

TÜRK YÜKSEKÖĞRETİM DÜZENİNDE ÖĞRETİM ÜYESİ YETİŞTİRİLMESİNİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

*Yrd. Doç. Dr. K. Burak Öztürk**

ÖZET

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun araştırma görevlisi statüsünü öngören 33 üncü maddesi, 35 inci madde ile birlikte değerlendirildiğinde, öğretim elemanı istihdam edilmesi suretiyle öğretim üyesi yetiştirilmesinin yasal çerçevesini oluşturmaktadır. Türk yükseköğretim sisteminde öğretim üyesi yetiştirilmesini sağlamak için Yükseköğretim Kurulu tarafından yürütülmekte olan Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı (ÖYP), özellikle esas aldığı merkezi yerleştirme sistemiyle, yükseköğretime ilişkin yasal düzenlemelerin çizdiği çerçevenin dışında kalmaktadır. Herhangi bir yasal dayanağı bulunmayan ÖYP modelinin yasal düzenlemelerde Anayasa'da öngörülen üniversite özerkliği ilkesine uygun değişiklikler yapılmadan uygulanması hukuken mümkün değildir.

Anahtar Kelimeler: Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı (ÖYP), araştırma görevlisi, yükseköğretim, merkezi yerleştirme, idare hukuku.

LEGAL FRAMEWORK OF TRAINING OF ACADEMICS IN TURKISH HIGHER EDUCATION SYSTEM

ABSTRACT

Article 33 of the Higher Education Law no. 2547, providing rules concerning research assistants, combined with article 35 of the same Law, constitutes the legal framework of training of academics by means of recruiting academic staff. Academics Training Programme, which is

* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

implemented by the Council of Higher Education, does not fit in the framework drawn by the legal dispositions, notably because of the central recruitment system it provides. The above mentioned Programme, which has no legal basis, can not be carried on unless necessary amendments are made to the relevant legal dispositions in conformity with the principle of the autonomy of universities provided by the Constitution.

Keywords: Academics Training Programme, research assistant, higher education, central recruitment, administrative law.

GİRİŞ

Anayasa'nın 130 uncu maddesinin ifadesiyle, “(ç) *ağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere*” kurulan üniversitelerin, bu faaliyetleri yerine getirebilmek için “insan gücü”ne ihtiyaç duyduğu ortadadır. Türkiye’de sayıları giderek artan yükseköğretim kurumlarındaki öğretim üyesi açığı¹, bu ihtiyacın tam olarak karşılanamadığını göstermektedir². Öğretim üyelerinin yetişmesinde, üniversitelerce sağlanan lisansüstü öğretim vazgeçilmez bir öneme sahip olmakla birlikte, bunun tek başına yeterli olmadığı ve bir öğretim üyesi yetiştirme sisteminin geliştirilmesi gerektiği savunulmaktadır³.

Türk yükseköğretim sistemi içerisinde, bu ihtiyacın karşılanmasında başvurulabilecek araçlardan en belirginini, araştırma

¹ Türkiye’de öğretim elemanı açığına ilişkin veri ve değerlendirmeler için bkz. *Çetinsaya, G.:* Büyüme, Kalite, Uluslararasılaşma: Türkiye Yükseköğretimi İçin Bir Yol Haritası, 2. B., Eskişehir 2014, s. 128 v.d.

² Öğretim üyesi ihtiyacı karşılanmadan yeni üniversiteler kurulmasının bu açığın oluşmasının önemli nedenlerinden birini oluşturduğu söylenebilir. Bkz. *Karakütük, K./Özdemir, Y.:* “Bilim İnsanı Yetiştirme Projesi (BİYEP) ve Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı’nın (ÖYP) Değerlendirilmesi”, *Eğitim ve Bilim*, C. 36, S. 161 (2011), s. 28.

³ *Çetinsaya*, s. 136-137.

görevlisi statüsüdür⁴. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun⁵ getirdiği düzen içerisinde bu statünün öğretim üyesi yetiştirilmesi amacı ile ilişkisinin irdelenmesi, konuya ilişkin yasal çerçevenin de ortaya konmasını sağlayacaktır. Ancak bu çalışmanın asıl amacı, Türkiye'de öğretim üyesi yetiştirilmesine ilişkin olarak neredeyse on beş yıldır uygulanan Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı'nın (ÖYP) bu yasal çerçeve içerisinde değerlendirilmesidir.

I. Öğretim Üyesi Yetiştirilmesi ve Araştırma Görevlisi Statüsü

Türk yükseköğretim sisteminde araştırma görevlisi statüsünü düzenleyen ana hüküm, 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesinde yer almaktadır. Bununla birlikte, aynı Kanun'da araştırma görevlilerine ilişkin başka bazı düzenlemeler de mevcuttur. Araştırma görevlisi statüsünün öğretim üyesi yetiştirilmesi amacı ile ilişkisinin tam olarak ortaya konabilmesi için, 33 üncü madde yanında, sözü edilen diğer düzenlemelerin de değerlendirilmesi zorunludur.

A. Temel Hüküm: 2547 sayılı Kanunun 33 üncü Maddesi

Araştırma görevlisi, 2547 sayılı Kanunun 33 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, öğretim yardımcıları arasında düzenlenmektedir. Buna göre, “(a)araştırma görevlileri, yükseköğretim kurumlarında yapılan araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olan ve yetkili organlarca verilen ilgili diğer görevleri yapan öğretim yardımcılaridir”. Aynı hüküm, araştırma görevlilerinin atanmasında yetkili makam ve atanma usulünü düzenlerken, atamanın belirli süre için yapılacağını da öngörmektedir: “Bunlar, ilgili anabilim veya anasanat dalı başkanlarının önerisi, Bölüm Başkanı, Dekan, enstitü, yüksekokul veya konservatuvar müdürünün olumlu görüşü üzerine rektörün onayı ile araştırma görevlisi kadrolarına en çok üç yıl süre ile atanırlar; atanma

⁴ Danıştay da bir kararında, araştırma görevliliği kadrosunu “akademik kariyerin başlangıcı” olarak nitelirmektedir. Bkz. Danıştay 8. D., 24.6.1998, E. 1998/2002 K. 1998/2374 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası). Yine Danıştay'a göre, “(a)araştırma görevlileri, öğretim üyelerinin kaynağını oluşturur”. Bkz. Danıştay 8. D., 18.10.2004, E. 2004/2158 K. 2004/3865 (UYAP – Bilgi Bankası).

⁵ R.G. 6.11.1981 – 17506.

süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunlar aynı usulle yeniden atanabilirler”.

2547 sayılı Kanunun araştırma görevlisi statüsünü düzenleyen temel hükmü niteliğindeki 33 üncü maddesi, bu statü ile lisansüstü öğretim arasında herhangi bir ilişki kurmamaktadır. Bir başka anlatımla, anılan madde uyarınca, araştırma görevlilerinin aynı zamanda lisansüstü öğretim yapması ya da lisansüstü öğrenciler arasından atanması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır⁶. Lisansüstü öğrenim görmeyen ya da bu öğrenimi tamamlamış bir kimsenin de araştırma görevlisi kadrosuna atanmasına engel yoktur.

