

**# YÜKSEKÖĞRETİM PERSONELİ DİSİPLİN HUKUKUNA
UYGULANACAK USULE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME**
(DISCIPLINE LAW FOR HIGHER EDUCATION PERSONNEL)

Mehmet Sercan Ercan * **

ÖZ

Yükseköğretim personelinin tabi olduğu hukuki rejim ve bunların disiplin işlemlerinin hangi usule tabi olduğu tartışma konusudur. Anayasamızda kamu görevlilerini düzenleyen bir hüküm olmasına rağmen yükseköğretim kurumu ve bu kurumda çalışan personel başka bir madde ile düzenlenmiştir. Anayasamıza göre yükseköğretim personelinin disiplin işleri ancak kanunla düzenlenebilir. Anayasa hükmü bu kadar açıkken 2016 yılında YÖK personelinin disiplin işlerine ilişkin kanun maddesi değiştirilmiş, disiplin kurallarının YÖK tarafından belirlenecek denmiştir. Bu durum birtakım belirsizliklere yol açmıştır. Bu çalışmada bu değişiklik ve sonrasında yapılan düzenlemeler açıklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: *YÖK Disiplin Hukuku, İdari Usuller, YÖK Personeli Hukuku*

ABSTRACT

The legal regime subject to higher education personnel is the subject of debate. In our constitution, although there is a provision regulating public officials, the staff of higher education council are regulated by another article. According to our constitution, the discipline rules of higher education personnel are regulated only by law. In 2016, the law on the disciplinary affairs of YOK staff was changed, and the discipline rules were determined by YOK. This situation pave way to some uncertainties. In this study, this amendment and the subsequent arrangements will be explained.

Key Words: *YOK Disciplinary Law, Administrative Procedures, YOK Personnel Law*

Eserin Dergimize geliş tarihi: 19.04.2019. İlk hakem raporu tarihi: : 16.05.2019. İkinci hakem raporu tarihi: 22.05.2019. Onaylanma Tarihi: 17.06.2019.

* Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Hukuk Bölümü, Öğretim Görevlisi.

** ORCID: 0000-0002-5098-2271.

Esere Atf Şekli: Mehmet Sercan Ercan, “Yükseköğretim Personeli Disiplin Hukukuna Uygulanacak Usule İlişkin Değerlendirme”, YÜHFD, C.XVI, 2019/2, s.55-71.

GİRİŞ

Yükseköğretim kurumları personellerinin disiplin işlerinin nasıl yürütüleceğine ilişkin ciddi tartışmalar ve belirsizlikler vardır. Anayasa Mahkemesi'nin 14.01.2015 tarihinde vermiş olduğu 2547 sayılı kanunun 53. maddenin b fıkrasının ikinci cümlesinin iptali kararından sonra yaklaşık iki yıl boyunca yasama organı tarafından yükseköğretim personelinin disiplin işlerine ilişkin bir düzenleme yapılmamış ve bu durum beraberinde bir takım hukuki problemleri getirmiştir. Nihayet 02.12.2016 tarihinde 2547 sayılı kanunda değişiklikler ve eklemeler yapılarak disiplin ve ceza işleri düzenlenmiştir. Bu çalışma evvela yükseköğretim personelinin disiplin işlerine ilişkin hukuki durumu Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararından başlayarak incelemekte, ardından da mevcut durumu söz konusu olan ya da olabilecek olan aksaklık ve eksikliklerle birlikte izah edip değerlendirmektedir.

YÖK Disiplin Hukuku: Mevcut Duruma Kadar Olan Süreç

Yükseköğretim kurumlarının özerkliği ve bilim özgürlüğü ehemmiyeti sebebiyle Anayasamızda özel olarak düzenlenmiştir. Anayasamızın 128. maddesi kamu görevlileriyle ilgili genel hükümleri düzenlerken 130. madde ile yükseköğretim kurumlarına ve bu kurumlarda çalışan personele ilişkin ayrıca bir düzenleme yapılmıştır. Esasında kamu görevlisi olan yükseköğretim personelinin anayasada ayrı bir maddede düzenlenmesi de hukuk düzenimizin yükseköğretim kurumlarına ve personeline verdiği önemi göstermektedir. Anayasa'ya göre “öğretim elemanlarının..., disiplin ve ceza işleri,..., öğretim elemanlarının uyacakları koşullar,... kanunla düzenlenir.”¹.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 53.maddesi öğretim elemanlarının disiplin işlerini düzenlemektedir. Bu maddenin b bendi ise

¹ Anayasa m.130 “...Yükseköğretim kurumlarının kuruluşu ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri, öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri, yükseköğretime giriş, devam ve alınacak harçlar, Devletin yapacağı yardımlar ile ilgili ilkeler, disiplin ve ceza işleri, mali işler, özlük hakları, öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaçlara göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi, öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, Yükseköğretim kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı mali kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir...”.

öğretim elemanlarına uygulanacak disiplin suç ve cezalarına ilişkindir. 01.03.2014 tarihli ve 6528 sayılı kanunla bu bent değişmiştir:

53/b. **(Değişik: 1/3/2014 - 6528/7 md.)** Öğretim elemanları, memur ve diğer personele uygulanabilecek disiplin cezaları uyarma, kınama, yönetim görevinden ayırma, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezalarıdır. Hangi fiillere hangi disiplin cezasının uygulanacağı, bu bentte sayılan kişilerin disiplin işlemleri ve disiplin amirlerinin yetkileri, Devlet memurlarına uygulanan usul ve esaslar da göz önüne alınmak suretiyle Yükseköğretim Kurulunca düzenlenir.

Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı

Maddenin bu halinde suç ve cezalar tanımlanmamış ve Yükseköğretim Kurulu'na suç ve cezaları belirleme yetkisi verilmişti. Bu durum suç ve cezanın kanuniliği ilkesine açıkça aykırılık teşkil etmekteydi². Nitekim Anayasa Mahkemesi de 14.01.2015 tarih esas 2014/100, karar 2015/6 sayılı kararı ile 53. maddenin b fıkrasının ikinci cümlesini Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa'da ve hukuk sistemimizde idari cezalar ile adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından disiplin cezaları da Anayasa'nın 38. maddesinde öngörülen ilkelere tabidir. Dolayısıyla bir fiile karşı ceza yaptırımını uygulanacaksa bu mutlaka kanunda yer almalı ve açıkça suç sayılmalıdır.³ Mahkeme'ye göre sadece şekil bakımından kanun olması yeterli değil, aynı zamanda içerik bakımından da kanunilik ve belirlilik ilkeleriyle öngörülen amaçları gerçekleştirmeye elverişli olmalıdır. Anayasa Mahkemesi kararında sadece suç ve cezaların tanımlanmasındaki eksikliği belirtmekle yetinmemiş "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

² Çınarlı, Serkan, Yükseköğretim Kurumlarında Disiplin Soruşturması Sorunu ve Alman Disiplin Mahkemeleri Modeli Örneği, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2011, s.42.

³ Akyılmaz, Bahtiyar, Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku Ve Uygulamadaki Sorunlar, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2002, s.6; Ekinci, Murat, Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2017, s.25; Livanelioğlu, Ömer Asım, Memur Disiplin Hukuku, Ankara, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları, 2. Baskı, 2013, s.25

özlük dosyasından silinebileceği gibi konuların hiçbiri ile ilgili kanuni düzenleme bulunmamaktadır.”⁴ diyerek usul eksikliğini de vurgulamıştır.

Anayasa Mahkemesi bu iptal hükmüyle birlikte dolaylı olarak Yükseköğretim Kurumu tarafından hazırlanan “Yüksek Öğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği” de hükümsüz hale gelmiştir. Anayasa Mahkemesi bu sebeple hukuksal boşluk doğmasını engellemek amacıyla iptal hükmünün kararın Resmi Gazetede yayınlanmasından başlayarak 9 ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir.

Esasen Anayasa Mahkemesinin belirlemiş olduğu 9 aylık yürürlük süresi bu süre zarfında yasa koyucunun yeni bir düzenleme yapmasına imkân tanımak amacıyla. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da bu 9 aylık süre içinde vermiş olduğu bir kararda bu durumu vurgulamakta ve Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olan bu hükmün yargı mercileri tarafından uygulanmaması gerektiğini ifade etmektedir⁵.

Yükseköğretim Genel Kurulu’nun Kararı

Anayasa Mahkemesi’nin iptal ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun yukarıda bahsedilen kararından sonra Yükseköğretim Genel Kurulu’nun “2547 sayılı yasanın 53.madesinin (a) bendi ile diğer maddelerinde özel olarak düzenlenen disipline dair hususlar dışında 657 sayılı kanunun disipline ilişkin hükümlerinin; her iki kanunda bulunmayan usul kuralları açısından Yüksek Öğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinde yer alan usule ilişkin hükümlerin uygulanmasına” şeklindeki kararı üniversite rektörlerine tebliğ edilmiştir⁶.

YÖK Genel Kurulu’nun bu kararı Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararına aykırı olduğu gerekçesi ile Danıştay’da yürütmenin durdurulması ve iptal talebiyle dava açılmış; Danıştay, Genel Kurul kararını söz konusu yönetmeliğe yapılan atıf bakımından ve 657 sayılı kanuna ilişkin kısım bakımından olmak üzere ikiye ayırarak incelemiştir⁷.

⁴Anayasa Mahkemesinin 14/1/2015 tarihli ve E:2014/100, K:2015/6 sayılı kararı <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/48959878-088a-45bc-8ad1-878dd71ec299?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (çevrimiçi 30.11.18).

⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 29.04.2015 tarih, E:2013/826, K:2015/1654 sayılı kararı.

⁶ Yükseköğretim Genel Kurulunun 12.11.2015 tarih ve 2015.14.486 sayılı kararı ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı’nın 30.11.2015 tarihli ve 65649 sayılı yazısı.

⁷ Danıştay Sekizinci Dairesi, 09.03.2016 tarih ve E:2016/1221 sayılı kararı.

Danıştay 8. Dairesinin YÖK Genel Kurul Kararına İlişkin Kararı

YÖK Genel Kurulu'nun usul kuralları açısından Yüksek Öğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinin hükümlerinin uygulanması yönündeki kararına ilişkin olarak Danıştay 8. Dairesi, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının da vurguladığı “disipline dair usul ve esasların tümünün kanunla düzenlenmesi gerektiği” yönündeki görüşüne atıf yaparak yasal dayanaktan yoksun hale gelen yönetmeliğin uygulanmasının hukuken mümkün olmadığını belirtmiş ve bu kısım bakımından yürütmenin durdurulmasına hükmetmiştir⁸.

