

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu

DENETLEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim
-Yasal Çerçeve ve Uygulamalar-

(Denetleme kapsamındaki kurum ile ilgili olarak gizlilik dereceli bilgi ve değerlendirmelerin bulunması nedeniyle internet sayfasında Raporun özetine yer verilmiştir.)

Tarihi : 14 / 12 / 2009

Sayısı : 2009 / 8

Eki :-

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	1
TABLolar İNDEKSİ	IV
GİRİŞ	1
ÇALIŞMAYA İLİŞKİN BİLGİLER.....	1
I- ÇALIŞMANIN KONUSU VE DAYANAĞI	1
II- ÇALIŞMANIN KAPSAMI VE YÖNTEMİ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	5
DEVLET VE ÜNİVERSİTE İLİŞKİLERİ.....	5
I- YÜKSEKÖĞRETİMDE TARİHSEL GELİŞİM VE DÖNÜŞÜMLER	8
A. DARÜLFÜNUN DÖNEMİ.....	8
B. KURULUŞ DÖNEMİ: 1933-1946	9
C. KURUMSALLAŞMA DÖNEMİ: 1946-1961.....	11
D. İDARİ ÖZERKLİK DÖNEMİ: 1960-1971.....	15
E. REFORM TEŞEBBÜSLERİ: 1971-1981.....	18
F. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖNEMİ: 1981-	24
II- DÜNYA ÜNİVERSİTELERİNDE SON DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜMLER.....	25
A- AVRUPA’DA ÜNİVERSİTENİN DOĞUŞU VE ÜNİVERSİTE MODELLERİ	25
B- ÜNİVERSİTELERDE YENİ YÖNELİMLER.....	29
1- Yükseköğretimin Yönetiminde Yeni Trendler	37
2- Yükseköğretimde Kalite Güvencesi Ve Denetim	39
İKİNCİ BÖLÜM.....	42
YÜKSEKÖĞRETİMDE GÖZETİM VE DENETİM	42
I- MEVCUT YÜKSEKÖĞRETİM YAPISINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	42
A. ÜNİVERSİTE ÖZERKLİĞİNİN DEĞİŞEN TANIMI.....	43
B. ÜNİVERSİTE ÖZERKLİĞİNDEN YÖK’ÜN VE YÜKSEKÖĞRETİM ALANININ ÖZERKLİĞİNE GEÇİŞ.....	46
C. İDARİ VESAYET AÇISINDAN GÖZETİM VE DENETİM KAVRAMLARI	49
D. DEVLETİN GÖZETİMİ VE DENETİMİNİN KAPSAM VE İÇERİĞİ	52
E. GÖZETİM VE DENETİMDE YETKİ DAĞILIMI VE SORUNLAR	62
1- Yükseköğretim Genel Kurulu	62
2- Yükseköğretim Kurulu Başkanı	63
3- Yükseköğretim Yürütme Kurulu	63
4- “Kurum İçi” Gözetim ve Denetimde Rektörler ve Diğer Yöneticiler	66
II- YÜKSEKÖĞRETİMDE DENETİM UYGULAMALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER ..	68
A. YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDA İÇ DENETİM VE DİŞ DENETİM UYGULAMALARI	68
1- İç Denetim	69
2- Dış Denetim	74
B. PARLAMENTO DENETİMİ VE YÖK	77
C. YÜKSEKÖĞRETİMDE KAMU DENETİMİNİN SINIRLARINA İLİŞKİN SORUNLAR	79
III- SORUŞTURMA UYGULAMALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	81
A. CEZA SORUŞTURMASINDA YÖNTEM VE SÜREÇLER.....	82
B. DİSİPLİN SORUŞTURMALARINDA YÖNTEM VE CEZALAR	91

C. SORUŞTURMA MEVZUATINA İLİŞKİN SORUNLAR.....	93
1- Ceza Soruşturması Mevzuatı ile İlgili Sorunlar	93
2- Disiplin Mevzuatı ile İlgili Sorunlar	101
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	106
YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULU.....	106
I- YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULUNUN GÖREVLERİ VE OLUŞUMU.....	106
A. YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULUNUN GÖREVLERİ	108
B. YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULUNUN OLUŞUMU	110
II- YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULU ÇALIŞMALARININ GENEL ÇERÇEVESİ.....	111
A. YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARININ GENEL DENETİMİ.....	111
B. İNCELEME VE SORUŞTURMA GÖREVLERİ	116
III- YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULUNA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	117
A. GÖREVLİLERİN NİTELİĞİNE İLİŞKİN TESPİTLER.....	117
B. ÖRGÜTSEL YETERLİLİK İLE İLGİLİ TESPİTLER	122
C. DENETİMİN KALİTESİ VE RAPORLARA İLİŞKİN TESPİTLER.....	129
D. YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULU İLE İLGİLİ SORUNLAR	149
1- Yükseköğretim Denetleme Kurulunun Yetki Temelli Olarak Kurulmuş/Tanımlanmış Olması	149
2- Yükseköğretim Denetleme Kurulunun Denetim İşlevine Uygun Olarak Kurulmamış Olması	153
3- Yükseköğretim Denetleme Kurulunun Yeniden Yapılandırılması Zorunluluğu.....	154
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	157
İHBAR VE ŞİKÂyetLER HAKKINDA YÜRÜTÜLEN İŞLEMLER	157
I- İHBAR VE ŞİKÂyetLER İLE İLGİLİ GENEL TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	158
A. İHBAR VE ŞİKÂyetLERLE İLGİLİ OLARAK HUKUK MÜŞAVİRLİĞİNCE YÜRÜTÜLEN İŞLEMLER.....	158
B. İHBAR VE ŞİKÂyetLERİN İŞLEME KONULMASI İLE İLGİLİ YÖNTEM VE SÜREÇLER	161
C. İHBAR VE ŞİKÂyetLERİN İŞLEME KONULMASI İLE İLGİLİ SORUNLAR	168
1- İhbar ve Şikâyetlerin Alınması ve İlgili Birimlere Gönderilmesi	168
2- İhbar ve Şikâyetlerin Çoğunlukla Haklarında İşlem Yapılacaklara Gönderilmesi.....	169
II- İHBAR VE ŞİKÂyetLER HAKKINDA SORUŞTURMA BAŞLATILMASINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	170
A. İHBAR VE ŞİKÂyetLER ÜZERİNE SORUŞTURMA BAŞLATILMASINA İLİŞKİN TESPİTLER.....	171
B. SORUŞTURMA AÇILMAMASINA YÖNELİK UYGULAMALAR VE YARGI KARARLARI	176
1- Soruşturma Açılmaması Uygulamalarına İlişkin Danıştay Kararları.....	179
2- YÖK'ün Danıştay Kararlarına İtiraz Başvuruları	184
3- Ankara İdare Mahkemelerinin Başkanlık Kararlarına Yaklaşımı	186
C. SORUŞTURMA AÇILMAMASI KARARLARINA İLİŞKİN TESPİT VE SORUNLAR.....	191
1- Soruşturma Açılmaması Kararlarının Hukuki Niteliğine İlişkin Sorunlar.....	191
2- Soruşturma Açılmamasına İlişkin Kararlar ile İlgili Olarak İstisnâ Görüş İstenmesi.....	195
III- YÖK BAŞKANLARI İLE İLGİLİ İHBAR VE ŞİKÂyetLERE DAİR TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER...198	
A. [REDACTED] HAKKINDAKİ İHBAR VE ŞİKÂyetLER	198
B. [REDACTED] HAKKINDAKİ İHBAR VE ŞİKÂyetLER	200
C. KARAR DEFTERLERİNDE SAHTECİLİK YAPILDIĞINA İLİŞKİN TESPİT VE SORUNLAR	209
IV- REKTÖRLER HAKKINDAKİ İHBAR VE ŞİKÂyetLERE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER...212	
A. REKTÖRLER İLE İLGİLİ İHBAR VE ŞİKÂyetLERE İLİŞKİN GENEL TESPİTLER.....	213
1- İlk Soruşturma Uygulamalarına İlişkin Sayısal Veriler.....	213
2- Başkanlık Kararı Uygulamasının Yaygın Olarak Kullanılması	215
B. HUKUKA AYKIRI UYGULAMA ÖRNEKLERİNE İLİŞKİN TESPİTLER.....	218
1- Cumhuriyet Başsavcılıklarının Görevsizlik Kararlarına İstinaden Yapılan İşlemler	219