Bu bakımdan, 33 üncü madde tek başına, araştırma görevlilerinin öğretim üyesi kaynağı olduğu ve genel olarak araştırma görevlisi statüsünün öğretim üyesi yetiştirilmesi amacına hizmet ettiği yolunda bir yaklaşımın hukuki çerçevesini oluşturmaya elverişli değildir. Bu maddede araştırma görevlisi istihdam edilmesi, yükseköğretim kamu hizmetinin

⁶ Danıştay da bir kararında, 2547 sayılı Kanun’un 50/d maddesinden farklı olarak, 33 üncü madde uyarınca yapılan atamalarda, ilgilinin doktora eğitimini tamamlamış olmasının tek başına görev süresinin uzatılmamasına gerekçe oluşturamayacağına karar vermiştir. Bkz. Danıştay 8. D., 7.2.1995, E. 1994/2851, K. 1995/365 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası). Bununla birlikte Danıştay’ın, 2547 sayılı Kanun’un 33 üncü maddesi uyarınca atanan bir araştırma görevlisinin doktora eğitiminde başarısız olması nedeniyle kadrosu ile ilişkisinin kesilmesine ilişkin işleme karşı açılan davada, “2547 sayılı Yasanın 33. maddesinde araştırma görevlilerine doktora yapma gibi bir zorunluluk getirilmediğinden, davacının doktora eğitiminde başarısız olduğundan bahisle eski görevine başlatılmamasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle” işlemi iptal eden İdare Mahkemesi kararını bozduğu görülmektedir. Bkz. Danıştay 8. D., 18.10.2004, E. 2004/2158 K. 2004/3865 (UYAP – Bilgi Bankası). Bozma kararında yer alan şu ifadeler dikkat çekicidir: “(Araştırma görevlilerinin) yüksek lisans ve doktora eğitimini süresinde başarmaları gerekir. Yüksek lisans ve doktora eğitiminde başarısız elemanların araştırma görevliliği görevine de son verilmemesi halinde, bu kadrolar başarısız kişiler tarafından devamlı şekilde işgal edilmiş ve üniversitenin ihtiyacı olan ve öğretim üyelerinin kaynağını oluşturan yeni ve başarılı araştırma görevlilerinin atanması imkansız hale geleceğinden, doktora öğreniminde başarısız olduğu tartışmasız bulunan davacının araştırma görevlisi kadrosunu işgal etmesinde kamu yararı ve hizmet gereklerine uyarlık bulunmadığından, davanın reddine karar verilmesi gerekirken, işlemin iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir”. Aynı yönde bkz. Danıştay 8. D., 16.5.2005, E. 2004/4516 K. 2005/2324 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası).

yürütülmesine yardımcı olacak insan kaynağının sağlanması amacına dönük olarak öngörülmektedir. Bu bakımdan, 33 üncü maddede yapılan tanım, araştırma görevlileri ile yine aynı maddede düzenlenen uzman, çevirici, eğitim-öğretim planlamacısı gibi diğer öğretim yardımcısı statüleri arasında öğretim üyesi yetiştirilmesi yönünden bir ayırım yapmaya olanak tanımamaktadır.

Bununla birlikte, 33 üncü madde hükmü, lisansüstü öğrenim gören kişilerin araştırma görevlisi kadrosuna atanmasına ya da araştırma görevlilerinin lisansüstü öğrenim görmesine engel oluşturmadığı gibi, “*lisansüstü eğitim – öğretim için yurtdışına gönderilecek araştırma görevlileri*” hakkında da hükümler içermekle, araştırma görevlisi kadrosunun öğretim üyesi yetiştirilmesinin bir aracı olarak kullanılmasını tümüyle dışlamadığını göstermektedir. Ne var ki, araştırma görevlisi kadrosunun bu amaç doğrultusunda kullanılmasına ilişkin açık bir dayanağı, başka yasal düzenlemelerde aramak gerekmektedir.

B. Araştırma Görevlisi Statüsüne İlişkin Diğer Yasal Düzenlemeler

1. 2547 sayılı Kanunun 50/d Maddesi

2547 sayılı Kanunun 50/d maddesinde, “*(l)isans üstü öğretim yapan öğrenciler(in), kendilerine tahsis edilebilecek burslardan yararlanabilecekleri gibi, her defasında bir yıl için olmak üzere öğretim yardımcılığı kadrolarından birine de atanabil*”ecekleri öngörülmektedir. Aslında bu hükmün, 33 üncü maddede öngörülenden farklı bir araştırma görevlisi statüsü öngördüğünü söylemek mümkün değildir; zira bu maddede düzenlenen yalnızca lisansüstü öğrencisine öğretim yardımcılığı kadrolarından birine atanabilme olanağı getirilmesidir. Bu atama ise, 33 üncü madde uyarınca ve 33 üncü maddede öngörülen kadroya yapılacaktır. 2547 sayılı Kanunun 50/d maddesinde getirilen ve 33 üncü maddeye göre farklılık arz eden tek husus, atamanın her defasında bir yıl için yapılmasıdır. 33 üncü maddede atamanın en çok üç yıl için yapılabileceği öngörüldüğünden, 50/d maddesi, esasen, atama süresi yönünden de bir farklılık getirmemekte; yalnızca idarenin atama süresini

belirlemek konusunda sahip olduğu takdir yetkisini, 50/d maddesi delaletiyle yapılacak atamalar yönünden, bağlı yetkiye dönüştürmektedir.

Bu hükümle, öğretim yardımcılığı kadrosu ile lisansüstü öğretim arasında doğrudan bir ilişki kurulduğu görülmektedir. Ancak bu düzenlemenin mantığı, öğretim üyesi yetiştirilmesini sağlamak üzere bir araştırma görevlisine lisansüstü öğrenim yaptırılması olmayıp, tam tersine, lisansüstü öğrencisine araştırma görevlisi kadrosuna atanmak suretiyle bir olanak sağlanmasıdır⁷. Ayrıca, bu düzenlemeye dayanılarak Üniversitelerarası Kurul tarafından çıkartılan Lisansüstü Öğrenim Görenlerden Öğretim Yardımcısı Kadrolarına Atanacakların Hak ve Yükümlülükleri ile Tıpta Uzmanlık Öğrencilerinin Hakkında Yönetmeliğin⁸ 10 uncu maddesi uyarınca, “2547 sayılı kanunun 50. maddesine göre öğretim yardımcılığı kadrolarına geçici olarak atanıp, yüksek lisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrenimlerini başarı ile tamamlayarak yüksek lisans, doktora veya sanatta yeterlik diploması veya tıpta uzmanlık belgesi alanların kadro ile ilişkileri(nin) kendiliğinden kesil”mesi, 50 nci maddeye göre atama yapılan araştırma görevlisi kadrosunun görece güvencesiz niteliğini ortaya koymaktadır⁹. Lisansüstü öğrenim tamamlandığı anda araştırma görevlisi statüsü ile ilişkinin kesilmesini, öğretim üyesi yetiştirilmesi amacı ile bağdaştırmaya olanak bulunmadığı açıktır.

⁷ Danıştay’a göre de, “Yasanın 50. maddesinin (d) bendine göre yapılan atamalarla, lisansüstü eğitim yapan öğrencilerin, bu eğitimleri süresince maddi olarak desteklenmeleri amaçlanmakta”dır. Bkz. Danıştay 8. D., 7.2.1995, E. 1994/2851, K. 1995/365 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası).

