

# **İKİ KAVRAM : ÖZERKLİK VE TARAFSIZLIK (\*)**

**Mümtaz SOYSAL**

1961 ve 1982 Anayasalarının karşılaştırılması, yalnız Anayasa yapıda iki dönem arasındaki amaç, yöntem ve içerik başlıklarını incelemek bakımından değil, bazı kavramların zaman içinde geçirdiği değişiklikleri izlemek bakımından da ilginç olabilir. Arada geçen süre, birtakım kavramların Anayasa hukukuna sokuluşundaki amaçlarda ve bu kavramlardan beklenen işlevlerde de değişiklikler yaratmıştır.

Değişiklik geçiren kavramların başında “özerklik” kavramı geliyor.

1961 Anayasasının ilk metninde, “Cumhuriyetin Temel Kuruluşu”na ilişkin Üçüncü Kısım’ın “Yürütme”yi düzenleyen İkinci Bölümü, “İdare” konusundaki hükümler arasında, “Özerk Kuruluşlar” başlığıyla iki kuruluş kategorisi içermekteydi:

- a) Üniversiteler;
- b) Radyo ve televizyonun idaresi ve haber ajansları.

Gerekçeye bakıldığı zaman, her iki kategori için “özerklik” statüsünün getirilmesi, yakın geçmişteki uygulamalara karşı açık bir tepki olarak beliriyor: “Üniversitelerimizin ilmî ve fikrî sahada tam bir hüviyet içinde vazifelerini yapmaları bütün Türk milletinin üzerinde titizlikle durduğu bir hususdur.

---

(\*) Bu yazı Bahri Savcı’ya Armağan kitabından alınmıştır. (Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları -7 Ankara 1988 Sayfa 443-448)

Geçmiş tecrübeler, üniversitelerimizin haklarını sarahatle koruyacak hükümlere ihtiyaç olduğuna şüphe bırakmamıştır. Muhtariyetin (özerkliğin) anayasada belirtilmesi bu sarahati sağlayacaktır... Radyonun partizan tutumu ve partizan bir yayın vasıtası haline getirilmesi, memleketimizde, uzun seneler ciddi bir huzursuzluk konusu olmuştur. Bu sebeple, radyo muhtariyeti ve tarafsızlığı anayasa teminatı altına alınmak istenmiştir.”

Ayrıca, Anayasa'daki bu maddelerin çeşitli fıkralarında da geçmişteki olayların açık birer tepki olarak yansımaları görmek de mümkündür. Örneğin, “Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılmazlar” diyen 120. maddenin 3. fıkrası, Cumhuriyet Halk Partisi'nin mallarına hükümetçe elkonulmasını eleştiren Profesör Bülent Nur Esen'in Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden 1954 Eylül'ünde uzaklaştırılışını, ders yılını açış konuşması iktidar çevrelerinde tepkiler uyandıran Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanı Profesör Turhan Feyzioğlu'nun 1956 Aralık'ında “bakanlık emri”ne alınışını ve Türkiye Büyük Millet Meclisi “Dahili Nizamnamesi”ndeki değişiklikleri eleştiren Profesör Hüseyin Nail Kubalı'nın İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ndeki derslerinden Milli Eğitim Bakanlığı'nın kararıyla 1958 Şubat'ıyla Nisan'ı arasında uzak kalışını tekrarlanmaması gereken olaylar olarak hemen akla getirmekteydi (1). Aynı biçimde, 121. maddenin 2. fıkrasında “Her türlü radyo ve televizyon yayınları tarafsızlık esasına göre yapılır” dendiği zaman, 1960 öncesindeki haber bültenlerini, radyo konuşmalarını ve “Vatan Cephesi'ne iltihak listeleri”ni anımsamamak olanaksızdı (2).