Danıştay 8. Dairesi 657 sayılı kanun bakımından ise 2547 sayılı kanun ile 657 sayılı kanun arasında özel kanun-genel kanun ilişkisi olduğunu, dolayısıyla 2547 sayılı kanunda hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı kanun hükümlerinin uygulanması gerektiğini söylemiş; disipline ilişkin konularda da özel kanunda hüküm bulunmaması halinde genel kanun olan 657 sayılı kanunun hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir. “Aksi düşünce mevzuata aykırı davranan yükseköğretim personeline halen yürürlükte bulunan disiplin cezalarının uygulanmaması sonucunu doğuracak, bu durum da kurumların çalışma düzeninin bozulmasına ve kuruluş amacı olan eğitim-öğretim hizmetlerinin sekteye uğramasına neden olacaktır.” diyerek Genel Kurul kararının bu kısmı bakımından yürütmenin durdurulması istemini reddetmiştir⁹.

Danıştay 8. Dairesinin Kararının Değerlendirilmesi

Benim de tamamıyla katıldığım söz konusu kararın karşı oy yazısında da belirtildiği gibi ortada hukuki boşluk olduğu tartışmasız bir gerçektir. Fakat “yasa koyucu tarafından konuya ilişkin yeni bir düzenleme yapıncaya kadar, yürütme organı veya idare makamlarının yasama organı yerine geçecek şekilde aynı konuyla ilgili ilk elden düzenleme yapabilmesi mümkün değildir.”¹⁰ Öğretim elemanlarını disiplin işlerinin YÖK tarafından düzenlenmesi açık bir yetki gaspıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk maddesi kanunun kapsamını gayet açık bir şekilde belirtmiştir. Bu maddeye göre üniversiteler özel kanun hükümlerine tabidir. Devlet memurları bakımından genel bir kanun olan 657 sayılı kanunun öğretim elemanlarına uygulanabilmesi bir istisnadır. Dolayısıyla

⁸ age

⁹ age

¹⁰ Danıştay Sekizinci Dairesi 09.03.2016 tarih ve E:2016/1221 sayılı kararının karşı oy yazısı; Akyılmaz, s.7; İkinci, s.31.

üniversitelere ve personeline ilişkin özel kanunlarda 657 sayılı kanuna bir atıf bulunması halinde genel kanun olan 657 sayılı kanunun uygulanması mümkün olabilecektir. “İstisna hükümlerinin dar yorumlanacağı bilinen bir yorum ilkesidir.”¹¹ Nitekim 2547 sayılı kanunda ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nda 657 sayılı kanuna açıkça atıfta bulunan hükümler mevcuttur. Her iki kanunda da sadece “özel” birtakım bölümlerde 657 sayılı kanuna atıflar vardır. Kanun koyucu 657 sayılı kanunu akademik personel için bir genel kanun olarak kabul etseydi kanunların bazı maddelerinde münhasıran açıkça 657 sayılı kanuna atıf yapmaz, 2547 sayılı kanunda hüküm bulunmayan tüm hallerde genel kanun olan 657 sayılı kanunun uygulanacağı yönünde bir hüküm getirirdi.

2547 sayılı kanunun 657 sayılı kanuna olan atfı özlük haklarına ilişkindir. Özlük haklarına ilişkin olan kuralın geniş yorumlanarak disiplin ve ceza işlerini de kapsayacağını düşünmek Anayasa’ya da aykırıdır. Zira Anayasa’nın 130. maddesinde yükseköğretime ilişkin kanunla düzenlenmesi gereken alanlar sayılırken özlük hakları ile disiplin ve ceza işlerinin ayrı ayrı belirtilmesinden özlük haklarının disiplin işlerini kapsamadığını anlaşılır¹².

Danıştay 8. Dairesinin ilgili kararındaki karşı oy yazısında da isabetle belirtildiği gibi öğretim elemanları ile devlet memurları farklı hukuki statülere sahip kamu personelleridir. Zira Anayasa 128. maddesinde kamu hizmetlerinin “memurlar ve diğer kamu görevlileri” eliyle görüleceği belirtilmiştir. Bu bağlamda kamu personeli devlet memurları ve diğer kamu görevlileri şeklinde iki kategoride ele alınmıştır. Öğretim elemanları da diğer kamu görevlilerindedir¹³. Dolayısıyla öğretim elemanlarını devlet memurları gibi düşünüp 657 sayılı kanuna tabi tutmak mümkün olmamalıdır.

Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu iptal kararında oluşabilecek hukuki boşluğu önlemek amacıyla yürürlük için dokuz aylık süreye hükmetmişti. Mahkeme şayet 657 sayılı kanunun uygulanması gerektiğini düşünseydi boşluktan söz edilemeyeceği için ayrıca yeni bir düzenleme yapılmasına imkân tanımak için süre vermezdi¹⁴.

Hülasa Danıştay 8. Dairesinin vermiş olduğu bu karar, bence, yerinde değildir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı yürürlüğe girdikten sonra yeni bir yasal düzenleme yapıncaya kadar Yükseköğretim Personeline disiplin soruşturması yapmak ve disiplin cezası vermek mümkün olmamalıydı.

¹¹ age

¹² age

¹³ age

¹⁴ age

Kanunsuz suç ve ceza olmaz temel hukuk prensibi gereğince bu türden fiillerin müeyyidesiz kalması gerekmektedir. İlgili kararın karşı oy yazısında da isabetle belirtildiği gibi hukuk devleti için birtakım suçların cezasız kalmasından çok daha vahimi kanunsuz olarak ceza verilmesidir¹⁵.