⁸ R.G. 13.10.1984 – 18544.

⁹ Aslında Yönetmelikte yer alan, “yüksek lisans, doktora veya sanatta yeterlik diploması veya tıpta uzmanlık belgesi alanların kadro ile ilişkileri(nin) kendiliğinden kesil”eceği kuralının, 2547 sayılı Kanun’un 50/d maddesinin, atamaların “her defasında bir yıl için” yapılacağı açık hükmü ile bağdaşmadığı da ortadadır. Zira Kanun’da öngörülen bir yıllık süre dolmadığı halde, Yönetmelik uyarınca diplomanın alınması ile ilişkinin kesilmesi sonucu doğmaktadır. Kamu görevi ile ilişkinin sona ermesi neticesini doğuran bir düzenlemenin, Kanun’a açıkça aykırı olarak idarenin düzenleyici işlemi ile öngörülmesine olanak bulunmamaktadır.

2. 2547 sayılı Kanunun 35 inci Maddesi

Öğretim üyesi yetiştirilmesine ilişkin açık hüküm, 2547 sayılı Kanun'un 35 inci maddesinde yer almaktadır. Bu maddenin birinci fıkrası uyarınca, “(y)ükseköğretim kurumları; kendilerinin ve yeni kurulmuş ve kurulacak diğer yükseköğretim kurumlarının ihtiyacı için yurt içinde ve dışında, kalkınma planı ilke ve hedeflerine ve Yükseköğretim Kurulunun belirteceği ihtiyaca ve esaslara göre öğretim elemanı yetiştirirler”.

Görüldüğü gibi, 35 inci maddenin birinci fıkrası, yükseköğretim kurumlarına öğretim elemanı yetiştirme görevi vermekle birlikte, bunun yöntemi ya da hukuki araçları hakkında herhangi bir hüküm ihtiva etmemektedir. Düzenlemede bu görevin YÖK'ün belirteceği ihtiyaç ve esaslara göre yerine getirileceği öngörülmüş olmakla birlikte, YÖK'ün bu konuda sahip olduğu “esas belirleme” yetkisinin son derece sınırlı olduğu açıktır. Anayasa'nın 130 uncu maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca, “öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri” ile “öğretim elemanı yetiştirme”, kanunla düzenlenmesi gereken konular arasındadır. Bu nedenle, YÖK'ün 35 inci madde hükmüne dayanarak, öğretim üyesi yetiştirilmesi amacıyla, sözgelimi 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesinde öngörülenden farklı bir araştırma görevlisi statüsü yaratmasına olanak bulunmamaktadır¹⁰.

Hal böyle olunca, 2547 sayılı Kanun'un 35 inci maddesinin birinci fıkrası, geniş ve soyut ifade biçimiyle öğretim üyesi yetiştirilmesine ilişkin farklı yöntem ve modellere olanak tanır görünmekle birlikte, bu yöntem ve modelleri de 2547 sayılı Kanun'da aramak gerekir. Bu noktada, 35 inci maddenin ikinci fıkrasında, öğretim üyesi yetiştirilmesine ilişkin somut ve uygulanabilir bir model öngörüldüğü görülmektedir. Buna göre, “(ö)ğretim elemanı yetiştirilmesi amacıyla üniversitelerin araştırma görevlisi kadroları, araştırma veya doktora çalışmaları yaptırmak üzere başka bir üniversiteye, Yükseköğretim Kurulunca geçici

¹⁰ Anayasa Mahkemesi, kanunla öngörülenden farklı bir öğretim elemanı statüsü yaratılması bir yana, akademik kadrolara kimlerin atanacağı hususunun düzenlenmesini YÖK'e bırakan kanun hükmünü dahi Anayasa'nın 130 uncu maddesine aykırı bulmuştur. Bkz. AYM, 5.11.2009, E. 2006/120 K. 2009/151, R.G. 15.4.2010 – 27553.

olarak tahsis edilebilir. Bu şekilde doktora veya tıpta uzmanlık veya sanatta yeterlik payesi alanlar, bu eğitimin sonunda kadrolarıyla birlikte kendi üniversitelerine dönerler”. Maddenin son fıkrasında da, yurt içi veya yurt dışında yetiştirilen öğretim elemanları için mecburi hizmet yükümlülüğü öngörülmektedir¹¹.

2547 sayılı Kanun’un 35 inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının birlikte değerlendirilmesi, bu maddenin öğretim üyesi yetiştirilmesine ilişkin çeşitli olasılıklar arasından yalnızca birini düzenlediğini göstermektedir. Bu olasılık, bir yükseköğretim kurumunun ihtiyacı için yurt içindeki bir başka yükseköğretim kurumu tarafından öğretim elemanı yetiştirilmesidir. Buna göre, öğretim elemanına ihtiyaç duyan üniversitenin araştırma görevlisi kadroları, lisansüstü öğretim yaptırılması amacıyla başka bir üniversiteye YÖK tarafından geçici olarak tahsis edilmekte; bu yöntemle lisansüstü öğrenimlerini tamamlayan araştırma görevlileri, eğitimlerinin sonunda kadrolarıyla birlikte kendi üniversitelerine dönmektedirler. Kanun hükmünde YÖK tarafından geçici olarak tahsis edilecek araştırma görevlisi kadrolarının niteliği hakkında bir açıklık bulunmamakla birlikte, 35 inci maddeye dayanılarak çıkartılan Bir Üniversite Adına Bir Diğer Üniversitede Lisansüstü Eğitim Gören Araştırma Görevlileri Hakkında Yönetmeliğin¹² 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında tahsis edilen kadronun dolu ya da boş olabileceği hükme bağlanmakta; aynı maddenin üçüncü fıkrasında, “(k)adronun boş olması halinde, lisansüstü öğrenim görecekt öğrencilerin seçilme ve atama

¹¹ 2547 sayılı Kanun’un 35 inci maddesinde öngörülen mecburi hizmet yükümlülüğü, bu çalışmada ele alınmamaktadır. Bunun nedeni, çalışmanın öğretim üyesi yetiştirilmesinin hukuki araçlarına ve çerçevesine yoğunlaşmış olması yanında, mecburi hizmet yükümlülüğünden kaynaklanan sorunların geniş kapsamıdır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. *Yıldırım, R./Başözen, A.*: “Yargıtay 15. Hukuk Dairesinin Çelişik Kararları ve ‘35’likzedeler”“, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 14, S. 1 (2006), s. 11-30; *Sezer, Y.*: “Öğretim Elemanlarının Mecburi Hizmet Yükümlülüğü”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, C. 2, S. 4 (2011), s. 17-44; *Rüzgaresen, C.*: “lisans Yüksek Öğretim Kanunu’nun 35 inci Maddesi’nin Uygulanma Biçimi ve Bu Madde Nedeniyle Açılan Davalar”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y. 11, S. 22 (Güz 2012/2), s. 263- 312.

¹² R.G. 23.5.1997 – 22997.

işlemleri(nin), eğitim yapacak üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsünün ilgili yönetim kurulu kararıyla yapılacağı düzenlenmektedir.