2-	TBMM Meclis Araştırmaları Hakkında Yapılan İşlemler	239
3-	Sayıştayca Bildirilen Hususlar Hakkında Yapılan İşlemler	250
4-	Maliye Bakanlığınca Bildirilen Hususlar Hakkında Yapılan İşlemler	267
5-	Kamu İhale Kurulunca Bildirilen Hususlar Hakkında Yapılan İşlemler	271
C.	YENİDEN AÇILMASI GEREKEN SORUŞTURMALARA İLİŞKİN SORUNLAR	275
BEŞİNCİ BÖLÜM		282
GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER		282
I- YÜKSEKÖĞRETİMDE DENETİM AÇIĞINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER		283
A.	DEVLETİN GÖZETİM VE DENETİMİNDE YÖK'ÜN BELİRLEYİCİ ROLÜ	284
1-	Yükseköğretimde Devletin İdari Vesayeti	285
2-	Yükseköğretimde Devletin Gözetim ve Denetimi	286
B.	MEVCUT YÜKSEKÖĞRETİM YAPILANMASININ ORTAYA ÇIKARDIĞI DENETİM AÇIĞI	288
1-	Yükseköğretim Denetleme Kurulunun Etkin Olarak Çalışmaması	289
2-	İhbar ve Şikâyet Müessesesinin Hukuka Uygun Olarak İşletilmemesi	292
3-	Yükseköğretimdeki Denetim Boşluğunun/Açığının Önemli Boyutlara Ulaşması	296
II- ÖNERİLER		297
A.	YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULUNUN YENİDEN YAPILANDIRILMASI	297
B.	İHBAR VE ŞİKÂYET MÜESSESİNİN HUKUKA UYGUN HALE GETİRİLMESİ	299
1-	Ceza Soruşturması Mevzuatı İle İlgili Öneriler	299
2-	Disiplin Mevzuatı İle İlgili Öneriler	300
3-	Soruşturma Açılmamasına İlişkin Kararlar ile İlgili Olarak Danıştay'dan İstişari Görüş İstenmesi	300
4-	Üniversitelerce Yapılmış Olan Soruşturma Açılmamasına İlişkin Uygulamaların Yükseköğretim Denetleme Kurulunca Denetlenmesi	301
5-	İhbar ve Şikâyetler ile İlgili İş ve İşlemlerinin Hukuk Müşavirliğince Yürütülmemesi	302
6-	İhbar ve Şikâyetlerin Haklarında İşlem Yapılacaklara Gönderilmemesi	303
C.	MALİYE BAKANLIĞINCA ALINMASI GEREKEN TEDBİRLER	304
D.	HUKUKA AYKIRI UYGULAMALARLA İLGİLİ OLARAK AÇILMASI GEREKEN SORUŞTURMALAR	305
1-	Genel Kurul Karar Defterlerinde Tespit Edilen Evrakta Sahtekarlık Fiilleri ve [REDACTED] Hakkındaki Soruşturmaların Yenilenmesi	305
2-	Rektörler Hakkındaki İhbar ve Şikâyetlerin Hukuka Aykırı Şekilde Sonlandırılması	308
3-	Vakıf Üniversitesi Rektörleri Hakkındaki İhbar ve Şikâyetler	312
E.	DİĞER ÖNERİLER	312
1-	Yükseköğretim Yürütme Kurulunun Oluşturulmaması	312
2-	Karar Defterlerinin İmzalanması İle İlgili Yöntemlerin Değiştirilmesi	313
SONUÇ		314
KAYNAKÇA		324

RAPOR ÖZETİ

Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının 05.06.2007 tarihli talimatları ile Devlet Denetleme Kurulu'na tevdi edilen, "Türkiye'de Yükseköğretimin durumu, politikaları, sorunları ve çözüm önerileri konusunun araştırılması" görevi çerçevesinde yürütülen işbu çalışmanın konusunu, Yükseköğretim alanında Devletin gözetim ve denetim işlevine yönelik yasal çerçevenin incelenmesi ve Yükseköğretim Kurulu uygulamalarının değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

Yükseköğretim sistemimizin mevcut merkezî yapısı ve YÖK'ün bu yapıdaki merkezi konumu, 1981 yılından bu yana ve 28 yıldır da herhangi bir önemli değişikliğe maruz kalmadan yükseköğretim kuruluşlarımızı yönlendirmeye devam etmektedir. 1981'de getirilen sistem yükseköğretim kuruluşlarının genel yönetiminde eski yapıya göre birçok yenilikler getirmiş ve yönetim anlayışı ve örgütlenme biçimi anlamında ise Türkiye için yeni ve ne'vi şahsına münhasır bir "model" oluşturmuştur.