Ayrıca, Danıştay 8. Dairesinin kararından sonra yeni bir yasal düzenlemeye yapılıncaya kadar öğretim elemanlarının disiplin işlerine ilişkin uygulanabilecek bir usul kuralı da kalmamıştır. Bu anlamda da ortada bir hukuki boşluk vardır ve bir an için 657 sayılı kanunun usul kuralları açısından uygulanabileceğini kabul etsek dahi bu durum uluslararası hukuk ve Anayasa tarafından korunan üniversite özerkliği ile bağdaşmayacaktır. Zira 657 sayılı kanunda bazı disiplin cezalarının ancak vali ya da başkaca idari makamlar tarafından verilebileceği belirtilmektedir. Özerk bir kurum olan üniversitenin öğretim elemanlarına valinin disiplin cezası verebileceğini kabul etmek açıkça Anayasal kurallara aykırıdır. Dolayısıyla disiplin cezalarına ilişkin 657 sayılı kanunun uygulanmasının hukuka uygun olduğu yönündeki Danıştay 8. Daire kararına rağmen o dönemde bir usul kuralı olmadığı için disiplin soruşturması yapmak hukuken mümkün olmamalıydı.

Meri Durum

Yasa koyucu 02.12.2016 tarihinde 2547 sayılı kanunda birtakım değişiklikler yaparak disiplin ve ceza işlerini yeniden düzenlemiş ve böylece hukuki boşluk ve muğlaklık büyük oranda giderilmiştir. Kanunun 53, 53/A, 53/B, 53/C, 53/Ç, 53/D, 53/E, 53/F, 53/G maddeleri disiplin ceza işlerini düzenlemiştir. Mevcut durumda kanun önce disiplin ve ceza işlerine ilişkin genel esasları belirlemiştir. Bu kapsamda disiplin amirleri, hangi fiillerin hangi cezayı gerektiren suçları teşkil ettiği ve ceza soruşturmasında izlenecek olan usul düzenlenmiştir. Disiplin soruşturmasında uyulacak esaslar, savunma hakkı, görevden uzaklaştırma gereken hallerde izlenecek olan usul, zamanaşımı, disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar, uygulanacak genel ilkeler, disiplin kurullarının teşekkülü, itiraz ve nihayet özlük dosyasında saklanmasına ilişkin hükümler de kanun kapsamında düzenlenmiştir. Bu çalışmada bu hususlar teker teker ele alınmayacak, sadece muğlak olan ve birtakım sorunları beraberinde getirebilecek olan usul kuralları incelenmekle yetinilecektir.

¹⁵ age

Disiplin Cezası Verme Yetkisi

Kanunun 53/Ç maddesi disiplin cezası verme yetkisini düzenlemiştir:

Disiplin cezası verme yetkisi:

Madde 53/Ç- (Ek: 2/12/2016 - 6764/30 md.)

Disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar şunlardır:

a) Uyarma ve kınama cezaları sıralı disiplin amirleri tarafından, rektörler ve bağımsız vakıf meslek yüksekokulu müdürleri hakkında Yükseköğretim Kurulu Başkanı tarafından verilir.

b) Aylıktan veya ücretten kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme cezaları kisinin görevli olduğu birimdeki disiplin kurulu kararı ile verilir.

c) Üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezaları atamaya yetkili amirin teklifi üzerine Yüksek Disiplin Kurulu kararıyla verilir.

d) Rektörler, bağımsız vakıf meslek yüksekokulu müdürleri ve dekanlar hakkında aylıktan veya ücretten kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme, üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezaları Yüksek Disiplin Kurulu kararıyla verilir.

e) Aylıktan veya ücretten kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme, üniversite öğretim mesleğinden ve kamu görevinden çıkarma cezaları gerektiren fiillerle ilgili olarak öğretim elemanları hakkında Yükseköğretim Kurulu Başkanı disiplin amiri sıfatıyla doğrudan soruşturma açabilir. Bu kapsamda yapılan soruşturmalar sonucunda verilecek cezalar Yüksek Disiplin Kurulunca verilir.

Disiplin cezası vermeye yetkili makamlar, soruşturmada eksiklik olduğunun tespiti halinde de eksikliklerin giderilmesi amacıyla dosyayı iade edebilir, soruşturmacı tarafından önerilen disiplin cezasını aynen verebilir, hafifletebilir veya reddedebilir. Teklif edilen cezanın reddedilmesi halinde ilgili disiplin amiri ya da kurulu tarafından ret gerekçesine uygun olarak en geç üç ay içerisinde yeni işlem tesis edilebilir.

Disiplin cezası verme yetkisi devredilemez.

Disiplin kurulları gerekli gördüğü takdirde ilgilinin özlük dosyasını ve her türlü evrakı incelemeye, ilgili yerlerden bilgi almaya, her türlü incelemeyi yaptırmaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, kesif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.

Bu madde hükmüne göre bazı cezaları gerektiren hallerde disiplin cezası vermeye Disiplin Kurulu ya da Yüksek Disiplin Kurulu yetkilidir. Disiplin kurullarının nasıl teşekkül edeceği ise aynı kanununun 53/E maddesinde düzenlenmiştir:

Disiplin kurullarının teşekkülü:

Madde 53/E- (Ek: 2/12/2016 - 6764/32 md.)

Yüksek Disiplin Kurulu Yükseköğretim Genel Kuruludur.

Üniversite disiplin kurulu rektör dışındaki üniversite yönetim kurulu üyelerinden oluşur; kurula akademik olarak en kıdemli profesör üye başkanlık eder. Üniversite bağlı birimlerinin yönetim kurulları aynı zamanda disiplin kurulu olarak görev yapar. Bu birimlerin disiplin kurullarında dekan veya müdür yer alamaz. Bu durumda ilgili disiplin kuruluna kurul üyelerinden en yüksek unvanlı öğretim üyesi, en yüksek unvanlı öğretim üyesinin birden fazla olması halinde en kıdemli üye, öğretim üyesi bulunmaması halinde en kıdemli öğretim görevlisi başkanlık eder.