Görüldüğü gibi, 2547 sayılı Kanun'un 35 inci maddesinde düzenlenen öğretim elemanı yetiştirilmesi görevinin hukuki aracı, yine 33 üncü maddede düzenlenen araştırma görevlisi statüsüdür. 35 inci madde, bir üniversitenin dolu araştırma görevlisi kadrolarının lisansüstü öğrenim amacıyla bir başka üniversiteye tahsisine izin vermekte; boş araştırma görevlisi kadrosunun tahsis edilmesi durumunda ise, kadroya yapılacak atamaya ilişkin işlemlerin lisansüstü öğretimi yaptıracak olan üniversite tarafından yürütülmesini öngörmektedir. Ancak her iki durumda da, araştırma görevlisi kadrosuna 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesi uyarınca atama yapılacağı açıktır.

2547 sayılı Kanun'un 35 inci maddesinin birinci fıkrası, öğretim elemanı yetiştirilmesine ilişkin farklı olasılıklara da olanak tanıyarak görünmekle birlikte, anılan maddede bu olasılıklara ilişkin olarak yöntem düzenlenmediği görülmektedir. Birinci fıkrada, yükseköğretim kurumlarının kendi ihtiyaçları için de öğretim elemanı yetiştirebilecekleri öngörülmekte; ayrıca, öğretim elemanlarının sadece yurt içinde değil, yurt dışında yetiştirilmesi olasılığına da yer verilmektedir. Ancak bu ihtimallerde, araştırma görevlisi kadrolarının bir başka yükseköğretim kurumuna geçici olarak tahsis edilmesi yöntemine başvurulamayacağı açıktır. 33 üncü maddede, araştırma görevlilerinin lisansüstü öğretim için yurt dışına gönderilmesine ilişkin hükümler yer almakla birlikte, yükseköğretim kurumlarının kendi ihtiyaçları için öğretim elemanı yetiştirmesi konusu, 35 inci maddenin birinci fıkrası dışında herhangi bir hükümde düzenlenmemektedir. Ancak 2547 sayılı Kanun'da bu ihtimale özgü farklı bir yöntem yer almadığı sürece, buna elverişli tek hukuki aracın da, 33 üncü madde uyarınca araştırma görevlisi istihdamı olduğu ortadadır.

II. Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı (ÖYP)

Lisansüstü öğretim verme olanağına sahip olan yükseköğretim kurumlarında araştırma görevlilerine yüksek lisans ve doktora yaptırılması suretiyle gelişmekte olan yükseköğretim kurumlarına öğretim üyesi yetiştirilmesi amacıyla tasarlanan ÖYP, ilk defa 2002’de Orta Doğu Teknik Üniversitesi’nde (ODTÜ) uygulanmaya başlamış; 2002-2009 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından desteklenerek yürütülmüştür¹³.

Yükseköğretim Yürütme Kurulu'nun 23.03.2010 tarih ve 2010.9 sayılı Kararı ile güncellenerek¹⁴ uygulamasına devam edilen ÖYP, bugün de Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkarılmış olan Öğretim Üyesi Yetiştirme Programına İlişkin Usul Ve Esaslar¹⁵ (Usul ve Esaslar) uyarınca yürütülmektedir.

Usul ve Esaslar, ÖYP için tahsis edilen araştırma görevlisi kadrolarına merkezi sistemle yerleştirme yapılmasını ve bu suretle istihdam edilen araştırma görevlilerine kadrolarının bulunduğu yükseköğretim kurumunda ya da başka bir üniversitede lisansüstü öğretim yaptırılmasını öngörmektedir. Bu şekilde istihdam edilen araştırma görevlileri, lisansüstü öğrenimleri süresince çeşitli olanaklardan yararlanabilmekte; buna karşılık, lisansüstü öğrenimlerini tamamladıklarında kadrolarının bulunduğu yükseköğretim kurumunda mecburi hizmet yükümlülüğüne tâbi olmaktadır¹⁶.

Bu haliyle araştırma görevlisi istihdamının özel bir biçimini öngördüğü izlenimini uyandıran ÖYP’nin, 2547 sayılı Kanun’un 33 ve 35

¹³ Çetinsaya, s. 134.

¹⁴ Memiş, P./Sağır, A.: “Yükseköğretimde Yeni(lenmiş) İstihdam Örneği Olarak ÖYP”, International Journal of Human Sciences, Vol. 10, Issue 1 (2013), s. 80.

¹⁵ Öğretim Üyesi Yetiştirme Programına İlişkin Usul Ve Esaslar için bkz. <http://www.yok.gov.tr/web/oyp/usul-ve-esaslar> (Erişim Tarihi: 15.11.2014)

¹⁶ Memiş/Sağır, s. 84’te, ÖYP kapsamında lisansüstü öğretim verebilecek durumda olan bir yükseköğretim kurumunun kadrosuna atanan araştırma görevlisinin, lisansüstü öğretimi tamamladıktan sonra mecburi hizmetini de bu yükseköğretim kurumunda gerçekleştirmesinin, ÖYP’nin gelişmekte olan üniversitelerin öğretim üyesi ihtiyacını karşılama amacı ile bağdaşmadığı belirtilmektedir.

inci maddelerine dayandığı ve programın bu maddelerin uygulanması bağlamında hayata geçirildiği düşünülebilir. Nitekim, 2547 sayılı Kanun'un 35 inci maddesinin, ÖYP'nin yasal dayanağını oluşturduğu savunulmakta¹⁷; hatta ÖYP, ek olanaklarla donatılmış bir 35 inci madde uygulaması olarak görülmektedir¹⁸. Her ne kadar, 35 inci madde ÖYP uygulamasının sadece bir yönüyle ilişkili olup, ÖYP kapsamında atandığı yükseköğretim kurumunda lisansüstü öğrenim gören araştırma görevlileri bakımından uygulama alanı bulamasa da, 33 üncü madde ile birlikte ÖYP için bir yasal dayanak oluşturduklarını savunmak mümkündür.

Bununla birlikte, ilk bakışta yapılan bu tespitin, ÖYP'ye ilişkin ayrıntılı hükümlerin değerlendirilmesi suretiyle sınanması zorunludur; zira yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasa'nın 130 uncu maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca, “*öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri*” ile “*öğretim elemanı yetiştirme*”, kanunla düzenlenmesi gereken konular arasındadır. Bu bağlamda, Usul ve Esaslar uyarınca, ÖYP kapsamında araştırma görevlisi kadrolarının ilanı, bu kadrolara başvuru ve yerleştirme ile atamaya ilişkin hususların 2547 sayılı Kanun ile diğer yasal düzenlemeler ışığında daha yakından incelenmesi gerekmektedir.

A. Araştırma Görevlisi Kadrolarının İlanı

ÖYP, yukarıda da belirtildiği gibi, öğretim üyesi yetiştirilmesi amacıyla araştırma görevlisi istihdamını öngörmektedir. Usul ve Esaslar'ın 4 üncü maddesinde, her yıl ÖYP çerçevesinde atama yapılacak araştırma görevlisi kadro sayısının Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirleneceği; bu kadroların yükseköğretim kurumlarına dağılımının ise, YÖK tarafından yapılacağı hükme bağlanmaktadır. Aynı madde uyarınca, ilgili yükseköğretim kurumları ÖYP kapsamında atama yapmak istedikleri

¹⁷ Memiş/Sağır, s. 81. Bununla birlikte, Usul ve Esaslar'ın dayanak maddesinde (m. 2), 2547 sayılı Kanun'un 35 inci maddesine atıf yapılmamaktadır.