Bu nedenle, söz konusu modelin incelenilerek dünya üniversitelerindeki yönetim biçimleri ve yapılarla karşılaştırılması, bu alanda uluslararası planda meydana gelen gelişme ve değişikliklerin de dikkate alınarak, Türk yükseköğretim sisteminin iyileştirilmesine veya baştan sona bir reformdan geçirilmesine yönelik öneriler geliştirilmesi türünden inceleme ve araştırma çalışmalarının yapılması bir zorunluluktur.

Yükseköğretim Kurulu kurulduğundan bu yana denetim sistemlerinin analizine yönelik olarak herhangi bir dış denetim çalışmasına tabi tutulmamıştır. Bu husus, ilk bakışta yalnızca YÖK'ü ilzam eder görünmekle birlikte, YÖK'ün yükseköğretim kurumları üzerindeki Devletin en önemli gözetim ve denetim aracı olması nedeniyle aslında tüm yükseköğretim alanını ilgilendirmektedir. Bu itibarla, işbu çalışma ile Yükseköğretimde gözetim ve denetim sistemleri incelenmiştir.

Türkiye'de yükseköğretim alanı neredeyse bütünüyle YÖK tarafından devlet adına gözetim ve denetim altında tutulmaktadır. Bu nedenle, bu çalışma ile YÖK tarafından yükseköğretim üzerinde sahip olunan denetim hak ve sorumluluğunun tam ve zamanında yerine getirilip getirilmediği analiz edilmiştir. Başka bir deyişle, hem mevzuat alt yapısı ile hem de denetim yöntem ve süreçleri itibarıyla tüm denetim sisteminin ortaya konulması ve herhangi bir denetim boşluğunun/açığının olup olmadığı araştırılmıştır. Bir anlamda, denetim açığı olup olmadığına yönelik bir "Açık Analizi (Gap Analysis)" yapılmıştır. Bu çalışmada, esas alınan hedef de bu olmuştur.

Bu çerçevede, çalışma kapsamında hem mevzuat alt yapısına yönelik hem de denetim araçlarının etkinliğine (Yükseköğretim Denetleme Kurulu Çalışmaları ve İhbar ve Şikâyet Müessesesi kapsamında yürütülen faaliyetler) yönelik tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Bu doğrultuda hazırlanan Rapor, söz konusu hususları tam olarak kavramaya ve denetim açığını (Açık Analizi) tespit etmeye yönelik olarak her biri kendi bütünselliği içerisinde tasarlanmış olan beş bölümden oluşmaktadır.

Raporun “**Devlet ve Üniversite İlişkileri**” başlığını taşıyan **Birinci Bölümünde**, “*Gözetim ve Denetim*” olgusunun ortaya çıkmasına yol açan Devlet - Üniversite ilişkilerinin zaman içindeki gelişimi ile ülkemizdeki Devlet-Üniversite ilişkilerinin tarihsel bir perspektifle incelenmesi üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda, Dünyada üniversite uygulamalarında yaşanan son gelişme ve yaklaşımlara da kısaca yer verilmiştir.

Raporun “**Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim**” başlığını taşıyan **İkinci Bölümünde**, “Devletin Gözetim ve Denetimi” olgusunun YÖK’ün kurulması ile değişen tanım ve içeriği ile bunun “Üniversite Özerkliğine” yansımaları üzerinde durulmuş ve YÖK’ü hem Devlete, hem de yükseköğretim kuruluşlarına karşı konumlandıran “Vesayet” müessesesi hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu kapsamda bu bölüm, yükseköğretimde kamu denetimi uygulamaları ile Yükseköğretim kuruluşları mensupları hakkındaki ceza ve disiplin soruşturmalarına ilişkin mevzuata ve bu mevzuatın YÖK açısından uygulanmasının incelenmesine tahsis edilmiştir.

Raporun “**Yükseköğretim Denetleme Kurulu**” başlığını taşıyan **Üçüncü Bölümünde**, vesayet yetkisi kapsamında yürütülen YÖK faaliyetlerinden en önemlisi olan ve aynı zamanda “Devletin Gözetim ve Denetim” işlevinin yerine getirilmesinden sorumlu temel araç mahiyetindeki Yükseköğretim Denetleme Kurulunun çalışmalarına ilişkin tespit ve değerlendirmelere yer verilmektedir. Bu kapsamda, üniversitelerin YÖK tarafından denetiminde temel organ olan Yükseköğretim Denetleme Kurulu’nun örgütsel yapısı ve gerçekleştirdiği çalışmaların geniş bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Raporun “**İhbar ve Şikâyetler Hakkında Yürütülen İşlemler**” başlığını taşıyan **Dördüncü Bölümünde**; ihbar ve şikâyetler hakkında uygulanan yöntem ve süreçlere ilişkin ayrıntılı tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu kapsamda, Hukuk Müşavirliğinin ihbar ve şikâyetlerle ilgili iş ve işlemleri ile YÖK Başkanları ve rektörler hakkındaki şikâyet ve ihbarlara ilişkin yürütülen iş ve işlemler incelenmiştir. Bu çerçevede, YÖK Genel Kurulu ve YÖK Başkanları tarafından yürütülen hukuka aykırı uygulamalar ortaya konulmuş ve bunlar hakkında soruşturma açılması gerekliliğine işaret edilmiştir.

Raporun “Genel Değerlendirme ve Öneriler” başlığını taşıyan Beşinci Bölümünde ise önceki bölümlerde yapılan tespit ve değerlendirmeler sonucunda varılan kanaatlere ve getirilen önerilere yer verilmiştir.