Yükseköğretim Kurulu personeli için disiplin kurulu, Genel Sekreterin başkanlığında, I. Hukuk Müsaviri ile Personel, Strateji Geliştirme, İdari ve Mali İşler Daire başkanlarından teşekkül eder.

Üniversitelerarası Kurul personeli için disiplin kurulu, Genel Sekreterin başkanlığında Genel Sekreter Yardımcısı ve Hukuk Müsavirinden teşekkül eder.

Yüksek Disiplin Kurulu hariç, disiplin kurullarında profesörlerle ilgili hususların görüşülmesinde doçent ve doktor öğretim üyeleri, doçentlerle ilgili hususların görüşülmesinde doktor öğretim üyeleri ve kendileri ile ilgili hususların görüşülmesinde ilgili üyeler görüşmelere katılamazlar.

Sorusturmada görev alanlar disiplin kurullarındaki oylamalara, disiplin kurulunda görev alanlar ile disiplin cezası verenler bu cezalara itirazların görüldüğü kurullardaki oylamalara katılamazlar.

Herhangi bir sebeple disiplin kurullarının teşekkül edememesi halinde eksik üyelikler esdeğer unvana sahip öğretim üyeleri arasından senato tarafından belirlenen üyelerce tamamlanır.

Disiplin kurullarının teşekkülünde birtakım sorunlar söz konusu olabilmektedir. Madde metninde üniversite bağlı birimlerin yönetim kurulları aynı zamanda disiplin kurulu olarak görev yapar denmektedir. O halde öncelikle fakülte, enstitü ve yüksekokulu yönetim kurullarının nasıl teşekkül ettiğine bakmak gerekmektedir. “Fakülte yönetim kurulu, dekanın

başkanlığında fakülte kurulunun üç yıl için seçeceği üç profesör, iki doçent ve bir doktor öğretim üyesinden oluşur.”¹⁶ Enstitü ve yüksekokul yönetim kurulu ise enstitü ya da yüksekokul müdürünün başkanlığında müdür yardımcıları ve ilgili müdürce gösterilecek altı aday arasından enstitü ya da yüksekokul kurulu tarafından seçilecek olan üç öğretim üyesinden oluşur¹⁷.

Yönetim Kurullarının teşekkülüne ilişkin düzenlemelerden açıkça anlaşılacağı üzere bu kurullarda sadece öğretim üyeleri görev yapabilirler. Ancak 53/E maddesinin ikinci fıkrasında disiplin kurullarında öğretim üyesi bulunmaması halinde öğretim görevlisi başkanlık eder denmektedir. İlgili yönetim kurullarının disiplin kurulu olarak görev yapacağı şeklindeki kanun hükmü ile bu hükümden hemen sonra bu kurullara kimi durumlarda öğretim görevlisinin başkanlık edebileceği şeklindeki hükmün birbiriyle çeliştiği tartışmasızdır. Zira üniversite ve bağlı birimlerin hiçbirinin yönetim kurulunda öğretim görevlisi yer alamaz.

Muğlak olan bir diğer husus ise kanunun 61. maddesine göre yükseköğretim kurulu dışındaki kurulların toplantı nisabı kurul üye tam sayısının yarıdan fazlası; karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Dolayısıyla disiplin kurullarında toplantıya katılanların salt çoğunluğu karar verebilecektir. Yüksekokul yönetim kurulu müdür, müdür yardımcıları ve üç öğretim üyesinden oluşmaktadır. Disiplin kurullarında müdür yer alamayacağından yüksekokul disiplin kurulu üç öğretim üyesi ve müdür yardımcıları ile teşekkül edecektir. Yüksekokullarda en çok iki müdür yardımcısı atabilmektedir. Kanun en çok dediğine göre eğer bir müdür yardımcısı varsa disiplin kurulu dört kişiden oluşacaktır. Bu durumda iki üye disiplin cezası verilmesi yönünde diğer iki üye ise aksi yönde karar verirse karar ne olacaktır? Aynı soru(n) enstitüler için de geçerlidir.

Disiplin kurullarının teşekkül edememesi halinde eksik üyeliklerin eşdeğer unvana sahip öğretim üyeleri arasından senato tarafından belirlenen üyelerce tamamlanacağı 53/E maddesinin son fıkrasından düzenlenmiştir. Senato daha önceden yedek üyeler mi belirlemiş olmalıdır, yoksa disiplin kurulunun teşekkül edememesi üzerine toplanıp yeni geçici üyeler mi belirlemelidir? Madde lafzından anlaşılan senatonun daha önceden her unvandaki öğretim üyelerinden bir takım yedek üyeler belirlemesi ve disiplin kurulu toplanamaması halinde bu üyelerin katılımıyla disiplin kurulunu teşekkül ettirmek gerektiğidir. Ancak yönetim kurullarının disiplin kurulu olarak görev yapacağı hükmü, yönetim kurulları için yedek üyelerin

¹⁶ 2547 sayılı kanunun 18. Maddesi.

¹⁷ 2547 sayılı kanunun 19. Ve 20. Maddeleri.

belirlenmesine ilişkin bir düzenlemenin olmaması ve toplantı nisabının kurul üye tam sayısının yarısından bir fazla olması şeklindeki düzenlemeler bir arada düşünüldüğünde burada da bir muğlaklık olduğu anlaşılmaktadır. O halde disiplin kurullarının eksik toplanabilmesi mümkün müdür? Örneğin bir enstitü ya da yüksekokulda görev yapan profesör hakkında disiplin işlemi yapılacaksa ve o birimde sadece iki profesör varsa disiplin kurulu nasıl teşekkül edecektir? Profesörler hakkındaki disiplin görüşmelerine profesör dışındaki öğretim üyelerinin katılamayacağından kurul tek kişi ile mi toplanacaktır? Ya da bir yüksekokulda yeterli sayıda öğretim üyesi olmaması durumunda yüksekokul yönetim kuruluna bir öğretim görevlisinin seçilmesi halinde disiplin kurulunun vermiş olduğu kararın hukuki geçerliliği ne olacaktır?