Bununla birlikte, 1961 Anayasası'ndaki düzenlemede dikkati çeken bir başka özellik, üniversitelerle birlikte radyo ve televizyon yönetimi ile haber ajanslarının aynı “Özerk Kuruluşlar” başlığı altında toplanmış olmalarına karşılık, bunlara uygulanacak özerklik derecelerinin belirtilmemiş olması ve daha da önemlisi, gerek radyo ve televizyon yönetimi, gerekse haber ajansla-

- 
- (1) O dönemin olayları konusunda aytıntılı bilgi ve bu olayların akademik özgürlük açısından genel ölçülere göre değerlendirilişi için, bakınız: C.H. Dodd, “Academic freedom and university outonomy in Turkey” un Science and Freedom, A bulletin of the Committee on Science and Freedom, No. 12, manchester, October 1958.
  - (2) 1960 öncesinde radyonun kullanılmasına ve radyo yayınları üzerindeki iktidar etkisine ilişkin olarak, bakınız: Muammer Aksoy, Partizan Radyo ve DP. Ankara, 1960.

rı dolayısıyla, “özerklik”in “tarafsızlık”tan ibaret olduğu yönünde bir izlenim yaratılmış bulunmasıdır. Nitekim, 1961 Anayasası’nın ilk metninde, üniversitelerin “bilimsel ve idari özerkliğe sahip” oldukları belirtildikten sonra, radyo ve televizyon istasyonlarının “özerk kamu tüzelkişiliği halinde” yönetileceği hükme bağlanmakta, ancak radyo ve televizyon yayımlarının “tarafsızlık esaslarına göre” yapılacağı söylenmektedir. Yine 121. maddenin son fıkrasına göre “Devlet tarafından kurulan veya devletten mali yardım alan haber ajanslarının tarafsızlığı esastır.”

Özerklik ve tarafsızlık kavramlarının birbirine yakın tutulması, hatta karıştırılması, kısa zamanda etkisini göstermiştir. 12 Mart döneminin ilk aşamasında yapılan Anayasa değişikliği, 120 ve 121. maddeler için yine ortak bir başlık kullanmakta, fakat bu kez başlık “Özerk üniversite, tarafsız radyo-televizyon, haber ajansları” olarak değiştirilmektedir. 20 Eylül 1971’de kabul edilip 22 Eylül 1971 tarihli Resmi Gazete’yle yayımlanarak yürürlüğe giren Anayasa değişikliğine göre, üniversiteler “özerk”, radyo ve televizyon istasyonları ile “devlet tarafından kurulan ve devletten mali yardım alan haber ajansları” ise sadece “tarafsız”dır.

Aynı ayırım 1982 Anayasası’yla da devam ediyor. Yalnız, bu kez, ortak başlık gereği ortadan kalkmış, üniversiteler ile “radyo ve televizyon idaresi ve kamuyla ilişkili haber ajansları” ayrı ayrı balıklar altında düzenlenmiştir. Üniversiteler, 1961 Anayasası’nın ilk metninde olduğu gibi “bilimsel ve idari özerkliğe sahip” ya da 1971 metninde olduğu gibi kısaca “özerk” değil, yalnızca “bilimsel özerkliğe sahip”tirler. Radyo ve televizyon yönetimi ile kamuyla ilişkili haber ajansları ise “tarafsız”dır.

Başlangıçtaki durumun geçirdiği bu değişiklikler dolayısıyla, açıklığa kavuşturulması gereken ilginç bir soru ortaya çıkmıştır: Geniş anlamlı “bilimsel ve idari özerklik”ten dar anlamlı bir özerkliğe ya da “bilimsel özerklik”e ve “tarafsızlık”a geçişin gerisindeki temel tutum değişikliği nedir?

Bu sorunun yanıtı, özerklik statüsünün başlangıçta niçin bir Anayasa güvencesine kavuşturulduğunu derinliğine araştırmadan bulunamaz.

Yanıt bulunduğu zaman da görülecektir ki, şimdiki Anayasa’da “bilimsel özerklik” diye belirlenen kavramla “tarafsızlık” kavramı arasında artık pek büyük bir fark da kalmamıştır.

Müthiş bir geriye gidişi göstermekle kalmayıp gelecek için tehlikeli olan ve dolayısıyla değiştirilmesi gereken budur.

\*\*\*

Bu yazı, 13 Haziran 1946 tarihli ve 4936 sayılı Üniversiteler Kanunu'ndan beri Türk üniversitelerinin geçirdiği çeşitli statü değişikliklerini ya da 24 Aralık 1963 tarihli ve 359 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Kanunu'ndan beri yaşanan mevzuat değişikliklerini incelemek üzere yazılmış bir yazı değil.

Özerklik kavramına getirilen klasik tanımlamaları, bu kavramın yönetim hukukundaki “yerinden yönetim” ilkesiyle ilişkisini ve hizmet esasına dayalı yerinden yönetimin geleneksel kurallarını incelemek de yazının amaçları arasında yok. Bu konularda şimdiye kadar çok yayın yapıldı, görüş açıklandı, (3) yargı kararı alındı (4).