Bu çerçevede, tespit edilen sorunlara ilişkin olarak Raporun Beşinci Bölümünde yer verilen genel değerlendirme ve önerilere özet olarak aşağıda yer verilmiştir.

I- YÜKSEKÖĞRETİMDE DENETİM AÇIĞINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

Raporun Birinci Bölümünde yükseköğretim sistemimizin tarihsel gelişim ve dönüşümlerine ayrıntılı olarak temas edilmiştir. Özetle, yükseköğretimdeki tüm dönüşümlerde üniversite özerkliği kapsamında yapılan tartışmalar önemli yer tutmuştur. Yükseköğretimin denetiminin nasıl yapılacağı da özerklik kavramları etrafında tartışılmış ve ele alınmıştır.

Denetimin üniversite dışı organlar tarafından yapılması, özerkliğe aykırı olarak değerlendirilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararlarında da; “Denetim, yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır; dolayısıyla bir üniversitenin kendi organları dışında kalan merciler tarafından yapılacak bir dış denetim, üniversitelerin sahip olduğu “idari özerklik” ile çatışır ve onu ortadan kaldırır.” görüşü hakim olmuştur.

12 Eylül Müdahalesi ortamında buna karşı geliştirilen çare, yeni Anayasa aracılığı ile üniversitelerdeki, “kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organlar”a tahsis edilmiş olan denetim tekeline son verilmesi ve bunun yerine, “Devletin gözetimi ve denetiminin” ikamesi olmuştur.

Bu çerçevede, gözetim ve denetim kavramları içeriğe kavuşturularak Yükseköğretim kurumları Anayasanın Yürütme başlığı taşıyan İkinci Bölümünde ve İdare içinde tanımlanmış ve yükseköğretim ve üst kuruluşlarına Anayasal bir statü kazandırılmıştır.

Böylece, “kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip” üniversiteler ve bunlara bağlı birimlerin; “Devletin gözetimi ve denetimi altında” olacağı ve “güvenlik hizmetlerinin Devletçe sağlanacağı” hususları 1982 Anayasası ile tesis edilen yeni yapıda anayasal teminat altına alınmıştır.

A. DEVLETİN GÖZETİM VE DENETİMİNDE YÖK'ÜN BELİRLEYİCİ ROLÜ

1982 Anayasasının üniversiteler için getirdiği çok önemli bir yenilik, bir önceki dönemin en kritik kavramı olarak tartışmaların merkezine yerleşen “**özerklik**” konusunun, “**idari özerklik**”ten hiç bahsedilmeden, yalnızca “**bilimsel özerklik**” kavramından hareketle düzenlenmesi olmuştur. Böylece, Anayasa metnindeki, “**kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler**” ibaresi, bir önceki dönemde çok etkili olmuş argümanların gündemden düşürülmesini hedef alır gibidir.

1982 Anayasasının yükseköğretim ile ilgili maddelerinde, bir önceki Anayasadan farklı olarak, “idari özerklik” lafzının tamamen ortadan kaldırılmış ve sadece “bilimsel özerklik”ten bahsedilmiş olması, yükseköğretimin idari özerklikten bütünüyle mahrum bırakıldığı anlamına gelmemektedir.

Yeni Anayasal çerçeve ile idari özerklikte ağırlık merkezi, yükseköğretim kuruluşlarından YÖK'e kaymış ve sonuçta adeta fiilen dışa karşı korunmuş bir idari özerklik ve bağımsızlık alanı yaratılmıştır. Anayasadaki hükümler sayesinde, yükseköğretim sistemimizin, zaten kendi bütünlüğü içinde sahip olageldiği dışa karşı bağımsızlığı koruma altına alınarak, idari özerkliğin yine sistem içinde kalması sağlanmıştır. Böylece, yükseköğretim alanının kendine özgülüğü ve “dışarı”dan bağımsızlığı YÖK'ün kuruluşu ile dağılmamış, tam aksine, bu alanın dışarıya karşı korunaklılığı daha da artmıştır.

1982 Anayasasının, özerklik konusundaki söz konusu tanım değişikliğine ilaveten getirdiği iki yeni hüküm, bir önceki dönemin özerklik tartışmalarının ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının bir başka gerekçesini daha ileri sürülür olmaktan çıkarmıştır. Bunlar, yine 130 uncu maddedeki; “... üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri, ... kanunla düzenlenir” ilkesi ile 131 inci maddedeki; “... Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, ... maksadı ile Yükseköğretim Kurulu kurulur” hükmüdür.

Anayasa'nın 131 inci maddesi ayrıca; “yükseköğretim kurumlarındaki eğitim öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek” görevini YÖK'e tevdi etmiş, bu sorumluluklara ilave olarak, yükseköğretim kurumlarının “kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak” sorumluluğu da bu kuruma yüklenmiştir.

Özetle, Yükseköğretim Kanunu ve 1982 Anayasasının oluşturmuş olduğu yükseköğretim sistemi, Yükseköğretim Kurulu'nu; "düzenleyici, yönlendirici ve denetleyici bir kurum" olma niteliği ile, yükseköğretim sisteminin devlet adına gözetme ve denetleme görevinin neredeyse tek sahibi olarak sistemin merkezine yerleştirmiştir.

Görüldüğü üzere, üniversitelerin her birinin kendi tüzel kişiliği çerçevesinde sahip olduğu idari özerkliği sıkı bir koruma altına alan ve bunların yönetimine karışma anlamı taşıyacak her türlü dış müdahaleyi ve dış denetimi saf dışı bırakan bir önceki dönemin anlayışı, 1982 Anayasası ile birlikte artık geride kalmıştır.

1- Yükseköğretimde Devletin İdari Vesayeti

Yükseköğretimde Devletin idari vesayeti, "Gözetim ve Denetim" kavramı aracılığı ile tesis edilmektedir. Esasen idari vesayet, daha ziyade, üniter devlet yapısına bağlı olarak, merkezi idarenin güçlü olduğu ve "idarenin birliği" ilkesinin ön plana çıktığı ülkelerde mevcut olan bir uygulamadır. "Yükseköğretimde devlet gözetim ve denetimi" ilkesinin, idarenin birliği ilkesinin 1982 Anayasası ile adeta konsolide edildiği bir dönemde yerleşik hâle gelmesi de bunu ülkemiz açısından teyit etmektedir.