Rektör, dekan ve müdürlerin disiplin kurullarında katılamayacağı kanunda açıkça düzenlenmiştir. Uygulamada da sıkça olduğu gibi bunların katıldığı fakat oy kullanmadığı bir disiplin kurulunda alınmış olan kararların durumu nedir?

Rektör üst disiplin amiri olarak soruşturma açabilir. Bu durumda disiplin soruşturmasının üniversite disiplin kurulu tarafından mı ilgilinin bağlı bulunduğu birim disiplin kurulu tarafından mı yapılacağı hususu da tartışılabilir. Ancak 53/Ç maddesinde disiplin cezası vermeye yetkili olanlar sayılmıştır. Buna göre uyarı ve kınama cezaları sıralı disiplin amirlerince, aylıktan veya ücretten kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme cezaları kişinin görevli olduğu birimdeki disiplin kurulu kararı ile verilir. Dolayısıyla bağlı birimlerden birinde görev yapan bir öğretim elemanı hakkında üniversite disiplin kurulu değil, ilgili birim disiplin kurulu karar verebilir.

İtiraz

Yükseköğretim Kurulu Başkanı disiplin amiri sıfatıyla aylıktan veya ücretten kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme, üniversite öğretim mesleğinden ve kamu görevinden çıkarma cezaları gerektiren fiillerle ilgili olarak öğretim elemanları hakkında doğrudan soruşturma açabilmektedir. Bu durumlarda disiplin cezası vermeye Yüksek Disiplin Kurulu yetkilidir¹⁸. Peki Yüksek Disiplin Kurulu'nun bir öğretim elemanı hakkında vermiş olduğu disiplin cezasına karşı nereye itiraz edilecektir? İtiraz başlıklı 53/F maddesine göre aylıktan veya ücretten kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden

¹⁸ 2547 sayılı kanunun 53/Ç maddesini (e) fıkrası.

fazla ücretten kesme cezasına karşı itiraz mercii ilgilinin görevli olduğu üniversite disiplin kuruludur. Bu durumda daha üst kurul olan Yüksek Disiplin Kurulu'nun vermiş olduğu karara karşı daha alt bir kurula itiraz edilmesi sonucu doğacaktır ki bu durum itiraz kurumunun özüne aykırıdır.

Disiplin cezalarına “itiraz süresi cezanın tebliğ tarihinden itibaren yedi gündür. İtiraz mercileri itiraz tarihinden itibaren altmış gün içinde karar verir.”¹⁹. İtiraz mercii altmış gün içinde karar vermezse ne olacak? Disiplin ve adli cezalar aynı hukuki zemindedir, aynı esaslara tabidir. Yargısal benzer işlemler olan disiplin işlemleri sonucunda verilmiş olan disiplin cezaları kesindir. Ancak yargı bozabilir. Hukukumuzda kabul edilmiş olan zımni red müessesesi uyarınca 60 günlük sürede idare herhangi bir cevap vermezse dava zamanaşımı süresinin bu 60 günlük sürenin dolmasıyla başladığı kabul edilir. Her ne kadar hukukumuzda zımni red müessesesi kabul edilmiş olsa da Anayasa 125/3 hükmü “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden baslar.” demekle zımni reddin genel bir kural olarak kabulünün yersiz olduğunu ifade ettiğini düşünüyorum. Anayasa'nın bu açık hükmü gereğince idarenin cevap vermediği durumlarda ilgililer her daim dava yoluna gitme hakkına sahip olmalıdır.

Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezasının Uygulanmasındaki Bir Problem

Kanunun 53/D maddesinin 6. fıkrasına göre “birinci derecenin son kademesinden bulunması nedeniyle kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının uygulanamaması halinde brüt aylıklarının 1/4 ‘ü ile 1/2’si oranında aylıktan kesme cezası uygulanır.” Uygulamada disiplin kurullarınca sıklıkla kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının uygulanamayacağı bu kişilere doğrudan 1/4 ‘ü ile 1/2’si oranında aylıktan kesme cezası verilmektedir. Bu yeni bir ceza ihdas etmek anlamına gelmektedir ve hukuka aykırıdır. Zira kanunda aylıktan veya ücretten kesme cezası gerektiren fiiller ve hangi oranlarda kesinti yapılabileceği açıkça düzenlenmiştir. Aylıktan veya ücretten kesme cezası brüt aylıktan ya da ücretten 1/30 ile 1/8 oranları arasında kesinti yapmak şeklindedir. Kanuna göre disiplin kurullarınca birinci derecenin son kademesindekiler için kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verileceğinde olması gereken aylıktan ya da ücretten kesme cezası değil, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının

¹⁹ 2547 sayılı kanunun 53/F maddesi.
YÜHFD Cilt: XVI Sayı:2 (2019)

verildikten sonra bu cezanın ilgilinin brüt aylığının 1/4 ‘ü ile 1/2’si oranları arasında hangi oranda uygulanacağını belirtmesidir.