Burada, daha çok, özerklik konusunun 1961 Anayasası ile başlayarak bir anayasal düzenleme konusu haline gelişindeki temel neden ortaya konmağa çalışılacak. Temel neden yalnızca daha önceki olaylara bir tepki omaktan mı ibaret? Yoksa, bunu aşan, daha ciddi, daha derin bir neden mi var?

Konuya daha sağlam yaklaşabilmek için, 1961 Anayasasıyla özerk olmaları istenen kurumların yerine getirdikleri kamu hizmetlerinin niteliğine bakmak gerekir: Üniversiteler, bilimsel araştırma ve öğretim yapacaklar; radyo ve televizyon ile kamusal haber ajansları da vatandaşların anayasa haklarını-

---

3) Klasik anlayış içinde özerkliğin en ileri tanımını, 1971'deki Anayasa değişikliğinden sonra yeni bir Üniversiteler Kanunu için çalışmalar yapılırken, Millet Meclisi Milli Eğitim Komisyonu tarafından kabul edilen Tasarı üzerine Ankara Üniversitesi Senatosu'nca 27 Ocak 1973 günlü toplantıda oybirliğiyle benimsenip yayımlanan “görüşler” de bulmak mümkün: “Özerk üniversite, yönetimi ve denetimi ile ilgili kuralları kendisi koyan ve uygulayan; öğretim ve araştırmalarının alan, nitelik ve gerçekleştirme yol ve yöntemlerini kendisi saptayan bir üniversitedir.” (Sayfa: 5).

4) Anayasa Mahkemesi'nin 4 Şubat 1966 tarihli ve Esas 65/32, Karar 66/3 sayılı kararında özerkliğe ilişkin olarak şöyle denmekteydi: “Özerk bir kuruluşun, kanunla belli sınırları içinde kalmak şartı ile, kendi hareketine hakim olacak kaideleri de yine kendisinin düzenlemesi gerekir... Kanun koyucu... yasama yetkisini kullandığından bahisle, üniversiteyi kendi kendine yönetme imkanından yoksun bırakacak şekilde sınır koyamaz.”

dan olan haberalma hakkının gereklerini yerine getireceklerdir. Bu iki kamu hizmetinin görülmesi sırasında karşılabilecek engeller iktidarların, yani seçimle işbaşına gelip devlet gücünü kullanmakta olanların yaratabileceği engellerden ibaret değil. Çok daha önemli olarak, kurulu düzenin inançlarından, değer yargılarından, yerleşik çıkar ilişkilerinden oluşan ideolojik ve ekonomik engeller ağı var.

Asıl önemli olan bu ağ olduğu halde, Türkiye'nin 1960'tan önceki siyasal geçmişinde üniversiteyle ve radyoyla ilgili olaylar daha çok iktidardan gelme engellemelerle dolu olduğu için sorunun bu yanı dikkatlerden kaçmış, üniversitelere ve TRT'ye ilişkin konular daha çok iktidar-kurum ilişkileri açısından ele alınmıştır.

Daha doğrusu, iktidarla olan ilişkiler çerçevesini kurulu düzenle olabilecek ilişkiler çerçevesinin de özünü meydana getirdiği, iktidardan gelebilecek engellemelere karşı gerekli özerklik güvenceleri sağlanırsa toplumun bütününden gelebilecek engellemelerin de önlenebileceği düşünülmüştür: İktidar, bütün bir toplumun oylarıyla seçilen bir çoğunluğun iktidarı değil midir? Kurumları bu iktidara karşı korumak, onları toplumdaki ideolojik ve ekonomik engeller ağına karşı da korumak demektir.

Tabii, böyle bir yaklaşımın çok yanıltıcı ve ters sonuçlara götürmesi mümkündür. Nitekim, Türkiye şimdi bu sonuçlara doğru sürükleniyor.

Örneğin, devlet üniversiteleri dışında vakıflarca, özel desteklerle kurulacak üniversitelerin daha özerk olacaklarını düşünmek gibi.

