

## ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİNİN YÖNETİM YAPISI VE ANAYASA

Mümtaz SOYSAL

Orta Doğu Teknik Üniversitesi yöneticilerince alınan çeşitli kararların uyandırdığı tepki, kamu oyunun dikkatini yine bu Üniversitenin yönetim yapısı üzerine çekti. Kuruluşundaki ve işleyişindeki özel koşullar dolayısıyla ayrı bir statü içinde gelişmiş bulunan Orta Doğu Teknik Üniversitesinin 1961 Anayasasına göre böyle bir durumu sürdürüp sürdüremeyeceği yeniden tartışma konusudur. Gerçi, 27 Mayıs 1959 tarihli ve 7307 sayılı Orta Doğu Teknik Üniversitesi yasasının<sup>1</sup> Anayasaya aykırılığı konusunda henüz Anayasa Mahkemesine yapılmış bir başvurma yoktur ama, konunun bir dâva dolayısıyla yargı organlarında ileri sürülmesi ve Anayasaya aykırılık iddiasının bu yoldan Anayasa Mahkemesi önüne gelmesi muhtemeldir.

Sorun, 4936 sayılı Üniversiteler Yasası ile 7307 sayılı yasa arasındaki başkalıkları karşılaştırmaktan ibaret olan ve bunların Anayasaya uygunluğunu tartışmaktan öteye geçmeyen bir konu olarak değil de, Anayasa maddelerinin yorumlanışındaki sistem açısından ele alındığı zaman ilginç bir durum ortaya çıkıyor. Bu yazıda da, yasa hükümlerinin ayrıntıları içinde kaybolan bir incelemeye girişmek yerine, sorunun Anayasa yorumuyla ilgili yönüne ağırlık verilecektir.

### Mütevelli Heyeti ve Anayasa

Orta Doğu Teknik Üniversitesi konusunda yorumlanma bakımından özel dikkat isteyen Anayasa hükmü, üniversitelerle ilgili 120. maddenin 2. fıkrasıdır. Birinci fıkrasında «üniversiteler, bilimsel ve idarî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir» diyerek özerkliğin temel kuralını koyan 120. madde, ikinci fıkrasıyla, bu özerkliği «yönetim» bakımından sağlayacak olan kuralı getirmektedir :

(1) **Resmî Gazete** : 4 Haziran 1959, sayı 10222; **Düstur**: III. Tertip, 40. cilt, sf. 1208.

«üniversiteler, kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle yönetilir ve denetlenir». Oysa, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 7307 sayılı yasaya göre, «kendi üyeleri tarafından seçilmeyen» ve «Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile» atanan bir Mütevelli Heyetince «sevk ve idare» olunur.<sup>2</sup> 7307 sayılı yasanın hükümleri, bir yönetim ve karar organı olarak, Mütevelli Heyetinin yetkilerini hayli geniş tutmakta ve bu kurulu Üniversitenin en önemli kuruluşu durumuna getirmektedir.<sup>3</sup> Gerçi, sonradan, özellikle öğretim faaliyetlerinin yürütülmesi ve öğretim üyelerinin çalışmalarıyla ilgili olarak çıkarılan yönetmelikler Mütevelli Heyetinin bu çok geniş yetkilerini bir ölçüde kısıtlar gözükmektedir ama, normlar hiyerarşisi içinde, yasadaki hükümlerin ağırlığı ve önemi değişmeden kalmakta, dolayısıyla Üniversitenin temel yönetim yapısıyla Anayasa arasındaki uyum konusu çözümlenmeden durmaktadır.

Orta Doğu Teknik Üniversitesinin yönetim yapısındaki özelliklerle Anayasa arasındaki uyumsuzluktan sözedildiği zaman hemen ileri sürülen ve sanki çok sağlamış gibi daima kaçamak kapısı olarak kullanılan bir Anayasa hükmü, yine 120. maddenin 2. fıkrasında yer almış : üniversitelerin kendileri tarafından seçilen öğretim üyelerince yönetilmesiyle ilgili temel kuralı koyan Anayasa, bunun hemen ardından, «özel kanuna göre kurulmuş devlet üniversiteleri<sup>4</sup> hakkındaki hükümler saklıdır» diyor. Birçok kişiye göre, Orta Doğu Teknik Üniversitesinin 7307 sayılı yasadaki 3. maddenin ifadesiyle, bir Mütevelli Heyet tarafından «sevk ve idare» olunması, Anayasanın bu istisnası dolayısıyla mümkündür. Gerçekten bu hüküm, 120. maddenin Temsilciler Meclisindeki ikinci görüşülmesi sırasında, Kurucu Meclis üyeliğinden önce, aynı Üniversitede

(2) Madde 3, A bendi.