Anayasa hükümleri ve 2547 sayılı Kanun düzenlemeleri çerçevesinde, Yükseköğretim Kurulu'nun varlık sebeplerini;

- Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek,
 - Yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek,
 - Yükseköğretim kurumlarının kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak,
 - Öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak
- şeklinde sıralamak mümkündür.

Anayasanın 131 inci maddesinde, YÖK'ün temel misyonunu ve bu misyonun başlıca unsurlarını teşkil eden görevleri yukarıdaki şekilde tanımlanırken, aynı zamanda, Devletin yükseköğretim kurumları üzerindeki idari vesayetinin çerçevesi çizilmiş, araçları da belirlenmiş olmaktadır.

Yükseköğretim kurumları üzerinde tesis edilen idari vesayetin ana hatlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

– YÖK, Devletin üniversiteler üzerindeki vesayet yetkisini doğrudan doğruya devlet adına kullanmak üzere kurulmuş bir organdır.

– YÖK tarafından bu alanda kullanılan yetkiler, özünde “Merkez”e, yani devletin merkezi yönetimine ait olan yetkililerdir.

– Buradaki tarif edildiği şekliyle, “Merkez” ile YÖK arasındaki ilişki de aslında bir vesayet ilişkisidir. Nitekim, YÖK Başkanının ve Genel Kurul üyelerinin üçte birinin (7 üye) doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından, 7’sinin de Bakanlar Kurulu teklifiyle yine Cumhurbaşkanı tarafından atanması da bunun göstergesidir.

– Bu keyfiyet, aynı zamanda YÖK’ün Devlete karşı hesap verebilirliğinin de temelini oluşturmaktadır.

– Vesayete konu kurum yönetici ve organlarının görevine son verme yetkisi de aynı kapsamda, yani idari vesayetin bir başka aracı olarak mütalaa edilebilir. Rektörler başta olmak üzere, yükseköğretim kurumlarının hemen her seviyedeki yöneticilerinin, 2547 sayılı Kanun, Ek Madde 1 uyarınca; *“gerektiğinde bu kanunda belirtilen süreleri dolmadan tayinlerindeki usule uygun olarak görevlerinden alınabilmeleri”* hususunu bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir.

– Anayasanın 130 uncu maddesinin sekizinci fıkrasındaki *“(Değişik: 29.10.2005-5428/1 md.) Üniversitelerin hazırladığı bütçeler; Yükseköğretim Kurulunca tetkik ve onaylandıktan sonra Millî Eğitim Bakanlığına sunulur ve merkezi yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslara uygun olarak işleme tâbi tutularak yürürlüğe konulur ve denetlenir.”* hükmü de en önemli vesayet ilişkisini oluşturmaktadır. Bu sayede, diğer Devlet Kurumları gibi tüm yükseköğretim kurum ve üst kuruluşları da hem bütçelerinin hazırlanmasında hem de iç denetim ve dış denetim uygulamalarında doğrudan Devletin gözetimi ve denetimine tabi hâle gelmektedir.

– Yukarıda tanımlanan vesayet ilişkisi, yani tıpkı yükseköğretim kurumları üzerindeki YÖK vesayeti gibi, YÖK’ün de Merkez’in idari vesayeti altında olması, vesayet altındaki kurum olarak YÖK’ün özerk olmasına mani bir durum teşkil etmemektedir. Çünkü, idari vesayette vesayet altındaki kurumun karar ve işlemleri, hiyerarşik ilişkilerde olduğu gibi, vesayet yetkisi sahibi kuruma ait bir hakkın kullanımıyla değil, kurumun kendisine ait bir yetki kullanılarak ortaya konulmaktadır. Bu bakımdan, vesayet altındaki kurumlar genelde idari açıdan belli bir bağımsızlıktan faydalanan ve şu veya bu ölçüde özerk olan kurumlardır. Nitekim, YÖK’ün de 2547 sayılı Kanunda özerk bir kurum olarak tanımlanmış olması bu cümledendir.

2- Yükseköğretimde Devletin Gözetim ve Denetimi

Bu çalışmanın odağında bulunan “Devletin Gözetimi ve Denetimi” kavramı yükseköğretimle ilgili olarak zaman içinde oluşmuş ülkemize özgü bir yaklaşımı ifade etmektedir. Söz konusu ibarenin üniversitelerle ilgili olarak kullanımı 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla Anayasanın 120 nci maddesine getirilen değişiklik sonucunda başlamıştır. Anayasanın 120 nci maddesindeki; “Üniversiteler, kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle yönetilir ve denetlenir” ibaresi; söz konusu değişiklikle “Üniversiteler, Devletin gözetimi ve denetimi altında, kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetilir” şekline dönüşmüştür.

Söz konusu kavramın nasıl tanımlanacağı ve ne ifade ettiği hususları, Anayasa Mahkemesini uzun süre meşgul etmiş ve Mahkemenin kararlarında, bu konu, ağırlıklı olarak “idari özerklik” ile ilişkisi bağlamında uzun uzadıya tartışılmıştır. Ancak, “idari özerklik” lafzı 1982 Anayasasının metninden çıkarılınca, söz konusu tartışmaların bu en temel unsuru da ortadan kalkmıştır. Bu sayede, 03.08.1982 tarih ve 17771 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliği ile, “gözetim” ve “denetim” kavramlarının birlikte ve somut bir bağlam çerçevesinde tanıma kavuşması da mümkün olmuştur.

Anılan Yönetmeliğin 3 üncü maddesine göre gözetim; *“Yükseköğretim kurumlarıyla bağlı birimlerinin yürürlükteki mevzuat hükümlerine ve özellikle 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun anlam ve ruhuna uygun hareket edip etmediklerinin ve hizmetlerin bu kurumların amaçlarını gerçekleştirecek şekilde yürütülüp yürütülmediğinin aralıksız izlenmesi”* şeklinde, denetim ise; *“Yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerinin teftiş, inceleme ve gerektiğinde soruşturma yoluyla mevzuata ve amaçlara uygun olup olmadığının tespit ve değerlendirilmesi”* şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre, gözetim, kontrole yönelik spesifik eylem ve işlemlerden daha ziyade “aralıksız izleme”yi ifade etmektedir. Başka bir deyişle, gözetimin herhangi bir doğrudan müdahalede bulunulmadan, ancak sürekli bilgi edinilerek yapılan bir izleme olduğu söylenebilir. Denetim ise, yine kendi tanımının teknik kapsamı içinde, periyodik veya gerek görüldüğünde yahut şikâyet üzerine yapılan teftiş, inceleme ve soruşturma işlemlerini kapsamaktadır. Böylece, Anayasa’daki “Devletin gözetim ve denetimi” kavramı, sonuçta, Devletin, yükseköğretim kuruluşları üzerinde yoğunlaşan ilgi ve dikkatini ifade eder hâle gelmiş olmaktadır.

