.

İkinci özellik, çoğunlukla üniversite öğretim üyeleri arasından mütevelli heyetinin seçip atadığı Üniversite Başkanının (ki Avrupa'daki rektöre benzemekteydi) içinden seçildiği meslek grubundan koparak, mütevelli heyetinin sağ kolu haline gelmesidir. Bugün Amerikan üniversitelerinde Başkan, emrindeki yönetim kadrosundan da yararlanarak üniversitenin günlük akademik işlerine o denli müdahale etmektedir ki, üniversite hocaları bir yandan Devlet makamlarının, beri yandan da Mütevelli Heyeti ve Başkanın baskılarından zaman zaman bunalmaktadırlar. Bizzat Amerikalı hukukçular "politikacıların ve Mütevelli Heyetinin müdahalelerinin, öğretim üyelerinin öğretim ve hatta ifade özgünlüğünü kısıtlamaya kadar vardığını işaretlemektedirler" (5).

(4) J.A. Perkins, "The New Conditions of Autonomy", in "Emerging Patterns in American Higher Education" Washington D.C., 1965, sh. 8.

(5) T.R. Mc CONNEL, Governments and the University, Toronto, 1966, sh. 78.

Bugün özel olsun, Devlete bağlı olsun, Amerikan üniversitelerinin politize olmuş, siyasal baskılar karşısında görevini tam anlamıyla yerine getiremez duruma düşmüş bulunduğunu ve bunda "Mütevelli Heyetleriyle Yönetim" sisteminin büyük rolü bulunduğunu bizzat Amerikalı yazarlar (6) dile getiriyorsa, bu sistemin başka ülkelere salık verilmesini anlamak güçtür.

D) Türkiye'de Üniversitenin Geçmişe Dayalı Bir Geleneği Yok mudur ?

Türk üniversiteleri için 70'li yıllardan beri hep yeni modeller aranır olmuştur. Bu tavır, Türkiye'de geçmişe dayalı bir üniversite geleneği bulunmadığı sanısından kaynaklanmaktadır. Çok yüzeysel bir araştırma bile bunun böyle olmadığını ortaya koymaya yeter.

Gerçekten bu etüdün başında da belirtildiği gibi, Türk üniversitesinin geçmişi Sultan II. Mehmed'in İstanbul'da kurduğu ve 16 medreseyi kapsayan "Fatih Külliyesi" ne kadar uzanır. Şimdiki üniversitelerin fakültelerden oluşan bir konfederasyon olmasına benzer bir biçimde bu külliye de bir çeşit medreseler konfederasyonuydu. İlmiye sınıfı ise bir meslek hiyerarşisine bağlıydı. Yalnız bu hiyerarşi, şimdikinden farklı olarak daha öğrencilik düzeyinden başlıyordu. Öğrenciliğin başlangıç basamağında bulunanlara **Suhta** (Bu sözcük sonraları bozularak **softa** biçimini almıştır), ikinci basamaktakilere **Müid**, üçüncü basamaktakilere de **Danışmend** denirdi. Bu son basamağa erişenler ilerdeki mesleklerini seçmek zorundaydılar. Çünkü öğrenim, bunların ilerde **Kadı**, **Müftü** ya da **İmam** olmak istemelerine göre farklı içerikte düzenlenmişti. Bunlardan en güç olanı kadılık öğretimiydi. uzun yıllar süren bu öğretimden geçenler, güç sınavları da başardıktan sonra, Beyazıt Camiiindeki Medreseye, bir çeşit asistanlık görevi olan "**Mülâzimlik**" görevine atanırlardı. Mülâzimlik statüsünde olan bir kimse için, ilerde seçebileceği üç meslek vardı: "**Naiblik**", "**Kadılık**" ya da "**Mollalık**". Aralarında hiyerarşi bulunan bu mesleklerin en üst basamağında olan Mollalığa erişebilmek için "**Müderrislik**" yani "**Profesörlük**" aşamasından geçmek gerekiyordu. Müderrislik aşamasından önce de en az yedi yıl akademik meslekte çalışma zorunluğu vardı. **Müderrislik, deneyime, kıdeme ve buna bağlı olarak da alınan gündeliğin miktarına göre 10 masamaktan oluşan bir meslekti** (1. Hariç, 2. Harekât-ı hariç, 3. Dahil, 4. Harekât-ı dahil, 5. Müsille-i sahn, 6. Sahn, 7. altmışlı, 8. İkinci Altmışlı, 9. Müsille-i Süleymaniye, 10. Süleymaniye). Müderris olarak Fetva Eminliği, Kassamlık ve Mektubculuk gibi daha alt düzeydeki meslekleri yan görev olarak yapmak da olanaklıydı (7).