¹⁸ Bu ek olanaklar, ilgili araştırma görevlisine proje ve seyahat ödeneği tahsis edilmesi ve yurtiçinde ya da yurtdışında kısa süreli görevlendirme imkânıdır. Bkz. Öğretim Üyesi Yetiştirme Programları (ÖYP) Hakkında Bilgi Notu, DPT, Ekim 2009'dan aktaran Memiş/Sağır, s. 81.

kadroları YÖK'e bildirmekte; atama yapılacak kadrolar YÖK Yürütme Kurulu tarafından belirlenmekte ve ilan edilmektedir.

2547 sayılı Kanun'da öğretim elemanı kadrolarının nasıl ilan edileceğine ilişkin doğrudan ve açık bir düzenleme yer almamakla birlikte, Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında 78 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin¹⁹ (KHK) 5 inci maddesinde, öğretim üyesi dışındaki boş öğretim elemanı kadrolarına yapılabilecek atama sayısı sınırının her yıl merkezi yönetim bütçe kanununda gösterileceği öngörülmekte; *“(m)erkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen atama sayısının yükseköğretim kurumları itibarıyla dağılımı, kullanımı ve diğer hususlar(ın) Maliye Bakanlığının ve Devlet Personel Başkanlığının görüşleri üzerine Yükseköğretim Kurulunca belirlen(eceği) ve boş öğretim elemanı kadrolarına Yükseköğretim Kurulunun izni olmadıkça atama yapılamaz”*yacağı hükme bağlanmaktadır.

Esas olarak, Usul ve Esaslar'da yer alan düzenlemenin 78 sayılı KHK'nın 5 inci maddesinde öngörülen kural doğrultusunda kaleme alındığı görülmektedir. Zaten, ÖYP kapsamında atanacak araştırma görevlileri, 78 sayılı KHK'da sözü edilen “öğretim üyesi dışındaki öğretim elemanları” içerisinde yer aldığından, Usul ve Esaslar'ın KHK'ya uygun olması gerekir. Bu nedenle, Usul ve Esaslar'da kadroların dağılımının YÖK tarafından yapılacağı öngörülmüş olması, KHK hükmü uyarınca bu dağılım yapılırken Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşlerine başvurulması zorunluluğunu ortadan kaldırmaz. Yine Usul ve Esaslar'da YÖK Yürütme Kurulu'na tanınan atama yapılacak kadroları belirleme yetkisini, 78 sayılı KHK'nın 5 inci maddesinde öngörüldüğü şekilde, “kadroya atama yapılmasına izin verme yetkisi” olarak anlamak gerekir.

Bu noktada, kadro ilanında ilgili yükseköğretim kurumunun rolünün belirlenmesi önem kazanmaktadır. Bu belirleme, önemli bir sorunun yanıtını da beraberinde getirecektir: YÖK'ün ilgili yükseköğretim

¹⁹ R.G. 16.9.1983 – 18167.

kurumunun isteği olmaksızın ÖYP kapsamında araştırma görevlisi kadrosu ilan etmesi mümkün müdür?

78 sayılı KHK'nın 5 inci maddesinde bu konuda herhangi bir düzenleme yer almazken, Usul ve Esaslar'ın 4 üncü maddesinde, ilgili yükseköğretim kurumlarının ÖYP kapsamında atama yapmak istedikleri kadroları YÖK'e bildirecekleri hükme bağlanmıştır. Bu anlamda Usul ve Esaslar, YÖK'e tanıdığı atama yapılacak kadroları belirleme yetkisini, ilgili yükseköğretim kurumunun talebine bağlamış görünmektedir. Kaldı ki, yukarıda belirtildiği gibi, Usul ve Esaslar'ın YÖK'e tanıdığı bu yetkinin 78 sayılı KHK'nın 5 inci maddesine uygun olarak "kadroya atama yapılmasına izin verme yetkisi" biçiminde yorumlanması halinde, izne konu olacak bir "kadro ilanı istemi" bulunması gerekeceği açıktır. Bu bakımdan, Usul ve Esaslar uyarınca, ilgili yükseköğretim kurumunun iradesi olmaksızın YÖK tarafından ÖYP kapsamında araştırma görevlisi kadrosu ilanının mümkün olmadığı görülmektedir²⁰.

Kaldı ki, ÖYP ile sınırlı olmaksızın, genel olarak öğretim elemanı kadro ilanları bakımından da yargı kararlarıyla benimsenen çözüm bundan farklı değildir. Danıştay, 2547 sayılı Kanun'un 13/b-3 maddesinde Rektöre, "*Üniversitenin (...) kadro ihtiyaçlarını (...) hazırlamak ve Yükseköğretim Kuruluna sunmak*" görevinin verilmiş olmasından hareketle, "*üniversitelerin kadro ihtiyacını belirleyerek buna göre gerekli süreci takip edip ilan vermek hususunda rektörün görevli olduğu*" sonucuna varmaktadır²¹. Dolayısıyla, ÖYP kapsamında olanlar dahil her türlü akademik kadro ilanının ilgili yükseköğretim kurumunun inisiyatifıyla yapılması yasal bir zorunluluktur.

²⁰ Bu yönde bkz. Ankara 7. İdare Mahkemesi, 28.5.2014, E. 2014/155 K. 2014/739 (yayımlanmamıştır).

²¹ Danıştay 8. D., 2.7.2010, E. 2009/2026 K. 2010/3966 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası). Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. *Tekinsoy, M.A./Mısır, M.B.: "Öğretim Üyeliğine Atama Sürecinin Başlangıcı, Ek Koşullar ve Jüri Raporları"*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 61, S. 1 (2012), s. 357 v.d.

B. Merkezi Yerleştirme

Usul ve Esaslar'ın 5 inci maddesinde, ilan edilecek bu kadrolara başvuran adaylar için ÖYP puanı hesaplanması öngörülmekte; 6 ncı maddede ise, başvuran adayların ilan edilen kadrolara ÖYP puanı esas alınarak merkezi sistemle yerleştirilecekleri hükme bağlanmaktadır.

Merkezi yerleştirme, ÖYP'nin "özgün" boyutunu ve bir anlamda belirleyici unsurunu oluşturmaktadır. Bununla birlikte, merkezi yerleştirmenin yasal dayanağını 2547 sayılı Kanun'da bulmak mümkün değildir. 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesi, araştırma görevlisi kadrosuna atama usulünü düzenlemekle birlikte, atanacak araştırma görevlisinin hangi esas ve usullere göre seçileceğini öngörmemektedir.

Araştırma görevlisi kadrosuna yapılacak atamalarda adaylar arasında hangi yöntemle seçim yapılacağını düzenleyen hüküm, yukarıda bir başka vesileyle zikredilen 78 sayılı KHK'nın ek 8 inci maddesinde yer almaktadır. Buna göre, araştırma görevlisi kadrolarına "*açıktan veya öğretim elemanı dışındaki kadrolardan naklen atanabilmek için Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılacak merkezî sınavda 100 puan üzerinden en az 70 puan almak ve bu sınavı müteakip yükseköğretim kurumlarınca yapılacak giriş sınavında başarılı olmak şarttır*". Düzenleme, görüldüğü gibi, araştırma görevlisi kadrolarına atama için iki aşamalı sınav usulü öngörmekte; merkezi sınav yanında, ilgili yükseköğretim kurumu tarafından yapılacak giriş sınavında da başarılı olunmasını şart koşmaktadır.