(3) Örneğin, aynı yasadaki 6. maddenin F bendine göre, «Mütevelli Heyeti, Üniversitenin ilmî, teknik ve milletlerarası mahiyetini gözönünde tutmak suretiyle müessesenin esas ve usûllerine göre türk ve diğer devletler vatandaşlarından idareciler, **öğretim üyeleri ve memurlar tâyin ve bunların ücretlerini, hizmet müddet ve şartlarını ve mukavele esaslarını, mer'î mevzuat hükümlerine tâbi olmaksızın tesbit eder.**»

(4) Bazıları Anayasada «kurulmuş» sözünün kullanılmış olmasını, bu istisnanın ancak Anayasadan önce kurulan üniversitelere uygulanabileceği yolunda yorumluyorlar. Aslında, bu doğru bir yorum sayılabilir. Ancak, ileride görülebileceği gibi, Anayasanın sistematiğine uygun ve daha geniş bir yorumdan sonra, çok daha sağlam bir sonuca varmak ve istisnayı, üniversite özerkliği çerçevesinde, bundan sonra kurulabilecek üniversiteler bakımından da kullanabilmek mümkündür. Başka bir deyimle, istisnanın alanını zaman içinde genişletmek, fakat kapsam olarak daraltıp belirli bir anlama kavuşturmak daha doğru olur.

de rektörlük de yapmış olan Turhan Feyzioğlu tarafından önerilmiş ve Anayasa Komisyonu da bu öneriye katıldığı için hüküm Anayasaya girmişti.<sup>5</sup> İşte, şimdiki yönetim yapısının Anayasaya uygunluğu konusundaki tartışma bu noktadan sonra başlıyor: Anayasadaki istisna hükmü, Orta Doğu Teknik Üniversitesinin 7307 sayılı yasaya göre düzenlenmiş olan yönetim yapısını ayakta tutmağa yeterli midir, yoksa Anayasadaki bu hükme rağmen, şimdiki yönetim yapısını yeniden düzenlemek mi gerekecektir? İkinci soruya «evet» denilebilirse, Mütevelli Heyetçe veya onun tarafından atanmış herhangi bir organca alınmış kararlar dolayısıyla açılacak dâvalarda, uygulanan yasa bakımından Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülebilecektir.

### Yorum Sistematiği

Bütün yasa hükümlerinde olduğu gibi, Anayasa hükümlerini yorumlarken de, maddelerin sırası, yazılış tarzı, fıkralandırılışı büyük önem kazanıyor; belli bir hükmün şu ya da bu fıkrada belirtilmiş olması onun değerini ve anlamını büyük ölçüde etkileyebilmektedir. Bu bakımdan 120. maddenin iç yapısı hayli ilginç. Bu madde, bütünüyle, «üniversite özerkliği»ni düzenliyor. «Özel kanuna göre kurulmuş» üniversiteler bakımından getirilen istisna, ayrı bir fıkra olarak yazılmadığı için, bu genel özerklik kuralının bir istisnası değil. Böyle bir hüküm, ancak, içinde yer aldığı kuralın, yâni üniversitelerin «kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle» yönetilmesi ve denetlenmesi kuralının istisnası sayılabilir. Başka bir deyimle, bu hüküm Orta Doğu Teknik Üniversitesi gibi özel kuruluşlu bir üniversitenin «özerk olmaması» sonucunu doğuramaz; daha doğrusu, *bir fıkra içindeki istisna, maddenin bütününe aykırı düşecek bir sonuca yolaçmamalıdır.* Özerklik, istisnasız olarak, bütün üniversiteler için kabul edilmiş olan bir kural. Yönetim ve denetim bakımından tanınmış olan istisnanın bu genel çerçeve içinde düşünülmesi ve «özerklikle çatışacak, hattâ özerkliğin tam tersine sonuçlar doğuracak» bir biçimde yorumlanmaması gerekir.