Görüldüğü gibi Osmanlı Devletinde, başta Sultan olmak üzere Merkez İdaresinin emir ve direktif yetkisinin dışında ve sadece kendi koyduğu kurallara göre işleyen bir Üniversite (Medrese) ve bağımsız bir akademik meslek gurubu (collegium academicum) vardı ki bu, bir korporasyon (lonca) oluşturmaktaydı. Bu korporasyona üye olmak, çok zahmetli bir çalışma ve başarılı sınavlar verme koşuluna bağlı olarak korporasyonun diğer üyelerinin seçme ve atama işlemi (cooptation) ile olanak kazanmaktaydı. **Şu halde Türk üniversitelerinin geleneğinde özerklik ve hatta bağımsızlık kuralı bütün gerekleriyle uygulanmaktaydı.**

(6) Logan WILSON, Myths and realities of institutional independence, in "Emerging Patterns...", sh. 26.

(7) Bu açıklamalar için bkz. : İ. H. UZUNÇARŞILI, Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilâtı, TTK. Yayınları, VIII Dizi, s. 17, 2. Bası, 1984, sh. 45 vol. Joseph von HAMMER, Staatsverfassung und Staatsverwaltung des Osmanischen reichs, Bd. II, Wien, 1815, sh. 402-404.

İmparatorluğun çöküş döneminde diğer kurumlarla birlikte Medrese ve Müderrislik mesleği de bozulmuştur. Tanzimattan sonra hukuk, tıp ve diğer alanlarda, adı **Darülfünun** olmakla birlikte, Yüksek Okul niteliği taşıyan öğretim kurumları açılmış, fakat bunlarda Osmanlı geleneğine uygun bir akademik meslek anlayışı yerleştirilememiştir. Hatta bu anlayış, 1922 yılında özerkliğe tekrar kavuşan Darülfünunda da yoktu. **Bu nedenle 1933'te başlatılan reform hareketi, o sıralarda Avrupadan gelen bilim adamlarının da yardımıyla, bağımsız ve kendi kendisini yönetip denetleyebilecek düzeyde bir akademik meslek sınıfının yaratılmasını amaçlamıştır. Üniversitenin 1934 yılından 1946 yılına kadar Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı ve özerklikten yoksun bir kurum olarak görev yapmak zorunda bırakılmasını mazur gösterebilecek tek olgu da, bu suretle erişilmek istenen amaçtı. Nitekim 1946'da üniversiteye geniş bir özerklik tanıyan ve onu Osmanlı geleneğine uygun olarak, bilim adamlarının oluşturduğu bir korporasyon biçiminde düzenleyen 4936 sayılı yasayla bu amaca ulaşıldığı vurgulanmıştır.**

Şu gerçeğin de gözden kaçırılmaması gerekir ki 1933'te Darülfünun kapatılarak onun yerine değişik yapıda bir üniversite kurulmasına girişilmesi, o dönemde güncellik taşıyan **devrim süreci** içinde haklı görülen bir eylem olmuştur (8). Darülfünunun kapatılmasına ilişkin 31 Mayıs 1933 tarihli ve 2252 sayılı yasanın gerekçesinde de, Darülfünunun devrim hareketleri karşısındaki ilgisizliği ve pasifliğine işaret edilmiştir. Bu, o dönemde siyasal ortam ve gelişmelerle üniversite arasındaki bağımlılık ilişkisini ortaya koyan çok açık bir ifadedeydi. İtiraf etmek gerekir ki 1925'ten 1945'e kadar süren tek partili siyasal rejim, üniversitenin statüsünü de etkilemekten geri kalmamıştır. Bu dönemde hükümet, her düzeyde eğitimi ulusal bilincin geliştirilmesinde çok önemli bir araç olarak görmüştür. Böyle bir eğitim politikasının gerçekleştirilmesi ise akademik özerkliğin kaldırılmasını zorunlu kılmaktaydı.

İkinci dünya savaşından sonra ortaya çıkan "siyasal ve toplumsal yaşamın demokratikleştirilmesi süreci"nde çok partili siyasal rejime geçilince, bunun akademik öğretim alanındaki yansıması, kaçınılmaz bir biçimde **üniversite özerkliği'nin** kabul edilmesi olmuştur. Bu nedenle, 13 Haziran 1946 tarihli ve 4936 sayılı Üniversiteler Kanunu Türk akademik yaşamında bir kilometre taşı değer ve önemini taşır. Bu yasa ile İstanbul Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi ve Ankara Üniversitesi'nde bilimsel araştırma ve öğretim faaliyetlerinin hukuki ve mali temelleri **özerklik ilkesi'ne** dayalı olarak düzenlenmiştir. Böylece cumhuriyet döneminde ilk kez Türk üniversiteleri **akademik meslek** esasına dayalı bir nitelik kazanarak tarihsel bağların ön plana çıktığı kültür hizmeti kurumları düzeyine yükseltilmiş oluyordu. Şu da var ki Türkiye'de üniversitenin özerklik statüsünü çağdaş anlamda olmak üzere tekrar kazanması sırf bir siyasal dönüşümün ürünü olarak görmek de doğru değil-