Bu açıklamalar muvacehesinde yükseköğretim üzerindeki “Devletin gözetim ve denetimi”ni, dar anlamıyla Yükseköğretim Denetleme Kurulunca yapılan gözetim ve denetim faaliyeti olarak tanımlamak mümkündür. Ancak, yukarıdaki kısımlarda yapılan açıklamalar çerçevesinde geniş bir tanımla; Yükseköğretim Kurulunca yürütülen tüm faaliyetlerin ve Anayasada belirtilen gerek atama ve görevden alma ile ilgili düzenlemelere gerekse yükseköğretim kurum ve üst kuruluşlarının bütçelerinin hazırlanması ve denetlenmesine ilişkin olarak YÖK dışındaki kurum ve kuruluşların sahip olduğu görev ve yetkilere ilişkin hususların Devletin gözetimi ve denetimi kavramı içerisinde telakki edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu bakımdan, YÖK’ün gözetim ve denetim misyonu kapsamındaki yükümlülüklerini; kendi adına ve kendisine bağlı olarak görev yapan Yükseköğretim Denetleme Kurulunun faaliyet konuları ile sınırlandırmamak gerekmektedir. Özellikle anılan misyonun “gözetim” boyutu dolayısıyla, adı geçen kurulun görev kapsamı dışında olup da doğrudan Yükseköğretim Genel Kurulu üzerine terettüp eden bazı yükümlülüklerinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerekmektedir.

B. MEVCUT YÜKSEKÖĞRETİM YAPILANMASININ ORTAYA ÇIKARDIĞI DENETİM AÇIĞI

Anayasanın 131 inci maddesi, yükseköğretim kurumlarının denetlenmesi konusunda asıl yetkili olarak YÖK’ü işaret etmektedir. YÖK’ün anılan misyonunu, esas itibarıyla, “Üniversiteler, bağlı birimler, öğretim elemanları ve bunların faaliyetlerini gözetim ve denetim altında bulundurmak” oluşturmaktadır.

Böylesi bir görev tanımının kapsamına; Yükseköğretim Denetleme Kurulunun faaliyetleri ile birlikte YÖK Genel Kurulu, YÖK Başkanı ve yükseköğretim kurumlarının üst yöneticilerinin denetime yönelik işlem ve faaliyetleri de girmektedir.

Bu nedenle, öncelikle Yükseköğretim Denetleme Kurulu hem mevzuat hem de uygulamaları itibarıyla ayrıntılı olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur. İkinci olarak ihbar ve şikâyet müessesesinin alt yapısını oluşturan ceza ve disiplin soruşturması mevzuatı analiz edilmiş akabinde de çeşitli vasıtalarla YÖK’e intikal eden ihbar ve şikâyetler hakkında Yükseköğretim Kurulunca yürütülen iş ve işlemlerin incelenmesi ve değerlendirilmesi yapılmıştır.

Böylece, denetim mevzuu hem YÖK'ün denetime yönelik Yükseköğretim Denetleme Kurulu eliyle yürütmüş olduğu iş ve işlemler hem de toplumsal denetim mekanizmalarının hayata geçirdiği soruşturma iş ve işlemleri bazında bütüncül (Denetime Yönelik Açık Analizi) bir yaklaşımla incelenmiştir. Zira, hukuka aykırı iş ve işlemlerin ortaya çıkarılmasının tek yöntemi denetim birimlerinin yaptıkları çalışmalar olmayıp ihbar ve şikâyetlerin işleme konulmasındaki etkinlik ve izlenen süreçler de denetim açığının giderilmesinde önemli araçlardan birini oluşturmaktadır. Söz konusu müessese; bir yandan bahse konu kamu idarelerinin işlem ve faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun sağlanmasında önemli bir araç iken diğer yandan da kamu idarelerinin denetim karşısındaki olumlu/olumsuz tutum ve davranışlarının ölçülmesinde de önemli bir işlev görmektedir.

1- Yükseköğretim Denetleme Kurulunun Etkin Olarak Çalışmaması

Bu kapsamda, öncelikle Yükseköğretim Denetleme Kurulu tarafından son 10 yılda gerçekleştirilen çalışmalar; sayısal veriler ışığında gözden geçirilmiş, ardından Kurulun yapısı ele alınarak, bu yapının, Kurula mevzuat tarafından yüklenmiş olan misyonla, nicelik ve nitelik açısından, bağdaşır ve bunu gerçekleştirmeye yeterli olup olmadığı sorgulanmıştır.

Yükseköğretim Denetleme Kurulu çalışmaları hakkında yukarıda yapılan analizlerin ortaya çıkardığı sonuçlar aşağıda özetlenmiştir.

- **Yükseköğretim Denetleme Kurulunun en önemli zayıflığının görev tanımlı değil yetki tanımlı kurulmuş bulunması olduğu tespit edilmiştir.**

Yükseköğretim Denetleme Kurulu; planlı, düzenli ve belli aralıklarla tekrarlanan bir denetim görevi yürütmek üzere oluşturulmamış olup Yükseköğretim Kurulunca ne zaman ve ne görev verilirse yapan bir denetim organizasyonu olarak kurulmuştur. Bu durum, en başta denetimin tanımlı ve sürekli bir faaliyet olarak yürütülmesi ve bunun oluşturduğu denetçilerdeki bağımsızlığın ortaya çıkamayacak olması anlamına gelmektedir. Bu durum, aynı zamanda denetim sonuçlarının da sağlıklı ve güvenilir olmamasına yol açmaktadır.