Herhalde, özerkliğin bir bütün olduğunu, araştırma ve öğretim özerkliğinin yanında yönetsel ve parasal özerklikler bulunmadıkça tam bir özerklikten söz edilemeyeceğini burada ayrıca vurgulamak gerek. Bu bakımdan, şimdi yalnızca "bilimsel" özerklikten sözeden 1982 Anayasasının tam bir üniversite özerkliği getirmediği de açık. Böyle olunca, bir vakıf aracılığıyla yönetsel ve parasal özerkliğe kavuşmuş bir üniversite, devlet bütçesinden yardım alan ve üst düzeydeki "vesayet" organlarının denetimine tabi olan üniversitelerden daha özerk gözükebilir.

Özerkliğin, bir kamu hizmetini o hizmetin özelliğine uygun bir statü içinde yerine getirebilmek için yaratılmış bir kamu hukuku kavramı olduğu düşünülmedikçe, bu çeşit yaklaşımlar hep yanıltıcı olmaya mahkumdur.

\*\*\*

Özerk kuruluşun ya da kuruluşların Anayasadaki “idare” başlığı altında yerleşmeleri, hatta “idarenin bütünlüğü” içinde sayılarak yasayla ayrıca belirtilmemiş konularda idarenin genel kurallarına tabi tutuluşları ve devlet parasıyla iş görmekte oluşları, ne idareye “bağlılık”ın bir belirtisidir, ne de devlete egemen olanların istedikleri doğrultuda davranma biçiminde bir ödevin.

Tam tersine, yerine getirilen kamu hizmetlerinin niteliğini, yani “bilimsel araştırma ve öğretim yapmak” ile “vatandaşların anayasa haklarından olan haberalma hakkının gereklerini yerine getirmek” hizmetlerinin özünden gelen nitelik, sınırsız bir özgürlük istiyor. İktidarca ya da toplumca konmuş sınırlar varsa, ne araştırma ve öğretim “bilimsel olabilir, ne de haberalma hakkının gerekleri yerine gelmiş sayılır. Eğer bilimi ve haberi bilim ve haber yapan öz nitelik “gerçeğe uygunluk” ise, bu yolda konacak her türlü sınırlama bilimin ve haberin özünü yaralar.

Dolayısıyla, devletin, kamu adına, idarenin bütünlüğü içinde ve idarenin genel kuralları çerçevesinde bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi için verdiği para, örneğin güvenlik, sağlık, ulaştırma gibi hizmetlerden farklı olarak, bu kez hiçbir sınır tanımadan yerine getirilmesi gereken bir hizmet için verilmiş paradır.

Daha doğrusu, bu hizmetin yerine getirilmesi için hizmetin biçimine ve tarzına ilişkin birtakım sınırlar konacak ise, bunları koyacak olan özerk kuruluşun kendisidir. “Özerk” sözünün Batı dillerindeki karşılığına kaynaklık eden eski Yunancadaki “autonomos” sözü de “kendi kurallarına göre yönetilen” anlamına gelmez mi?

Bu noktada sık sık sorulan soru şudur: Devlet, kullanılış kurallarını, dolayısıyla sınırlarını belirlemeden, kamuya ait paraları nasıl olup da özerk denemeye kurullara verebilir?

Soru, özerklik kavramının en hassas sorusudur ve insan etkenini gündeme sokmadan yanıtlanamaz.

Özerk kurum, herşeyden önce, özerk insanlar topluluğu, daha doğrusu temel sorumluluğu özerk insanların elinde bulunan bir topluluk demektir. Onun içindir ki, özerklik, yönetimin bilimindeki “kariyer” kavramıyla birlikte gi-

der. En aşağı basamağından en yukarı basamağına kadar insanları sürekli yetiştiren, geliştiren, kendi içinde başarı ölçülerine tabi tutan, yetiştike, geliştikçe, başarılı oldukça sorumluluk çevresini ve dolayısıyla karar yetkilerini arttıran bir kariyer kuracaksınız ki, özerk kuruluşlar bu nitelikteki insanların elinde “erk”lerini, yani güçlerini gerçekten kendi “z”lerinden alabilsinler. Türkçedeki “zerk” sözcüğünün “autonomos” sözcüğü ile ifade edilen kavramın anlaşılmasına getirdiği katkı budur.

Bu çeşit insanlar yoksa, yani kurumlar uğraştıkları alanlardaki güçlerini kendi niteliklerinden alan insanların elinde değilse, o zaman elbette kamu parasının, bütün sorumluluğu özerk kuruluşların kendilerine bırakarak, sınırsızca devredilmesi düşünülemez.