ÖYP ile getirilen sistemde öngörülen merkezi yerleştirmenin, 78 sayılı KHK'nın ek 8 nci maddesine aykırı olduğu açıktır. Zira ÖYP'de merkezi sınav sonuçlarının da katkısıyla hesaplanan ÖYP puanı esas alınarak merkezi yerleştirme yapılmakta; 78 sayılı KHK'nın ek 8 inci maddesinde öngörülen giriş sınavı yapılmaksızın atama gerçekleştirilmektedir. Oysa KHK hükmü, ilgili yükseköğretim kurumunu sürecin dışında bırakacak şekilde giriş sınavı yapılmamasını yalnızca Tıpta Uzmanlık Tüzüğü hükümlerine göre uzmanlık eğitimine alınanlar için mümkün kılan bir istisna hükmü dışında, buna izin vermemektedir.

78 sayılı KHK'nın ek 8 inci maddesinin uygulanmasını sağlamak için çıkarılan Öğretim Üyesi Dışındaki Öğretim Elemanı Kadrolarına Naklen veya Açıktan Yapılacak Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav ile Giriş Sınavlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik²² de, bu konuda herhangi bir kuşkuya yer bırakmamaktadır. Anılan Yönetmeliğin "Muafiyet" kenar başlıklı 14 üncü maddesinde, giriş sınavı koşulundan muafiyete ilişkin herhangi bir hüküm yer almadığı gibi, ÖYP kapsamındaki araştırma görevlisi kadrosuna yapılacak başvurular için yalnızca yabancı dil koşuluna ilişkin muafiyet öngörülmektedir.

Bu düzenlemeler karşısında, ÖYP kapsamındaki istihdam biçiminin kilit noktasını oluşturan merkezi yerleştirmenin hukuka aykırı olduğu; bu kapsamda araştırma görevlisi kadrolarına yapılacak atamalarda da, merkezi sınav yanında, ilgili yükseköğretim kurumu tarafından giriş sınavı yapılması gerektiği görülmektedir.

Bu noktada, 78 sayılı KHK'nın ek 8 inci maddesi hükmüne rağmen, ÖYP'de merkezi yerleştirme ile araştırma görevlisi istihdamına izin veren başka bir yasal düzenleme olup olmadığı sorusu akla gelebilir. Aslında, Usul ve Esaslar'ın dayanak maddesinde (m. 2), 2547 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesi yanında, ilgili yılın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na atıf yapıldığı görülmektedir. Her yıl ÖYP kapsamında atama yapılacak araştırma görevlisi kadrolarının o yılın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirleneceği Usul ve Esaslar'da öngörülmektedir; ancak, bunun ötesinde, Bütçe Kanunu'nun ilgili hükmünün ÖYP için yasal dayanak oluşturup oluşturamayacağı sorusuna yanıt aranmalıdır.

Gerçekten 2010, 2011 ve 2012 yılları bütçe kanunlarında²³, ilk bakışta ÖYP'ye yasal dayanak oluşturmaya elverişli görünen hükümler yer almaktadır. Belirtilen yılların bütçe kanunlarının üçünde de, 22 nci maddenin beşinci fıkrası bu konuyu düzenlemektedir. Her üç

²² R.G. 31.7.2008 – 26953.

²³ 5944 sayılı 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu için bkz. R.G. 31.12.2009 – 27449 (mük.); 6091 sayılı 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu için bkz. R.G. 31.12.2010 – 27802 (mük.); 6260 sayılı 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu için bkz. R.G. 29.12.2011 – 28157 (mük.)

düzenlemede de, öncelikle ÖYP kapsamında atama yapılacak araştırma görevlisi kadroları için bir asgari sayı öngörülmekte; son cümlede ise, ÖYP'ye ilişkin usul ve esasların YÖK tarafından belirleneceği hükme bağlanmaktadır. 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda, ÖYP kapsamındaki araştırma görevlilerinin “*yurt içinde ve yurtdışında yetiştirilmelerine, yabancı dil öğretimi ile söz konusu Program kapsamında yükseköğretim kurumlarına sağlanacak diğer desteklere ilişkin esas ve usuller*”in YÖK tarafından düzenleneceği belirtilirken; 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda, “*söz konusu kadrolara atanacak adayların puan türleri esas alınarak kurumlar itibarıyla merkezi olarak yerleştirilmeleri*” hususu da, YÖK tarafından belirleneceği öngörülen esas ve usuller kapsamında açıkça tasrih edilmiştir.

Bu anlamda, özellikle 2011 ve 2012 yılları bütçe kanunlarında merkezi yerleştirmeye ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi konusunda YÖK'ü yetkili kılan bir hükmün yer aldığı ve bunun ÖYP için yasal dayanak oluşturduğu söylenebilirse de, bütçe kanunlarının diğer kanunlardan ayrılan hukuki rejimi, bu sonucu doğurmaya elverişli görünmemektedir.

“(D)evlete ve diğer kamu tüzel kişilerine kamu harcamalarında bulunmak ve kamu gelirlerini toplamak konusunda belli bir süre için yetki veren” bütçe kanunu, soyut ve genel kural içermeyen şart-işlem olarak nitelenmektedir²⁴. Anayasa koyucu, bütçe kanununu diğer kanunlardan farklı bir hukuki rejime tâbi tutmuş ve Anayasa'nın 161 inci maddesinin son fıkrasında “(b)ütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulama”yacağı kuralını öngörmüştür. Bir yandan bütçe kanununun diğer kanunlardan farklı nitelikte olmasının, diğer yandan da bütçe kanununun yapılmasında, diğer kanunlar için öngörülen usulden farklı bir yöntem öngörülmesinin sonucu olan bu düzenleme, bütçe

²⁴ Özbudun, E.: Türk Anayasa Hukuku, 14. B., Ankara 2013, s. 220.

kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan hükümler konmasını yasaklamaktadır²⁵.

“Bütçe ile ilgili olmayan hükümler”den ne anlaşılması gerektiği, Anayasa Mahkemesi’nin kararlarında açıklanmaktadır²⁶. Buna göre, bütçe ile ilgili hükümler, “*bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler*”i ifade etmekte olup, “*(b)ir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde 'bütçe ile ilgili hükümlerden' sayılmasına yetmez. Her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir*”²⁷.

Bu açıdan bakıldığında, 2010, 2011 ve 2012 yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında yer alan ve ÖYP kapsamındaki araştırma görevlilerinin yetiştirilmelerine ve bu kadrolara atanacak adayların puan türleri esas alınarak kurumlar itibarıyla merkezi olarak yerleştirilmelerine ilişkin usul ve esasların YÖK tarafından belirleneceğini öngören kuralın, Anayasa’nın 161 inci maddesi anlamında bütçe ile ilgisi olmayan hüküm niteliği taşıdığı ve Anayasa’ya aykırı olduğu açıktır. Bu kural, bütçeden gider yapmayı gerektirir nitelikte olsa da, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmadığı gibi, bütçeyi açıklayan ya da

²⁵ Bu kuralın gereği olarak, bütçe kanunları ile diğer kanun hükümlerinde değişiklik yapılması da mümkün değildir. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Öner, C.: “Bütçe Dışı Hükümler”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 67, S. 4 (Güz 2009), s. 65-74.