Nitekim, denetim işlevinin görev tanımlı yerine yetki tanımlı olarak belirlenmesi şeklindeki kuruluş/organizasyon modeli, Türk Denetim Teşkilatının en önemli unsuru olan Teftiş Kurullarının zaman içerisinde işlevselliğini yitirmesine ve nesnel, tarafsız iyi uygulamalar üretmekten hızla uzaklaştıklarına ilişkin eleştirilerin artmasına yol açmıştır. Bu çerçevede, Anglo-Sakson denetim sisteminden esinlenilerek "iç denetim" ve "dış denetim" kavramları ön plana çıkarılmaya ve denetim sistemimiz bu kavramlar etrafında yeniden şekillendirilmeye çalışılmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılmaya ve hayata geçirilmeye çalışılan denetim modeli buna işaret etmektedir.

Yukarıda yapılan söz konusu tespit, Kurulun son 10 yılda gerçekleştirdiği çalışmalar ve ürettiği raporlar üzerinde yapılan sayısal incelemelerle en çarpıcı şekilde ortaya çıkmaktadır.

- Kurulun son 10 yılda gerçekleştirdiği çalışmalar ve ürettiği raporlar üzerinde yapılan sayısal incelemelerle tespit edilen en önemli sonuç, Yükseköğretim Denetleme Kurulu'nun, Devlet üniversiteleri üzerindeki gözetim ve denetim anlamındaki asli fonksiyonundan neredeyse bütünüyle çekilmiş olmasıdır.

Son 10 yılda bu alanda yapılmış tüm görevlendirmeler, 2006 yılında Kurula verilen 3 üniversite (Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Balıkesir Üniversitesi ve Boğaziçi Üniversitesi) ile ilgili "genel denetim" görevinden ibarettir. Buna karşılık, Kurul, genel denetim çalışmalarını bütünüyle vakıf üniversitelerine yönlendirmiş görünmektedir. 2000-2008 yılları arasında toplam 223 genel denetim raporu düzenlenmiş olup, bu raporlardan sadece üçü Devlet üniversitelerinde icra edilen denetimlere, diğerleri ise vakıf üniversitelerine yöneliktir.

- Verileri tablolara dökerek ve bu tablolardan hareketle ulaştığımız bir başka tespit, "inceleme" ve "soruşturma" görevlendirmeleri arasındaki büyük sayısal farklılıkla ilgilidir. Buna göre, Yükseköğretim Denetleme Kurulu'nun faaliyetleri içinde en önemli payı "inceleme" çalışmaları almıştır ve bunların sayısı, hem görevlendirmeler, hem de bunların sonucunda hazırlanan raporlar itibarıyla toplam faaliyetlerin yarısından çoğunu ifade etmektedir.

Herhangi bir ilave araştırma ve inceleme yapılmaksızın somut olan, kişi veya olay belirtilen ve ciddi bulgu ve belgelere dayanan ihbar veya şikâyetler hakkında ilk soruşturmanın açılmamasına yönelik idari tasarruflarda bulunulması amacıyla Yükseköğretim Denetleme Kuruluna konunun inceleme görevi olarak verildiği görülmektedir. Mezkûr Kurulun yukarıda yapılan tespitinde de ifade edildiği üzere, bağımsız davranabilme ve bunları geri gönderme kapasitesi bulunmayışından bu uygulama yaygın bir hâl almıştır.

Nitekim Raporun Dördüncü Bölümünde örnek olay incelemelerinin de gösterdiği üzere, bazı durumlarda, Yükseköğretim Denetleme Kurulunca yazılan ve önemli hata ve eksiklikler içeren inceleme raporlarına istinaden YÖK Başkanlarınca soruşturma açılmamasına karar verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı, Kurulun mevcut denetim kapasitesinin etkin, nesnel ve iyi uygulama örnekleri koyacak bir şekilde kullanıldığını söylemek mümkün görülmemektedir. Nitekim, Üçüncü Bölümde; görevlendirme ve rapor sayılarına ilişkin tespitler ile yürütülen denetimler sonucunda tanzim edilen raporların kalitesine ilişkin olarak yapılan tespitler bunu doğrulamaktadır.

• **Bu konuyla ilgili ikinci tespit ise Yükseköğretim Denetleme Kurulunun hem nicelik hem de nitelik açısından denetim işlevine odaklı olarak kurulmamış olduğudur.**

2547 Sayılı Kanunun 8 inci maddesinde Yükseköğretim Denetleme Kurulunun; 1) Yükseköğretim Kurulu tarafından önerilecek beş profesör üyeden, 2) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay tarafından gösterilecek üçer aday arasından Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilip önerilecek birer üyeden, 3) Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığınca seçilecek birer üyeden oluşacağı hükme bağlanmıştır.

Anılan maddede Kurul üyelerinin yukarıdaki biçimde oluşmasına ilave olarak bu kişilerle ilgili herhangi bir denetim bilgi ve tecrübesine sahip olma şartı getirilmemiştir. Bu itibarla, Kurulun mevcut oluşumu ve üye sayısı, hem nicelik hem de nitelik açısından, tüm Türk yükseköğretim sisteminin denetlenmesi görevini yerine getirmeye yetecek kapasitede olmaktan uzaktır. Nitekim, Üçüncü Bölümde söz konusu nicelik ve nitelik faktörlerinin Kurul çalışmalarına nasıl yansdığına ilişkin örneklerle ayrıntılı tespitler de yapılmıştır.

- Örneğin, 2547 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 06.11.1981 tarihinde 19 Devlet Üniversitesi faaliyet göstermekte iken bu sayı YÖK'ün kuruluşu ile birlikte 27'ye çıkmıştır. O dönemde Kurulun, bu sayıda üniversiteyi denetlemeye yetecek görülen 10 üyeden müteşekkil yapısı, sayı bakımından hiç artmamış, hatta Yargıtay'ın üye göndermemesi nedeniyle 9'a düşmüş, ancak bu arada başlangıçtaki 27'den ibaret üniversite sayısı bugünlerde vakıf üniversiteleri ile birlikte 139'a yükselmiştir.

- Öte yandan, Kurul Üyelerinin çoğunun akademik unvan sahibi profesörler olmakla birlikte, değişik bilim dallarından gelmeleri, denetim konusunda yeterli teknik birikime ve mevzuat bilgisine sahip olmamaları ve üstelik uzman desteğinden de genellikle mahrum kalmaları, ciddi yanlışlıklara ve raporlarda hem kalite, hem de homojenlik sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kurulu oluşturan diğer üyeler de (Sayıştay temsilcisi hariç) denetim mesleğinden gelmemektedir.