(8) Üniversite özerkliğini kaldıran 31 Mayıs 1933 tarihli yasanın isabeti üzerine görüş açıklayan dönemin Maarif Vekili Dr. Reşit Galip 1 Ağustos 1933 tarihli İstanbul gazetelerinde yayımlanan demecinde şunları söylemiştir: "Memlekette siyasi, içtimai büyük inkılâplar oldu. Darülfünun bunlara karşı bitaraf bir müşahid kaldı... Darülfünun muhtariyeti yalnız mevki ve makam ihtiraslarını kaynaştıran menfi bir âmil derekesine indirildi... Yeni üniversitenin Darülfünun ile hiç bir ilişkisi kalmamıştır." Buna karşılık, bir çok öğretim üyesinin tasfiyesiyle sonuçlanan 1933 reformunun bu yanı on yıl sonra Rektör Prof. Cemil Bilsel tarafından şöyle eleştirilmiştir: "İşten çıkarılanların çoğu ülkemizin değerli ve çalışkan çocuklarıydı. Bu şekilde, daha ziyade verimli olma imkânı... ellerinden alınmış oldu." (bkz. Cemil BİLSEL, İstanbul Üniversitesi Tarihi, İstanbul, 1943).

dir. Çünkü daha 1940'lı yılların başından beri bir yandan çeşitli ülkelerdeki üniversite tiplerini ve üniversite özerkliğini inceleyen raporlar hazırlanmış, beri yandan da üniversite öğretim üyeliği mesleğinin özgürlüğü, bağımsızlığı ve kararlılığı (güvenceliliği) ve üniversitenin kendi kendini yöneten bir "ademi merkezîyet" kuruluşu olarak düzenlenmesini öngören yasa tasarıları kaleme alınmıştır. Bunlardan en önemlisi ve 4936 sayılı yasanın öncüsü, Maarif Vekâletince bir karma komisyona hazırlatılan "Üniversitelerin, Fakültelerin ve Bunlara Bağlı Diğer Kurumların Özerklikleri üzerine Kanun Tasarısı" olmuştur. 1946 yılının Şubat ayında tamamlanan bu tasarı daha sonra Talim-Terbiye Dairesince üzerinde bazı değişiklikler yapılarak "**Üniversitelerle Bunlara Bağlı Fakülte ve Kurumların Özerklikleri ve üniversite Öğretim Mesleği Üyeleri Kanunu Tasarısı**" adı altında TBMM'ne sevk edilmiş ve bu tasarı 13 Haziran 1946 tarihinde "Üniversiteler Kanunu" adı altında yasalaştırılmıştır (9). Yukarıda sözü edilen karma komisyonun hazırladığı yasa tasarısının gerekçesi konuya ilişkin çok ilginç düşünceleri içerdiğinden burada tekrarlanmasında yarar görüyoruz:

"Medeni Dünyada Üniversitelerin yönetim şekilleri için umumî bir sistem olmamak ve değişik memleketler Üniversitelerinin yönetimleri tarihî, millî, ekonomik hattâ dinî ve mezhebî sebeplerden dolayı farklı şekiller göstermekle beraber aralarında büyük benzerlikler ve müşterek temeller vardır. Bu müşterek temellerden başlıcası Üniversitelerin bilimsel, yönetsel, akçalı muhtariyetleri olması, öğretim üyelerini, organlarını seçmek yetkisine malik bulunmasıdır. Fakülte ve Üniversitelerin diğer yönetim kurumlarına benzemeyen bir yapıda olmaları ve bundan ötürü yönetimlerinin ayrı bir görgü ve uzmanlığa ihtiyaç göstermesi; öğretim üyelerinin, işlerini en yakından tanıyan bilgin ve uzmanlardan bulunması; bu fakülte ve Üniversitelerin; diğer yönetim teşkilâtının dışında, özerklikleri ve tüzel kişilikleri olan ve Millî Eğitim Bakanına doğrudan doğruya bağlı bulunan ayrı yönetime ve ayrı bir bütçeye malik bulunmalarını icabettirmiştir. Böylece görev ve sorumluluk bütün Üniversite öğretim üyeleri arasında yayılmış olacak ve türlü bilgi ve uzmanlığa dayanan bu işin ağır sorumluluğu Rektörlüğün ve Bakanlığın üzerinden kalkarak daha geniş ve kuvvetli bir temele dayatılmış ve işlerde çabukluk ve uzmanlık sağlanmış bulunacaktır.