Geri Alınması

Geri alma, bir idari işlemin yine idarenin yapacağı bir işlemle yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hükümsüz sayılması iradesidir²⁰. Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren geçersiz sayılmasının doğal sonucu olarak idari işlemin geri alınması müessesesi ile bu işlem hiç yapılmamış gibi bir sonuç doğurmaktadır²¹. İdarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tabi olması malumdur. Ancak idare hukuka aykırı bir işlem yaptığını kendiliğinden fark ederse bu işlemin iptali için bir yargı kararına ihtiyaç duymaksızın yeni bir idari işlem ile bu hukuka aykırı işlemi sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırabilir. Geri alma kararının geçmişe dönük olması bu kararın idari yargı mercilerinde verilebilecek olan iptal kararına benzediğinin göstergesidir. Hatta uygulamada da geri alma kararı yerine “iptal” edildi şeklindeki kullanım da bu benzerliğin bir sonucudur²².

İdarenin işlemini geri almasının makul bir süre ile sınırlandırılması gerektiği kabul edilmektedir. Bu makul süre de idari işleme karşı dava açma süresi olarak kabul edilir. İdari işlemin geri alınması ile yargı mercii tarafından iptal edilmesi sonuçları itibariyle birbirine benzemektedir ve idari işleme karşı dava açma süresi geçtikten sonra işlemin kesinleşeceği kabul edildiği için dava açma süresi geri alma süresi olarak da kabul edilmektedir²³. Zira dava açma süresini geçiren ilgili, hukuki olmadığını düşündüğü idari işleme nasıl katlanmak zorunda kalıyorsa, idare de bu süre geçtikten sonra yapmış olduğu idari işlemin sonuçlarına katlanmak durumundadır.

İdari işlemlerin geri alınması konusunda birey lehine olan idari işlemler ve birey aleyhine olan idari işlemler şeklinde iki farklı görüş benimsenmektedir. Birey lehine hukuki sonuç doğuran, hak yaratıcı idari işlemler hukuka aykırı da olsa üstünden çokça zaman geçmişse geri alınması bireyin kazanılmış hakkını etkileyebileceğinden bu halde idari işlemler geri alınamamalıdır. Bunun aksine, bireye birtakım yükümlülükler yükleyen, onun aleyhine olan idari işlemler ise üstünden uzun bir süre geçmiş olsa dahi hukuka aykırı oldukları anlaşıldıklarında geri

²⁰ GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s.170.

²¹ ÖZAY İl Han, Gün Işığında Yönetim, İstanbul, 1996, s.464.

²² age

²³ AKYILMAZ Bahtiyar; SEZGİNER Murat; KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, s.473

alınabilmelilerdir²⁴. “Ferde külfetler yükleyen durumlar daima kaldırılmalıdır.”²⁵. Çünkü hukuk devletinde kişilerin bir haksızlığa uğrağının bilinmesine rağmen o haksızlığın sürmesine müsaade edilemez.

Disiplin cezaları da birer idari işlem olduğuna göre disiplin cezasını veren idare tarafından geri alınmaları mümkün müdür?

Danıştay’ın bu konuda içtihadı disiplin cezalarının geri alınmasını mümkün olmadığı yönündedir:

“Kamu hizmetinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi için gerekli onlemlerden olan disiplin cezası, niteliği gereği oteki idari işlemlerden farklıdır.

Disiplin cezası vermeye yetkili organlar, bu organların oluşumu, çalışma usulu, karar oluşturulması, bu kararlara itiraz ve bütün bu sürecin her aşaması için ongorülen süre koşulları ile disiplin cezası işlemi sıkı şekil şartına bağlı olarak uygulanabilmektedir.

Bu özellik, disiplin cezasının yeni bir idari işlemle ortadan kaldırılmasına engeldir. Ceza ancak bir yargı kararı yahut yasama tasarrufu ile iptal edilebilir veya disiplin cezasının ağırlığına göre, belli süreler geçtikten sonra sicil dosyasından silinmesi atamaya yetkili amirden istenebilir.”²⁶

Danıştay’ın kararı çoğunlukla bu yönde olsa da disiplin cezaları da bireye birtakım külfetler yüklemektedir. Yukarıda da izah edildiği gibi kişilere hukuka aykırı olarak verilmiş olan disiplin cezalarının geri alınamayacağını kabul etmek kişileri bu hukuksuzluğa katlanmak zorunda bırakacaktır. Kişileri hukuksuzluğa katlanmak zorunda bırakmak hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz. Dolayısıyla hukuka aykırı olarak verilmiş olan disiplin cezalarının idare tarafından her zaman geri alınabilmeli ve geri alındıktan sonra daha ağır bir ceza verilememelidir.

Sonuç

Hukukumuzda mahkemelerin yargılamalarda uyacağı usule ilişkin usul kanunları vardır; Hukuk Muhakemeleri Kanunu, İdari Usul Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu gibi. Ancak idarenin iş ve işlemlerinde hangi usullere

²⁴ DURSUN Selman, Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan içinde “İdari İşlemlerin Geri Alınması, Kaldırılması, Değiştirilmesi ve Düzeltilmesi”, Turhan Kitapevi, Ankara, 2005, s.104.

²⁵ ONAR

İstanbul, 1966, C.1, s.551.

²⁶ Danıştay 8.Dairesi, 12.10.1998 tarih, E:1998/4988, K:1998/3015 sayılı kararı.

tabi olacağına dair toplu bir usul kanunu yoktur. Bu durum çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Temel usul meselelerine ilişkin idarenin keyfi tutumlarına karşı idareyi yönlendirebilecek, zorlayabilecek genel bir düzenleme yoktur. İdare hukukuna ilişkin kimi kanunlarda bir takım usul düzenlemeleri olsa da genel ve çok temel meselelerde idareye yol gösterici nitelikte bir usul kanunun varlığına duyulan ihtiyaç şüphesizdir. Zira idare hukukunun temeli devletin yürütme faaliyetinin hukuk devleti ilkelerine uygun bir şekilde olmasını temin etmektir. Bu da ancak idarenin kanuniliği ile sağlanabilir. Dolayısıyla yargılama usullerine ilişkin olan kanunlar gibi idarenin faaliyetlerine ilişkin olarak da mutlaka usul kanunu olmalıdır.