Özerklik kavramını, yalnız dıştan tahammül edilmek, katlanılmak bakımından değil, iten de yklenilmek, taşınabilmek bakımından zor bir kavram haline getiren de budur. zerk kurumlardaki insanlara tanınması gereken dokunulmazlıklar, basit birer ayrıcalık olmadığı gibi, sadece hizmetin serbestçe yerine getirilmesine ilişkin güvenceler de değildir. Bu dokunulmazlıklar, insan kişiliğinin tam bir özgürlük ortamı içinde gelişmesine yönelik, bu amacı taşıyan dokunulmazlıklardır. Böyle olduğu için de tam bir sorumluluk duygusuyla kullanılmaları gerekir.

Bu sorumluluk duygusu, elbette, hizmetin niteliğine göre, çeşitli biçimlerde kendini gösterecektir. Bilim adamının objektifliğinden televizyondaki bir program yapımcısının yığınlarla iletişim kurmadaki becerekliliğine kadar çok farklı değerlendirme ölçülerine tabi bir sorumluluk. Gerçeği çarpıtmak bilim adamına yakışmayacağı gibi, gerçeği yansıtarken iletişim kurallarına hiç uymayan bir program yapmak da televizyondaki sorumluya yakışmayacaktır.

zerk kurumların hizmetleri ancak bu çeşit insanlarla götürülebilecek hizmetlerdir ve bu çeşit insanlar var oldukça kamunun parası hiçbir sınırlamanın gerekçesi sayılamayacaktır. Çünkü, tekrar etmek gerekirse, hizmet ancak sınırsızlık ortamında yerine getirilebilecek bir hizmettir.

\*\*\*

Özerklik kavramındaki bu engilliğe karşılık, tarafsızlık kavramındaki yüzeysel, nerdeyse mekanik ve çizgisel çağrışımlar tam bir kısırlığın habercisi: Taraflara eşit davrandığımız, taraflardan eşit uzaklıkta durduğunuz lde ta-

rafsızsiniz. Tarafsız olabilmeniz için mutlaka “taraf” olacak, siz bu tarafların dışında, ortasında, üstünde olacaksınız, kendiniz birşey olmak ya da yapmak yerine, olanların ortalamalarını, ortak paydalarını, açtıkları ortayları fandan bulacaksınız. Yaratıcı, katkıcı olmayan, kısır bir işlev.

Onun için de, yerine getirilmesi çok özel nitelikler istemiyor: İyi bir terazi, iyi bir ölçücü, iyi bir dengeleyici olmanız yeterli. Aşmanız gereken bir durum yok. Toplumun ideolojik ve ekonomik engellemelerini bir veri olarak kabullenip onlar çerçevesinde, onlara göre varolanlara karşı yine “tarafsız” olabilirsiniz. Yeter ki size “tarafsız” payesini verebilecek “taraf”lar bulunsun.

Şimdi, geriye bakıldığı zaman açıkça anlaşılıyor ki, 1961 Anayasa’sının ilk metninde “Her türlü radyo ve televizyon yayımları, tarafsızlık esaslarına göre yapılır” sözünün bulunması, TRT’nin özerk olmayan bir statüye indirilmesinde bir ipucu, bir başlangıç noktası olarak kullanılmıştır. Tarafsızlık, özerk davranışları gerektirecek kadar önemli ve zor bir tutum değil. Özerk olmadan da tarafsız olabilirsiniz. Dolayısıyla, belirli bir kariyer anlayışı, aşama aşama edinilen sorumluluklar ve bunların oluşup korunması için dokunulmazlıklar gereksizdir.

İşte, bu noktadan tekrar üniversite özerkliği konusuna dönüldüğü zaman şunu farketmemek olanaksız: Üniversitedeki kariyer anlayışını bozan, onu dıştan ya da yukarıdan müdahalelere açık hale getiren, meslekteki güven duygularını sarsan bütün düzenlemeler, dolaylı bir biçimde, “bilimsel özerklik”in özünü de zedelemiştir. Onlar varken bilimsel özerkliğin yönetsel siyasal ve ekonomik güçlere karşı yüzeysel bir “tarafsızlık” anlayışıyla sürdürülebilecek bir meslek de sayılabilmektedir.

Tabii, onu bu kolayca sürdürülebilecek biçimiyle benimsemek ya da güçlüğü seçip ona en yakışan biçim için çaba harcamak, yine üniversite mensuplarının kendilerine kalmış bir iştir.