Bütün Dünyaca kabul edilmiş olan bu sistem; Üniversite içindeki türlü işlerin de ayrı bir bilgi ve uzmanlığı gerektirmesi ve bu işlerin başlarında bulunanların merkezden daha ziyade işlerinin gerektirdiği şeyleri anlayabilecek ve yapabilecek bir durumda olmalarının sonucudur. Üniversiteler ancak kendilerini oluşturan bir çok üniteler halinde ve her ünite kendi içinde kurulacak kurullar ve bunların seçtikleri başkanlar tarafından yöneltmek, diğer bir deyimle Üniversite Kurulları bütün üniversite elemanları tarafından yöneltmek lâzım gelir. Üniversite üyeleri için araştırma, öğretim nasıl bir görev ise kendi kurulunu kendisi yönetmesi de aynı surette bir görevdir. Bütün medeni Dünyanın kabul ettiği sistem budur. Ve Üniversiteler ancak böyle bir yönetim şekliyle gelişmişlerdir."

4936 sayılı yasada her ne kadar milli Eğitim Bakanının üniversitelerin başı (m. 14) ve Üniversitelerarası Kurulun başkanı olduğu (m. 13) kabul edilmişse de, bu, TBMM'ne karşı bakanın sorumlu olması nedeniyle, üniversitelerin dıştan denetimi (contrôle extrenseque)

(9) Bkz. Kemal OĞUZMAN, Üniversite Döneminde İstanbul üniveristesi, in "Cumhuriyetin 50. Yılında İstanbul Üniveristesi", İstanbul, 1973, sh. 157 vd.

görev ve yetkisi olarak düşünölmüştür (10). Nitekim 27 Nisan 1946 tarihli Başbakanlık tezkesinde ve Milli Eğitim Bakanının TBMM'deki konuşmasında bu düşünce açıkça ifade edilmiştir (11). Bunun anlamı şudur: Bakan üniversitelerin ve üniversitelerarası Kurulun aldığı ve onaya bağı tutulmuş olan kararlarının içeriğine ve özellikle bu kurumların takdir yetkisine ilişkin olan yanlarına müdahale edemeyecek, ancak bu kararların maddi ve şekli koşullarının tamam olup olmadığını inceleyebilecekti. Ayrıca bakanın onama işlemi için üç aylık bir süre öngörölmüştü. Bu süre içinde onanmayan ya da tekrar incelenmek üzere üniversitelerarası Kurula gönderilmemiş olan kararlar kendiliğinden kesinlik kazanacaktı (m. 14). Bu, 4936 sayılı yasada bakanın üniversite üzerindeki idari vesayet yetkisinin ne denli zayıf ve sınırlı olduğunu gösterir. 27 Mayıs 1960 devriminden sonra kabul edilmiş olan 27 Ekim 1960 tarihli ve 115 sayılı yasa Milli Eğitim Bakanının söz konusu onama yetkisini de kaldırmış ve 14. maddeye şu şekli vermiştir: "Üniversitelerin Hükümetle teması, Senatolarca ve Üniversitelerarası Kurulca verilecek olan kararların Milli Eğitim Bakanına bildirilmesiyle sağlanır. **Bakanın bu kararları onama ve red hususunda bir yetkisi yoktur.** Ancak, uygun bulmadığı kararları **yeniden incelenmek üzere...** geri gönderir. Senato ve Üniversitelerarası Kurul bir ay içinde aynı konu üzerinde alacağı kararı Milli Eğitim Bakanına bildirir. Bu karar... kesindir. Öğretim üyelerinin tayinleri ve maaşlarıyla ilgili hükümler saklıdır." Böylece üniversitelere sadece organlarını seçmek konusunda değil, öteki konularda da serbestçe karar almak ve bu kararları bakanın onayına sunmak zorunda kalmadan uygulayabilmek olanağına, yani çok geniş bir özerkliğe kavuşturulmuş oluyordu. Bu özerklik anlayışından ciddi boyutlarda ilk geriye dönüş, 20 Haziran 1973'te kabul edilen 1750 sayılı yasa ile olmuştur. Yasanın 1. maddesinde üniversitelerin özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olduğu vurgulanmakla birlikte, Üniversitelerarası Kurulun yanısıra kurulmasını öngördüğü Milli Eğitim Bakanının başkanlığı altındaki Yüksek Öğretim Kuruluna (ki bu kurulun üyelerinin yarısının bakanlar kurulunca atanacak bakanlık ve öteki merkez kuruluşları temsilcileri, yani bürokratlardan oluşması öngörölmüştü) üniversite kadrolarını düzenlemek, tam gün çalışma esaslarını saptamak, doçentlerin atanacakları kadroların hangi üniversitede açılacağını gösterecek bunların bu kadrolara atanmasını sağlamak gibi üniversitelerin iç yönetimine müdahale niteliği taşıyan yetkiler verilmişti (m.5 ve 6). Anayasa Mahkemesi 1975 yılında verdiği bir kararda yasanın Yüksek Öğretim Kurulunun oluşumuna ilişkin 5. maddesiyle görev ve yetkilerine ilişkin 6. maddesinin üniversite özerkliğini açıkça ifade eden Anayasanın 120. maddesine aykırı görerek iptal etti (12). Böylece üniversiteler üzerinde Devlet gözetim ve denetimini yapmakla görevlendirilen Yüksek Öğretim Kurulunun varlığına son verilmiş oldu.