²⁶ Anayasa Mahkemesi’nin konuya ilişkin çok sayıda kararına örnek olarak bkz. AYM, 14.1.2010, E. 2009/92 K. 2010/11 (R. G. 18.5.2010 – 27585); AYM, 29.11.2005, E. 2005/6 K. 2005/93 (R.G. 28.10.2006 – 26330); AYM, 22.1.2004, E. 2003/41 K. 2004/4 (R.G. 8.12.2004 – 25664).

²⁷ AYM, 1.4.2010, E. 2009/10 K. 2010/56 (R.G. 21.6.2010 – 27619).

uygulanmasını kolaylaştıran bir yönü de yoktur. Bu nedenle, bütçe kanununda öngörülmesi mümkün değildir.

Anılan bütçe kanunlarının Anayasa'ya aykırı olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmemiş olmaları nedeniyle yürürlükte bulduklarını savunmak da mümkün görünmemektedir. Türk anayasal sistemi uyarınca, bütçe kanunları bir yıllık süreler için yapıldıklarından, yürürlükleri ilişkin oldukları mali yıl ile sınırlıdır²⁸. 2013 ve 2014 yılları bütçe kanunlarında²⁹ ise, önceki yıllarda öngörülen ve YÖK'e ÖYP ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi veren hükme koşut herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla, Anayasa'ya aykırılık sorunu bir yana, bugün Türk pozitif hukukunda ÖYP kapsamındaki araştırma görevlisi kadrolarına merkezi usulle yerleştirme yapılmasına izin veren bir yasal düzenleme mevcut değildir.

Kaldı ki, böyle bir düzenlemenin bütçe kanunu dışında bir kanun hükmü ile öngörülmesinin de, Anayasa'nın 130 uncu maddesi hükmüne uygun olacağı kuşkuludur. Yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasa'nın 130 uncu maddesinin dokuzuncu fıkrasında, “*öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri*” ile “*öğretim elemanı yetiştirme*”nin, kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu hüküm karşısında, öğretim elemanı yetiştirilmesi amacıyla araştırma görevlisi kadrolarına merkezi usulle yerleştirme yapılması da, kanunla düzenlenmesi gereken bir husustur. Kanunun, çerçeve çizmeden, herhangi bir ilke getirmeden, hiçbir esas belirlemeksizin konunun düzenlenmesini idareye bırakması, Anayasa'nın yasama organına tanıdığı yasama yetkisinin devri niteliğinde olacaktır³⁰.

²⁸ Anayasa Mahkemesi, diğer kanunlarda değişiklik yapan bütçe kanunu hükümlerini iptal ederken, söz konusu bütçe kanunu hükmünün diğer kanunu “ilgili yıl için” değiştirdiğini açıkça belirtmektedir. Örnek olarak bkz. AYM, 22.3.2006, E. 2006/22 K. 2006/40 (R.G. 14.12.2006 – 26376).

²⁹ 6363 sayılı 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu için bkz. R.G. 31.12.2012 – 28514 (mük.); 6512 sayılı 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu için bkz. R.G. 27.12.2013 – 28864 (mük.)

³⁰ Anayasa Mahkemesi'ne göre, “*Anayasa'da kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı*

C. Atama

Adaylar, YÖK tarafından ilan edilen yerleştirme sonuçlarına göre araştırma görevlisi kadrolarına atanmakta olup, Usul ve Esaslar'ın 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında, atamaların ilgili yükseköğretim kurumu tarafından 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesi uyarınca yapılacağı belirtilmektedir. İlan edilen kadrolara başvurular beyan usulüne göre yapılmakta olup (Usul ve Esaslar, m. 6/I), adayların beyanlarının doğruluğunun da, atama sırasında ilgili yükseköğretim kurumu tarafından denetleneceği öngörülmektedir (m. 6/II).

ÖYP kapsamındaki araştırma görevlilerinin merkezi usulle yerleştirilmelerini, 2547 sayılı Kanun'un atanmalarında uygulanacak 33 üncü maddesi ile bağdaştırmaya da olanak bulunmamaktadır. 33 üncü maddenin atama usulünü düzenleyen ve yukarıda da zikredilen hükmü, atama işlemi yapma yetkisini ilgili üniversitenin rektörüne tanırken, bu yetkinin ilgili anabilim veya anasanat dalı başkanlarının önerisi ile Bölüm Başkanı, Dekan, enstitü, yüksekokul veya konservatuvar müdürünün olumlu görüşü üzerine kullanılacağını öngörmektedir. Kanun hükmünde yer alan “öneri” ve “olumlu görüş”, ilgilisi üzerinde hukuki sonuç doğuran atama işlemi önceleyen hazırlık işlemleri niteliğindedir³¹. Usul ve Esaslar'ın 6 ncı maddesinde 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesine yapılan gönderme, ÖYP kapsamındaki araştırma görevlilerinin atanmasında da, sözü edilen hazırlık işlemlerinin yapılması gerektiğini göstermektedir.

Konuya bu işlemler yönünden bakıldığında, 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesinde, anabilim ve anasanat dalı başkanlarına, ilan edilen

değildir”. Yüksek Mahkeme, yasama organının temel kuralları saptaması gerektiğini belirterek “*yürütme organının yasama organı tarafından çerçevesi çizilmiş alanda*” hareket etmek zorunda olduğunu ifade etmektedir. Bkz. AYM, 14.2.2013, E. 2011/63 K. 2013/28, R.G. 31.12.2013 – 28868.

³¹ Hazırlık işlemleri öğretide, idari işlemin hazırlanmasına ve gerçekleştirilmesine yönelik ve işlemin oluşturulmasından önceki aşamada yapılan işlemler olarak nitelenmektedir. Bkz. *Erkut, C.*: İdari İşlemin Kimliği, Ankara 1990, s. 139. “Öneri” ve “olumlu görüş”ün hazırlık işlemleri olduğu hakkında bkz. *Günday, M.*: İdare Hukuku, 10. B., Ankara 2011, s. 146-147.

araştırma görevlisi kadrosuna başvuran adayın (veya adayların) durum ve niteliklerini değerlendirerek öneride bulunma ya da bulunmama; Bölüm Başkanı, Dekan, enstitü, yüksekokul veya konservatuvar müdürüne ise, yine somut verileri dikkate alarak olumlu ya da olumsuz görüş verme olanağı tanındığı görülmektedir. Bu değerlendirme, idarenin araştırma görevlisi kadrosuna atama işlemi bakımından, somut olayın özelliklerini göz önünde bulundurmamak suretiyle işlemi yapma ya da yapmama (veya birden çok adaydan birini seçme) anlamında bir takdir yetkisine sahip olduğunu ortaya koymaktadır³².