Sorunu daha somut terimlerle şöyle açıklamak mümkün : uluslararası nitelikte bölgesel bir üniversitenin kurulması ya da Türkiye'nin belli bir bölgesinde özel koşullara göre yavaş yavaş geliştirilmesi gereken yeni bir üniversitenin açılması gibi durumlarda,

(5) Bu konudaki görüşmeler için: Kâzım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Tutanaklar)** III. cilt. Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966, sf. 3303-3306. Feyzioğlu, önergesini açıklarken şu noktaları

«kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organlar» formülünden uzaklaşmak ve yeni çözümler aramak zorunluluğu duyulabilir. Örneğin, yeni kurulmakta olan bir üniversitenin, geçici bir süre için, başka üniversitelerin öğretim üyelerince yönetilmesi gerekli görülebilir; hattâ başlangıçtaki öğretim üyesi sıkıntısı dolayısıyla bu durum zorunlu da olabilir. Özel koşullar içinde yeni kurulmakta olan üniversitelerin böyle bir «başlangıç vesayeti» altında tutulmaları mümkündür. Uluslararası bölgesel nitelik taşıyan bir üniversitenin de «kendi» öğretim üyelerinin dışından başka temsilcilerin katılmasıyla yönetilmesi düşünülebilir; hattâ bazan bu temsilcilerin yerli ve yabancı hükûmetlerce atanması da mümkündür. Ama, bütün bu durumlarda unutulmaması gereken önemli bir nokta var: kurulacak olan üniversite yine «özerk» kalacaktır; dolayısıyla «kendi öğretim üyeleri dışından» kimselerin yönetim ve denetimde rol alması, tüm özerkliği ortadan kaldıracak, hattâ zedeleyecek ölçülere varmamalıdır. Bu bakımdan herhalde ilk akla gelen tedbir, çeşitli yönetim ve denetim kurullarında asıl ağırlığın «Anayasaca üniversite öğretim üyelerine tanınmış bütün statü haklarından tam bir özerklik içinde yararlanan» kişilerde bulunmasını sağlamak ve böylece dıştan katılmanın maddedeki temel kural olan «özerklik» kuralını zedelemesini önlemek olabilir. Üniversitenin yönetimini ve denetimini özerk olarak davranabilmelerine imkân bulunmayan kimselerden kurulmuş kurullar eline vermek ve ondan sonra yine de «özerklik» kuralının işleyeceğini söylemek, en azından Anayasanın sağladığı bir hakkı kötüye kullanmak olur. İşte, Orta Doğu Teknik Üniversitesinin organlarını ve en başka Mütevelli Heyetini böyle bir yorum açısından incelemek gereklidir.

### **Mütevelli Heyetinin Kuruluşu**

7307 sayılı yasaya göre Orta Doğu Teknik Üniversitesini «sevk ve idare» edeceği söylenen Mütevelli Heyeti, gerek kuruluşu, gerekse üyelerinde aranan nitelikler bakımından, üniversitelere ta-

---

belirtmektedir:» ...mesele şudur: 4936 sayılı kanuna göre Türkiye'de kurulmuş üniversiteler vardır, yani bu kanuna göre işlemekte olan üniversiteler vardır, Ankara, İstanbul ve teknik üniversiteler gibi. Bir de, Atatürk Üniversitesi, Orta Doğu Üniversitesi gibi, yine devlet tarafından kurulmuş, Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği kanunla kurulmuştur. Bu üniversitelerin de bu prensiplere tâbi olmaları tabiidir... Amerika'da üniversiteler muhtardır. Onların muhtariyet anlayışları mütevelliler heyetinin idaresi esasına göre düzenlenmiştir... Bizde de bu şekilde üniversiteler kurulabilir.»

nınmış olan «özerkliği kullanabilecek» yapıda bir organ değil. Hatta, bu organın, özerkliğe tam anlamıyla «ters düşen» bir durumu sağlayabilmek için kurulmuş olduğu bile kolaylıkla söylenebilir.