(10) Bununla beraber, bakanlık bazı durumlarda yetkisini aşarak üniversite kararlarına müdahaleden geri kalmamıştır. Özellikle profesörlüğe atama işlemlerinin fakülte profesörler kurulunun seçimi, senatonun uygun bulması üzerine müşterek (üçlü) kararname ile yapılmasını öngören hükmün uygulanmasında daha sonraki dönemlerde üniversitenin takdir yetkisine müdahale edilerek red kararları alındığına bu kararların idari uyuşmazlık konusu yapılarak Danıştay'ca iptal edildiğine tanık olunmuştur.

(11) bkz. Ernst HIRŞ, Dünya Üniversiteleri ve Türkiye'de Üniversitelerin Gelişmesi, Cit II, İstanbul, 1950, sh. 823 ve 943.

(12) bkz. Anayasa Mahkemesinin 11-14 ve 25 Şubat 1975 tarihli kararları (E. 73/37; K. 75/22) RG. 3 aralık 1975.

12 Eylül 1980 müdahalesi, Devlet-üniversite ilişkileri ve üniversite özerkliği konularında mevcut anlayışın temelden değişimine yolaçan gelişmelerin başlangıcı oldu. Milli Güvenlik Konseyinin 12 Eylül sabahı açıklanan bildirisinde Türkiye'de ciddi olayların yolaçtığı kamu düzeni bozulmasında üniversitelerin yönetiminin aksamasının da rolü olduğunu ima eden ifadeler yer almıştı ⁽¹³⁾. Bu olay, üniversitenin idari özerkliğinin kaldırılması yolundaki gelişimin habercisi olmuştur. Nitekim, 4 Kasım 1981'de kabul edilen 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun bazı tanımları içeren 3. maddesinin (d) bendinde üniversite "**bilimsel özerkliğe** sahip... bir yükseköğretim kurumu" olarak tanımlanmıştır. 1961 Anayasası üniversiteyi, bilimsel ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi, olarak tanımlamış, Anayasada 1971'de yapılan değişiklikler arasında 120. madde de değiştirilerek bilimsel ve idari özerklik ayırımı terkedilmiş ve sadece "özerklik"ten söz edilmişti. Bu belki daha doğru bir yaklaşımdı. Çünkü, daha önce de belirtildiği gibi, özerklik kavramı bütünleşmiş (entegre) ve parçalanamaz bir kavramdır. Oysa gerek 2547 sayılı yasa, gerek daha sonra hazırlanarak yürürlüğe konan 1982 Anayasası'nın 130. maddesinde bütünleşmiş bir özerklik kavramı yerine "bilimsel özerklik" kavramı kullanılmıştır. Bu daraltma üniversitelerin artık birer yerinden yönetim kuruluşu (bilimsel kamu kurumu) niteliğini kaybettiği anlamına gelmektedir. Gerçi üniversiteler, 2547 sayılı yasayla Milli Eğitim Bakanlığının denetim alanı dışına çıkarılmış bulunmaktadır. Fakat bakanlığın yerine, 25 üyesinden 17'si Yürütme Organı (Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Milli Eğitim Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı) tarafından seçilen bir merkezi organ niteliğindeki Yükseköğretim Kurulu oluşturulmasını öngörmüştür. Böylece ortaya çıkan yeni üniversite kavramı, 2547 sayılı yasanın koyduğu esaslar çerçevesinde şu nitelikleri taşımaktadır:

1. Yasa Üniversiteler, Yüksek Okullar ve Akademileri tek bir kavram (Yükseköğretim Kurumu kavramı) içersinde birleştirerek bunların arasında eskiden beri mevcut olan farkları ortadan kaldırmıştır (m. 3/c). Gerçi 1750 sayılı yasa da yükseköğretimin bir bütün olduğunu ifade etmiş, fakat sadece üniversiteleri kendi kapsamı içersine almıştı (m. 1). Yalnız şunun da itiraf edilmesi gerekir ki, üniversite ile yüksekokul ve benzeri yükseköğretim kuruluşları arasındaki farkın gözden kaçırılması, Anayasa Mahkemesinin 1971, 1972 ve 1973 tarihlerinde verdiği üç kararla başlayan ve süregelen bir olaydır ⁽¹⁴⁾. Anayasa Mahkemesi bu kararlarında, sadece yasaların üniversite adı altında ortaya çıkardığı kuruluşları üniversite sayıp, üniversiteler gibi görev yapan yüksek öğretim kurumlarını üniversite adı altında kurulmamış oldukları için üniversite saymamanın çağdaş yorum kurallarına aykırı olduğunu, Anayasanın 120. maddesinin konuluşunda izlenen amaca göre üniversite niteliği taşıyan kurumların, bu ad altında kurulmuş olmasalar bile üniversite sayılması gerekeceğini