İdari usul kanununun önemi yukarıda izah edilen yükseköğretim personeline uygulanacak olan disiplin işlerindeki belirsizliklerden de anlaşılmaktadır. Nitekim bir idari usul kanununun olmayışının yol açtığı sorunlar kimi zaman yargı kararlarıyla giderilse de uygulamada hukuk birliğinin sağlanamadığı aşıkardır. Bir usul kanununun yokluğu hem personel hem de idare açısından ciddi sorunlara yol açmaktadır. Gerçekten disiplin yaptırımını uygulanması gereken yükseköğretim personeline ilişkin verilmiş birçok disiplin cezası usul hataları sebebiyle yargı tarafından iptal edilmekte, bu durum üniversitelerde personeller bakımından disiplin cezalarına ilişkin bir rahatlık doğurmaktadır. Yine aynı şekilde belirsizliğin oluşu yükseköğretim personelinin de kendisine uygulanacak olan disiplin kurallarını tam anlamıyla bilememesi sonucunu doğurmakta ve bu belirsizlik hukuk güvenliğini zedelemektedir.

Yukarıda detaylıca izah edilen Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının yürürlüğünden, 02.12.2016 tarihinde 2547 sayılı kanunda yapılan düzenlemeye kadar olan süreçte verilmiş olan disiplin cezalarının durumu hukuk ilkeleri bakımından tartışılmaya muhtaçtır. Bahsi geçen dönemdeki disiplin uygulamaları kadar mevcut durumda kimi kurumlardaki disiplin uygulamaları da tartışmaya açıktır. Birim yönetim kurullarının disiplin kurulları olarak görev yapacağını kanunda düzenlenmiştir. Ancak yönetim kurullarında sadece öğretim üyeleri görev yapabilirken Kanun'un 53/E maddesi disiplin kurullarında öğretim üyesi bulunmaması halinde öğretim görevlisinin başkanlık edebileceğini söylemektedir. Bu durumda öğretim görevlisinin başkanlık ettiği ya da bulunduğu disiplin kurulunca verilmiş olan disiplin cezasının hukuk alemindeki durumu da tartışılmaya muhtaçtır.

Disiplin kurullarındaki toplantı nisabı YÖK Kanunu'nun kurulların çalışmalarına ilişkin hükmü gereğince üye tam sayısının yarından bir fazlası, karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. 4 kişiden oluşan bir disiplin kurulunda iki üye diğer iki üyeden farklı kanaate

sahip olursa disiplin cezası verilemeyecek midir? Nitekim bir yüksekokulda disiplin kurulunun pekâlâ dört kişiden oluşması mümkündür. Zira yüksekokul yönetim kurulu, müdür, müdür yardımcıları ve üç öğretim üyesinden oluşur. Tek müdür yardımcısının olduğu bir yüksekokulda müdür de toplantıya katılamayacağından kurul dört üyeden oluşmak durumunda kalacak ve sözünü ettiğimiz sorunla karşılaşılacaktır.

Tartışılması gereken bir başka husus ise Kanun'un 53/E maddesine göre disiplin kurullarının teşekkül edememesi durumunda eksik üyelikler eşdeğer unvana sahip öğretim üyeleri arasından senato tarafından tamamlanır. Disiplin kurulu toplantısı için toplantı yeter sayısı sağlanamazsa üniversite senatosu toplanıp geçici üye mi seçecektir yoksa senato önceden disiplin kurulları için yedek üyeler mi belirlemiş olmalıdır? Buradaki muğlaklık da uygulamada birtakım sorunlara yol açabilecektir.

Özetle, yüksek öğretim personeline uygulanacak olan disiplin hukukuna ilişkin çeşitli sorunlar gündemdedir ya da gündeme gelmelidir. Yasal düzenlemelerdeki belirsizlikler ve çelişkiler giderilmelidir. İdare hukuku alanında usul kuralları bakımından hukuk birliği sağlanabilmesi için bir idari usul kanununa duyulan ihtiyaç bu konuda da kendini göstermektedir.

KAYNAKÇA

2547 Sayılı Kanun

AKYILMAZ Bahtiyar, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku Ve Uygulamadaki Sorunlar”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2002.

AKYILMAZ Bahtiyar; SEZGINER Murat; KAYA Cemil, Turk Idare Hukuku, Seckin Yayınları, Ankara, 2015.

ÇINARLI Serkan, “Yükseköğretim Kurumlarında Disiplin Soruşturması Sorunu ve Alman Disiplin Mahkemeleri Modeli Örneği”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2011.

DURŞUN Selman, Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan içinde “İdari İşlemlerin Geri Alınması, Kaldırılması, Değiştirilmesi ve Düzeltilmesi”, Turhan Kitapevi, Ankara, 2005.

EKİNCİ Murat, “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2017

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002.

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr>

<http://www.resmigazete.gov.tr>

<https://www.danistay.gov.tr/>

- LİVANELİOĞLU Ömer Asım, Memur Disiplin Hukuku, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2. Baskı, 2013.
- ONAR Sıddık Sami, Idare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgun Matbaası, İstanbul, 1966, C.1.
- ÖZAY İl Han, Gün Işığında Yönetim, İstanbul, 1996.