a) Mütevelli Heyet üyelerinin artması, *kısmen değil bütünüyle*, siyasal organlara bırakılmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, 7307 sayılı yasadaki 3. maddenin A bendine göre, «üyeler bakanlar kurulunun kararı ve cumhurbaşkanının tasdiki» ile atanır. Yasa, bununla da kalmamış, daha da ileri giderek, Mütevelli Heyet üyelerinin doğrudan doğruya devlet memurlarından seçilmesine de imkân vermiştir : aynı maddenin D bendi, «Mütevelli Heyet âzasından üçünün Türkiye devletinde seçimle iktisabedilen bir âmme hizmetinde bulunanlardan veya *devlet memurlarından* seçilmesi caizdir» diyor. Böylece, «kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyeleri»nin yerini, siyasal makamlarca atanan memurların da katıldığı, hattâ doğrudan doğruya siyasal nitelik taşıyan «seçimle iktisabedilmiş» belediye başkanlığı, il genel meclisi üyeliği gibi görevlerde bulunanların oy sahibi olduğu bir organ almaktadır. Bu atanmalar ve dolayısıyla yönetime dıştan katılmalar, görevsel nitelikte «kismî bir temsil» için yapılmış olsaydı, Anayasada söz konusu edilen genel kuralın, yâni «yönetim özerkliği»nin zedelenmediğini ileri sürmek mümkün olabilirdi. Ama, yasa, yönetim organının bütününi bu yoldan kurmaktadır.

b) Siyasal makamlarca atanan Mütevelli Heyeti üyelerinde aranacak *nitelikler* de bunları öğretim üyelerinin niteliklerine yaklaştırmak şöyle dursun, tam ters yönde bir tutumu yansıtmakta ve böylece Anayasanın ilkesi daha da çok zedelenmiş olmaktadır.

Gerçekten, 7307 sayılı yasanın 3. maddesindeki B bendine göre, «mütevellilerden her birinin gençliğin yetiştirilmesine âlâka göstermiş olan, geniş kültür anlayışına sahip, iyi karakterde, seçkin Türk vatandaşı» olması yeterli sayılmaktadır. Bu niteliklerin ne derece yoruma elverişli olduğu ve ne kadar kolaylıkla karşılanabileceği açık. Üstelik, bundan sonra gelen C bendi, Üniversite yönetimini kendi üyelerinin yetkisinden bütünüyle koparma eğilimini açıkça ortaya koymakta ve Üniversitenin kendi üyelerini yönetime katılmaktan alıkoymaktadır. «Mütevellilerden hiçbiri Orta Doğu Teknik Üniversitesinde öğretim üyesi, idareci ve müstahdem olarak vazife alamaz».

c) Yasa, siyasal iktidarın takdirine bu derece bağlı olarak meydana getirdiği Mütevelli Heyetine tam bir bağımsızlık tanımış değildir. Bağımsız organların temel niteliği, kendi üyelerini koru-

mak ya da değiştirmek bakımından tam söz sahibi olmalarıdır. Oysa, Mütevelli Heyeti, kendi üyelerinden birinin bu sıfatını kaldırmayı 3. maddenin F bendindeki deyimle «üniversitenin yüksek menfaatleri bakımından faydalı» görse bile, sıfatın kalkması yine aynı bendin hükmüne göre «Maarif Vekilinin tasvibi»ne bağlıdır. Buna karşılık, Anayasanın 120. maddesindeki 3. fıkra «üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, üniversite dışındaki makamlarca, her ne surette olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılmazlar» diyor. 7307 sayılı yasadaki hüküm, bu Anayasa hükmünün «tamamlayıcı karşıt kavramı»yla tam bir çelişki halindedir ve açıkça Anayasaya aykırı bir nitelik taşımaktadır.

### Rektör ve Bilimsel Özerklik

Orta Doğu Teknik Üniversitesi rektörünün seçimi de Üniversitenin kendi üyelerine bırakılmamıştır. 7307 sayılı yasadaki 4. maddenin A bendine göre, «rektör, türk vatandaşları arasından, rektör seçimi için toplanan Mütevelli Heyetinin tam sayısının üçte iki ekseriyeti ile seçilir». Yönetim özerkliğini ortadan kaldıracı nitelikte bir kurul tarafından seçilen üniversite rektörü, sembolik yetkilere sahip ve ancak sınırlı birtakım görevleri yerine getiren kimse durumunda olsaydı, seçimindeki bu özellik büyük sakıncalar doğurmayabilirdi. Ama, Orta Doğu Teknik Üniversitesinin rektörü, 4936 sayılı yasaya göre çalışmakta olan üniversitelerdeki rektörlere oranla çok daha yetkili ve gerçekten «yönetici» durumda bulunan bir kişidir. 7307 sayılı yasadaki 4. maddenin C bendi, «rektör, üniversite öğretim üyeleri ile personeli üzerinde *doğrudan doğruya murakabe salâhiyetine* sahiptir» diyor. Bu derece geniş bir «denetleme yetkisi»nin yine 120. maddeyle bütün üniversitelerin öğretim üyelerine ve yardımcılara tanınmış olan «serbest araştırma ve yayın» ilkesiyle nasıl bağdaştırılabileceği belli değildir ve bütün iş rektörün tutumuna bırakılmıştır. Bu konunun da, yasaya uygun ama Anayasaya aykırı bir denetleme işlemi dolayısıyla yargı organları önüne gelmekte gecikmeyeceği muhakkak.