(13) 12 Eylül 1980 gününde Milli Güvenlik Konseyi adına Konsey Başkanı Orgeneral Kenan Evren tarafından açıklanan bildiride şu ifade yer almaktaydı: "...Atatürkçülük yerine irticai ve diğer sapık ideolojiler, fikirler üretilerek sistemli bir şekilde ve haince ilkokullardan üniversitelere kadar eğitim kuruluşları ... saldırı ve baskı altında tutularak bölünme ve iç harbin eşiğine kadar getirilmişlerdir...". Orgeneral Kenan Evren aynı gün yaptığı radyo ve TV konuşmasında da şöyle diyordu: "bir kısım gerçeğe uymayan özerklik, dar görüşlü, sahibinden başkasının inanmadığı bilimsellik... savunucuları, yıkılacak Devletin enkazı altında kalacaklarının... idraki içinde olmadıkları görünümünü vermişlerdir..."

(14) bkz. Anayasa Mahkemesi, 12 Ocak 1971, E. 69/31, K. 71/3, AMKD.C.9, sh. 131 4 Mayıs 1972, E. 69/52, K. 72/21, AMKD. C. 10, sh. 353 ve 1 Haziran 1978, E. 77/131, K. 78/42, AMKD. C. 16sh. 181.

ifade etmişti. Anayasa Mahkemesinin bu görüşünün cumhuriyet döneminin ilk üniversitelerinin kuruluşunu hazırlayan bilimsel raporun yazarı İsviçreli bilim adamı Prof. Dr. Alfred Malche'nin öngördüğü ilke ve esaslara aykırı düşmesi bir yana, yorumunu yaptığı 1961 Anayasası'nın 120. maddesinin esprisine ve amacına da uygun düşmediği ortadadır ⁽¹⁵⁾. Çünkü üniversiteler bilimin araştırılması ve öğretilmesiyle uğraşan kurumlar olup, bu amaçla kurulmuş olmayan ve bu nedenle de üniversite adını taşımayan eğitim ve öğretim kurumlarıyla aynı nitelikte görülemeyeceği gibi, yaptıkları işe uygun olarak ötekilerden farklı bir statüye sahip olmaları zorunludur. Oysa 2547 sayılı yasa yükseköğretim kurumlarının tümünü tek bir sistem içinde ele almış ve aynı biçimde düzenlemiştir.

2. 2547 sayılı yasa yükseköğretim kurumlarını, çeşitli kademe ve birimlerden oluşmakla birlikte tek sisteme bağlı olan merkezci Devlet yönetiminin bir parçası olarak görmüştür ⁽¹⁶⁾. Bu nedenledir ki tüm yükseköğretim sektöründe, ancak bir hiyerarşik yönetim yapısında rastlanabilecek olan ast-üst ilişkisinin varlığını açığa vuran terim ve ibareler yasada yer almıştır: 53. maddedeki "**disiplin âmiri**", 64. maddedeki "**üst kuruluşlar**" (ki aynı zamanda 3. bölümün başlığını oluşturmaktadır) ve "**bir üst makam**" gibi... Bunlar, İdare Hukuku dilinde, sadece hiyerarşik yapıdaki merkezci kuruluşlar için kullanılan terimlerdir.

Yükseköğretim Kurulu'na gelince; o da tüm yükseköğretim kuruluşlarının oluşturduğu sistemin tepe noktasında yer alan bir "**üst kuruluş**"tur. Yasada, bu kuruluşun belli yetki ve görevlerle donatılmış organlarının varlığına işaret eden bir düzenleme yer almış olmasına karşın, **kurulun tüzel kişiliğinden** söz edilmiştir. Organları bulunmayan bir **sui generis tüzel kişi!** ⁽¹⁷⁾.