Gerçekten, idarenin işlemi tesis edip etmeme olasılıkları arasında seçim yapma imkânının bulunmadığı, yetkisinin bağlı olduğu durumlarda³³, “öneri” ya da “olumlu görüş” gibi hazırlık işlemlerinin yapılmasının da hiçbir anlamı olmayacaktır; zira belirli bir sebebin gerçekleşmesi halinde belirli hukuki sonucu doğuran işlemin yapılması zorunlu ise, öneride bulunulup bulunulmaması ya da görüşün olumlu veya olumsuz olmasının sonucu etkileme olasılığı bulunmamaktadır. Bu halde de öngörülen hazırlık işlemlerinin anlamsız bir formaliteye dönüşeceği açıktır.

Oysa ÖYP kapsamındaki araştırma görevlilerinin merkezi usulle yerleştirilmesinin anlamı, yerleştirme sonucuna göre atamanın yapılmasıdır. Bir başka ifadeyle, Usul ve Esaslar 2547 sayılı Kanun’un 33 üncü maddesinde idareye tanınan takdir yetkisini bağlı yetkiye dönüştürmekte; Kanun’da öngörülen, anabilim veya anasanat dalı başkanlarının önerisi ile Bölüm Başkanı, Dekan, enstitü, yüksekokul veya

³² Öğretide idarenin işlemin sonucunu (konusunu) belirlemeye ilişkin bir serbestisinden söz etmenin mümkün olmadığı; takdir yetkisinin yalnızca idareyi işlemi yapmaya sevk eden somut olay ve olguların değerlendirilmesi (sebeup unsuru) bakımından söz konusu olabileceği savunulmaktadır. Bkz. *Günday, M.: İdarenin Takdir Yetkisi (yayımlanmamış doçentlik tezi)*, Ankara 1982, s. 31 v.d. Zaten burada da, öneride bulunma ya da bulunmama, olumlu ya da olumsuz görüş bildirme ve nihayet atama veya atamama şeklinde tezahür eden işlem, aslında somut olayın özelliklerine, adayın durum ve niteliklerine ilişkin değerlendirmenin takdir yetkisinin kullanılması suretiyle belirli bir yönde yapılmasının doğal sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

³³ Bağlı yetkiye ilişkin ayrıntılı açıklama ve değerlendirmeler için bkz. *Tuncay, A.H.: İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları*, Ankara 1972, s. 158-183.

konservatuvar müdürünün olumlu görüşünü işlevsiz hale getirmektedir³⁴. Oysa YÖK'ün, yukarıda açıklandığı üzere herhangi bir yasal dayanağı da bulunmayan düzenleyici idari işlemi ile Kanun hükmünde idareye tanınan yetkiyi bu şekilde sınırlamasına hukuken olanak bulunmamaktadır.

D. Lisansüstü Öğretim Programlarına Yerleştirme

Usul ve Esaslar'ın 9 uncu maddesinde, ÖYP kapsamında lisansüstü öğretim programlarına yerleştirme düzenlenmektedir. Buna göre, YÖK Yürütme Kurulu kararı ile belirlenen ÖYP kapsamındaki lisansüstü programlara da adaylar ÖYP puanı esas alınarak merkezi sistemle yerleştirilmektedir. Aynı maddede, ÖYP kapsamında atanan araştırma görevlilerinin, yerleştirildikleri lisansüstü programa kayıt yaptırdıktan sonra, YÖK Yürütme Kurulu kararı ile 2547 sayılı Kanunun 35 inci maddesi uyarınca lisansüstü programı yürüten yükseköğretim kurumunda görevlendirilebilecekleri de düzenlenmektedir. ÖYP kapsamında lisansüstü öğretim veren bir yükseköğretim kurumunun araştırma görevlisi kadrosuna atananlar ise, talepleri halinde, atandıkları yükseköğretim kurumunda yüksek lisans ve doktora öğrenimi görebileceklerdir.

Usul ve Esaslar'ın 9 uncu maddesi, ÖYP kapsamında lisansüstü programlara yerleştirme yönünden de merkezi usulün benimsendiğini göstermektedir. Bunun da 2547 sayılı Kanun'da öngörülen düzenle uyum içinde olduğunu söylemek kolay değildir. Anılan Kanun'un 65 inci maddesinin (b) bendinde, lisansüstü öğretim esaslarının Üniversitelerarası Kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmış olup, konu, Üniversitelerarası Kurul'un çıkardığı Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik, yalnızca merkezi sınav (Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitim Giriş

³⁴ Her ne kadar Usul ve Esaslar'ın 6 ncı maddesinde, adayların ilan edilen kadrolara başvurdukları sırada yaptıkları beyanların doğruluğunu denetleme görevi ilgili yükseköğretim kurumuna verilmekte ise de, maddi vakıalara ilişkin bu denetim görevi, Usul ve Esaslar'ın Kanun'la tanınan takdir yetkisini bağladığı gerçeğini değiştirmemektedir. Zira bağlı yetkinin söz konusu olduğu durumlarda dahi, zorunlu olarak işlemin yapılması sonucunu doğuracak sebebin gerçeğe uygun olup olmadığı hususunun denetlenmesi gerektiği açıktır.

Sınavı) ile lisansüstü programlara öğrenci kabul etme olanağını ilgili yükseköğretim kurumlarına tanımakla birlikte, bu programlara YÖK tarafından merkezi yerleştirme yapılmasına elverişli bir düzenleme içermemektedir. Lisansüstü programlara giriş de, lisansüstü öğretim esaslarının bir parçası olduğuna göre, 2547 sayılı Kanun'un düzenlenmesini Üniversitelerarası Kurul'a bıraktığı bir hususun YÖK tarafından çıkarılan Usul ve Esaslar'da kurala bağlanması hukuka aykırıdır.

SONUÇ

Anayasa'nın 131 inci maddesi uyarınca “(y)ükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek” ile görevli YÖK'ün, Türkiye'de sayıları giderek artan yeni üniversiteler ile birlikte artan akademik iş gücü ihtiyacını karşılayacak öğretim elemanlarının yetiştirilmesini sağlayacak yöntem ve modeller geliştirmesi doğal olsa da, bu yöntem ve modellerin Anayasa ve kanunlarla çizilen hukuki çerçeve içine yerleştirilebilir olması bir zorunluluktur. Bu çerçeveyi oluşturan temel hüküm, 2547 sayılı Kanun'un 33 üncü maddesidir; öğretim üyesi yetiştirilmesi için geliştirilen ve bu amaçla öğretim elemanı istihdamını öngören bir modelin 33 üncü madde hükümlerine uygun olması kaçınılmazdır.

Oysa YÖK tarafından hâlen uygulanmakta olan ÖYP, 2547 sayılı Kanun hükümleri ve özellikle bu Kanun'un 33 üncü maddesi ile bağdaştırılması kolay olmayan bir model öngörmektedir. Programın yürürlükteki yükseköğretim mevzuatına aykırı yönleri, 2547 sayılı Kanun'un 33 ve 35 inci maddeleri temelinde şekillendiği iddia edilen bu modeli yasal dayanaktan da mahrum bırakmaktadır.

Aslında ÖYP gibi, merkezi yerleştirmeyi esas alan bir modelin yasal düzenlemelerde değişiklik yapılmadan hayata geçirilmesine imkan bulunmadığı açıktır. Ancak bunu sağlamaya dönük olası yasal düzenlemelerin de, Anayasa'nın 130 uncu maddesinde öngörülen üniversite özerkliği ilkesine uygun olması gerektiği unutulmamalıdır.