Yasaya göre, rektörün durumu, yanındaki danışmanın niteliği dolayısıyla da özellik taşımaktadır. Orta Doğu Teknik Üniversitesi yasasının 5. maddesine göre, «Mütevelli Heyeti, ilimde ve teknik öğretimde müstesna tecrübesiyle tanınmış ve temayüz etmiş olan ve *türk vatandaşı olmayan* bir kimseyi müşavir rektör seçer». Bu durumda, özerklik ilkesine aykırı olarak kurulmuş bir kurumca seçilen ve yabancı bir danışmanla birlikte çalışan rektörün sahip

olduğu yönetim ve denetim yetkileri büsbütün önem kazanmaktadır.<sup>6</sup>

### Yeniden Düzenleme

Anayasadaki istisnanın, Orta Doğu Teknik Üniversitesini, 1961'den önce yürürlükte bulunan hükümlere göre ve bunlarda hiçbir değişiklik yapmaksızın yönetmek ve denetlemek yetkisi vermediği açıktır. İstisna, özerklik ilkesini zedelememek koşuluyla tanındığına göre, Üniversitenin yönetimi ve denetimi bakımından gerekli görülmüş ya da görülebilecek olan «istisnaî durumlar»ın bu ilkeye uygun bir biçime sokulması gerekir. Zaten bu nokta, Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında, Anayasa Komisyonu sözcüsü Muammer Aksoy tarafından da açıkça ortaya konmuştur: «... Ama belirtmek isteriz ki, genel Üniversiteler Kanununa zıt olarak birtakım özel kanunlarla kurulmuş olan ve şimdi ilâve edilmek istenen kayıttaki şartta uygun olmayan üniversitelerin, *vaktiyle muhtariyet esasına aykırı olarak kurulmuş olsalar bile, bünyelerini değiştirmek mecburiyeti vardır.*»<sup>6</sup> Kaldı ki, Temsilciler Meclisindeki tartışmalarda sözcüler ya da üyeler farklı bir görüşle bu istisnayı kabul etmiş olsalardı yine de 120. maddenin sistematüğinden ve Anayasanın kendi mantığından hareket ederek aynı sonuca varmak mümkündü.

Bu durumda, Orta Doğu Teknik Üniversitesi yasasını ya da 4936 sayılı yasa dışında kurulmuş olan üniversitelerin «özel» yasalarını Anayasadaki temel ilkelerin ışığında yeniden ele almak ve istisnaların «Anayasaya aykırılıklar» hâline gelmesini önlemek zorunludur.

(6) Maddedeki bu yetkinin bir «müşavir rektör» için kullanılacağı, yâni bir «danışma» görevinin yerine getirilmesine yarayacağı söylene bile, aynı yasanın 6. maddesi Mütevellit Heyetine «diğer devletler vatandaşlarından idareciler, öğretim üyeleri ve memurlar tayin etmek» yetkisini vermektedir. Burada doğrudan doğruya «yabancı yöneticiler»den söz edildiği açıktır. Kaldı ki yasanın «malî hükümler»le ilgili 13. maddesinin 2. fıkrasında, üniversite hesaplarını denetleyecek üç murakıptan «birinin ecnebi olması caizdir» deniyor. Bu durumu üniversitelere tanınmış olan «kamu» tüzel kişiliğiyle, idare hukuku esaslarıyla ve «millî devlet» ilkesiyle ne derece bağdaşabileceği de ayrı bir inceleme konusudur.

(7) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Tutanakları). III. cilt, sf. 3305.