3. Üniversiteler-üstü organlarla üniversite organlarının büyük bir kısmı 2547 sayılı yasaya göre eski düzenlemelerde yer alan seçim yönetmi yerine **atama yöntemi** ile oluşturulmaktadır. Yükseköğretim Kurulu'nun oluşum biçimine yukarıda değinmiştik. Mensupları üniversite-dışı organ ve makamlarca seçilip atanan tek organ Yükseköğretim Kurulu değildir. Gene üst kuruluşlardan biri olan Yükseköğretim Denetleme Kurulu yasanın 8. maddesine göre Yükseköğretim Kurulu'nun önereceği beş profesör üyenin, Yargıtay ve Danıştay'ca gösterilecek üçer aday arasından Yükseköğretim Kurulunca seçilip önerilecek birer üyenin,

(15) bkz. Horst WIDMANN, Exil und Bildungshilfe/Die deutschsprachige akademische Emigration in die Türkei nach 1933", Bern-Frankfurt a.M., 1973, başlıklı eserinde Prof. Albert Malche'nin raporunun içerdiği ilke ve esasları özet biçiminde aktarmaktadır.

(16) bkz. Ernst E. HIRSCH, Das neue Türkische Hochschulgesetz, in: "Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung", Sayı: 15, 1982, sh. 109.

Ayrıca bkz. Bozkurt GÜVENÇ, Turkish Higher Education in Transition from a Formal Autonomy to Academic Freedom via State Corporatism, in: "Beitraege zur Hochschulforschung", Hrsg. Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung, S. 1/2, 1990, sh. 93.

(17) 2547 sayılı yasanın gerekçesinde Yükseköğretim Kurulu'nun bir çeşit **mütevelli heyeti** olduğu görüşüne yer verilmiştir. Türk hukukunda, mütevellilerle yönetilen kuruluşlar, ancak **vakıf** (tesis) biçimindeki özel hukuk kuruluşlarıdır. Bunun ise birer kamu tüzel kişisi olan Türk üniversiteleriyle hiç bir ilgisi yoktur. Yükseköğretim Kurulu'nun bir çeşit **ulusal mütevelli heyeti** olduğu yolunda ileri sürülen iddia ise hiç bir anlam taşımaz. Çünkü bu, hukukun tanıdığı bir kavram değildir.

Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı'nca seçilecek birer üyenin cari usullere göre, yani Cumhurbaşkanı'nca atanması ile oluşur. Yasanın 9. maddesine göre Yükseköğretim Denetleme Kurulu, yükseköğretim kurumlarında eğitim-öğretim ve öteki faaliyetlerin yasada belirtilen öteki faaliyetlerin (inceleme ve araştırma faaliyetleri de dahil) yasada belirtilen amaca ve ana ilkelere uygunluğunu denetleyecektir. Bu ise yükseköğretim kurumlarının ve onların mensubu olan akademik ve idari personelin tüm faaliyetlerinin, dolaylı bir biçimde de olsa, Devlet tarafından denetim altında tutulacağını açıkça ortaya koyan bir düzenlemedir.

Üniversite ve fakültelerin yönetimi de büyük ölçüde atanmış organların eline verilmiştir. Yasanın 13. maddesine göre Üniversite rektörleri Yükseköğretim kurulu'nca, sadece ikisi üniversitelerde görevli profesörlerden olma üzere aday gösterilecek 4 kişi arasından Cumhurbaşkanı'nca seçilir ve atanır. Cumhurbaşkanı aday gösterilen kişiler dışındaki bir kişiyi de, belli koşullar altında, re'sen atayabilir. Rektörün yetkileri, atanmış organ olmanın doğal bir sonucu olarak, esaslı bir biçimde genişletilmiştir. Bir örnek olarak sadece şunun zikredilmesi dahi yeterlidir zannediyoruz: 13. maddenin 4. bendine göre rektör, gerekli gördüğü hallerde üniversiteye bağlı kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerini değiştirebileceği gibi, bunlara re'sen yeni görevler de verebilir. Bunu yapabilmesi için hiç bir merciin istek ya da onayına veya ilgilinin rızasına bağlı kalmak zorunda değildir.

Senatoya gelince; bu organda atanmış üyelerin sayısı, öğretim üyelerince seçilmiş üyelerin (senatörlerin) sayısından fazladır. Gerçekten bu kurulda atanmış bir organ olan rektörden başka, rektörün atadığı ve sayısı 3'e kadar yükselebilen rektör yardımcıları ve gene rektör'ce atanan, üniversiteye bağlı enstitü ve yüksekokulların müdürleri de yer almaktadır. Böyle bir kurulda, üyelerin çoğunluğunu atayan kurul başkanının görüşünün, karar verme sürecinde ağır basması doğaldır.

Üniversite Yönetim Kurulu'nda da, senatoca seçilecek üç profesör üye dışında kalan tüm üyeler (rektör ve dekanlar) atanmış kişilerdir.

Fakülte düzeyinde ise en yetkili organ, eski düzenden farklı olarak, rektörün önereceği üç profesör arasından Yükseköğretim kurulu'nca seçilip atanan Dekandır. Dekan, yasanın çeşitli maddelerinde (m. 16, 33, 39) geniş yürütme ve karar yetkileriyle donatılmıştır. eski düzende doktora jürilerini oluşturma, doçentilğe atama ve projesörlüğe yükseltme, öğrenci kontenjanını belirleme gibi önemli yetkilere sahip kılınmış olan Fakülte Kurulu'nun bu yetkileri 2547 sayılı yasayla kaldırılmış ve kurul, genelde bir çeşit danışma organı niteliğine büründürülmüştür. Böylece üniversite düzeyinde olduğu gibi, fakülte düzeyinde de karar alma sürecinde kurulları ön plânda gören kollejiyal sistem yerine tek kişiden oluşan organlara öncelik veren monokratik sistem kabul edilmiştir.

Görülüyor ki, yüksek öğretim kurumlarının organlarının oluşturulmasında atama yöntemi, yukardan aşağı, zincirleme bir biçimde, kesin olarak öncelik kazanmış bulunmaktadır. Bu zincirleme atama süreci, en üst atama mercileri olan Devletin yürütme organı öge ve basamaklarına kadar uzandığından, son çözümlenmede, yüksek öğretim kurumlarının or-

ganlarının oluşumunda ve dolayısıyla işleminde de Devletin söz sahibi olduğu söylenebilir (18). Böyle bir sistem, daha önce açıklandığı üzere, örnek olarak ileri sürülen dünya üniversitelerinden hiç birinde yoktur!

TBMM'nin 3 Nisan 1991 tarihli oturumunda kabul edilen "2547 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bu Kanuna Dört Ek Madde Eklenmesi Ve BirEk Maddenin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun" ise Devletin Üniversiteye bugüne kadarkinden daha yoğun bir biçimde müdahalesine olanak hazırlayan "Özel Statülü Üniversite" modelini öngörmektedir. Kanunun 7. maddesiyle 2547 sayılı Kanuna eklenen Ek 19. maddeye göre Yüksek Öğretim Kurulu'nun görüşü alınmak suretiyle, Milli Eğitim bakanlığının önerisi üzerine uygun görülen üniversitelere Bakanlar Kurulu kararıyla özel statü verilebilir ve özel statü verilen üniversite 9 kişilik bir "Üst Yönetim Kurulu" tarafından yönetilir. Bu kurulun rektör dışındaki 8 üyesinden 2'si Milli Eğitim Bakanlığınca, 2'si de YÖK'çe gösterilecek 3 misli aday arasından Cumhurbaşkanınca seçilerek atanır. Üyelerin geri kalan 4'ü ise Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanır. Üst Yönetim Kurulu üyeleri yaş haddi hariç, Devlet memuru olma niteliğine sahip olan ve toplumda temayüz etmiş kişiler arasından seçilir... Rektör dışındaki üyeler fahri olarak (parasız) görev yapar... Rektör, Üst Yönetim Kurulunun rektör dışındaki üyelerinin göstereceği dört aday arasından Cumhurbaşkanınca atanır.

Kanunun kabul ettiği bu yeni modelde üniversitenin tüm yönetimini üstlenecek ve böylece üniversite senatosu'nu, tabiri câizse, görevlerinden arındıracak olan Üst Yönetim Kurulu'nun tüm üyeleri ve rektörü Cumhurbaşkanınca seçilip atanacağından bu, 1982 Anayasası'nın da öngörmediği bir üniversite modeli olacaktır. Çünkü Anayasa'nın 130. maddesine göre sadece rektörler Cumhurbaşkanınca seçilecek ve atanacaktır. Anayasa koyucu, yönetim organı da Cumhurbaşkanı'nca seçilecek bir üniversite tipi öngörmüş olmadığına göre kanunun söz konusu hükmü Anayasa'ya açık bir aykırılık oluşturmaktadır. Yürütme organına bu derece bağımlı bir üniversite Türkiye'de hiçbir dönemde söz konusu olmamıştır. Bu gelişme Türk üniversitelerinin şimdiye kadar rastlanmamış ölçüde bir özerklik kaybına uğraması anlamına gelmektedir. Bu, başka kayıpları da beraberinde getirecek bir gelişmedir.

Türkiye'de Devlet-Üniversite ilişkilerinin gelişimini konu alan bu incelemeye Avrupa Parlamentosunun 2547 sayılı yasanın kabul edilmesinden sonra yapılan 28 Ocak 1982 tarihli toplantısında alınan 765 sayılı kararın 13 numaralı bendinde bu konuya ilişkin olarak yer alan şu satırları özgün dilinde aktararak son veriyoruz: "Concerned about the undemocratic aspects of some recent legislation, such as the law on the universities, which might prejudice the democratic quality of the draft constitution"

Prof. Dr. A. Ülkü AZRAK

(18) karşı. HIRSCH, Das neue Türkische Hochschulgesetz, a.g.y., sh. 120.