- Mevcut zaafklar arasında tek tek üyelere atfedilebilecekler, yaşanan temel sorunlar karşısında son derece önemsiz kalmaktadır. Öyle ki, mevcut şartlar altında üye olarak ferdi sorumlulukların gereğince yerine getirilmesi neredeyse imkânsız görünmektedir.

• **Yükseköğretim Denetleme Kurulunun oluşumunda ve kurgusunda başlangıcından itibaren bir zafiyet bulunmaktadır.**

Yukarıda ifade edilen tespitler, yükseköğretim alanında başlangıcından itibaren sağlıklı bir denetim/gözetim sisteminin kurulamamış olduğuna; mevcut şartlarda da sağlıklı bir denetim işlevinin gerçekleştirilmesinin son derece güç görüldüğüne ve yaşanmakta olan sorunların

çoğunun esasen sistemin bütününe yönelik kusurlardan kaynaklandığına işaret etmektedir. Başka bir deyişle, bir bütün olarak Yükseköğretim Denetleme Kurulunun oluşumunda ve kurgusunda başlangıcından itibaren bir zafiyet bulunmaktadır.

Yükseköğretim Denetleme Kurulunun oluşumuna bakıldığı zaman denetim odaklı bir yapılanma olmadığı anlaşılmaktadır. Anayasa ile YÖK'e tevdi edilen yükseköğretim kurumlarının gözetimi ve denetiminin böyle bir yapı ile yürütülmesi imkânı bulunmamaktadır. Nitekim, uygulama sonuçları da bunu teyit etmektedir.

Yükseköğretim Denetleme Kurulunun genel olarak oluşumu gerçek anlamıyla denetim yapmaktan uzak olarak tasarlanmıştır. Kurulu oluşturan öğretim üyelerinin denetim bilgi ve tecrübesine sahip olmamalarının yanı sıra, Kurulun yapısı ve üyelerinin geldiği kurumlar topluca düşünüldüğü zaman Yükseköğretim Denetleme Kurulunun iyi uygulama örnekleri gerçekleştirebilecek bir denetim yapılanması olarak nitelendirilmesi mümkün görülmemektedir.

Özetle, mevcut Yükseköğretim Denetleme Kurulunun; farklı ihtiyaç ve kaygıların karşılanması/giderilmesi amacıyla söz konusu dönemin koşullarına özgü olarak oluşturulmuş yapısal özellikler/sorunlar taşıdığını ve bugünün denetim alanındaki gelişmelere ve yaklaşımlara uygun olmadığını ifade etmek hatalı olmayacaktır.

2- İhbar ve Şikâyet Müessesesinin Hukuka Uygun Olarak İşletilmemesi

İhbar ve şikâyet müessesesi ile ilgili olarak hem ilgili mevzuat hem de ihbar ve şikâyetler hakkında yürütülen soruşturma işlemleri hakkında yapılan analizlerin ortaya çıkardığı sonuçlar aşağıda özetlenmiştir.

- **2547 Sayılı Kanundaki ceza soruşturmasına ilişkin yöntem ve süreçler, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat ilga edilip yerine 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun getirilmesi esnasında değiştirilmemiştir. Bu durum, hukuka aykırı uygulamaların temel sebebi hâline gelmiştir.**

Yükseköğretim Kurulunda yapılan incelemeler sırasında, bazı ihbar ve şikâyetlerle ilgili olarak “soruşturma açılmasına gerek yoktur” şeklinde kararlar alınarak söz konusu ihbar ve şikâyetler hakkında herhangi bir soruşturma yapılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu türdeki yöntemlerin, hem YÖK Genel Kurulu ve YÖK Başkanlarınca hem de üniversite rektörleri ve diğer amirleri tarafından yürütülen iş ve işlemlerde yaygın bir biçimde kullanıldığı anlaşılmıştır.

Yukarıda bahsedilen soruşturma açılmasına mahal olmadığına dair karar ve işlemler, Danıştay Birinci Dairesinin son dönem kararları ile bir “idari işlem” olarak kabul edilmeye başlanılmıştır. Danıştay Birinci Dairesinin yıllar itibarıyla söz konusu kararlara ilişkin verdiği hükümler farklılıklar göstermiştir.

2004 Yılı öncesinde, soruşturma açılmasına mahal olmadığına dair Başkanlık Kararlarına karşı açılan davalar sonucunda verilen kararlar; “itirazın görüşülmeden reddine, kararın bir örneğinin bilgi için Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına tebliğine” şeklindedir. Bu dönemde, “itirazın incelenmeksizin reddi” kararının dayandırıldığı temel gerekçe; dava konusu kararların “itiraza ve Dairece incelemeye konu edilmesinin mümkün olmaması” olarak özetlenebilir. Ayrıca, soruşturma açılmamasına yönelik olarak oluşturulan kararların “2547 sayılı Kanunun 53/c maddesi ve 1982 Anayasasının 129 uncu maddesinin altıncı fıkrasının tanıdığı olduğu takdir yetkisi çerçevesinde verilmiş bir karar türü” olduğu kabul edilmiştir.

2004-2005 döneminde, Danıştay Birinci Dairesinin, soruşturma açmama kararlarına karşı “itirazın kabulü ve bu kararların kaldırılması” şeklinde karar verme yoluna gittiği görülmektedir. Bu kararların tümünde;

- “2547 sayılı Kanunun 53 üncü maddesindeki ceza soruşturması usulünün uygulanmasının yasal zorunluluk olduğu,
- Yükseköğretim Kurulu Başkanının yapılan şikâyetleri, hiç cevap vermemek suretiyle sürüncemede bırakma, ilk soruşturmayı başlatmadan işleme koymama veya soruşturma açmama yolunda bir irade ile sonuçsuz bırakma **yetkisi olmadığı** gibi,
- Yetkili kurulların da lüzum-u muhakeme veya men-i muhakeme dışında işleme koymama ya da soruşturma açmama şeklinde karar vermelerinin mümkün olmadığı açık olduğu”

özellikle vurgulanmıştır.

Danıştay Birinci Dairesi yaklaşımını, 2006 yılından sonra, tamamıyla değiştirmiş ve soruşturma açmama şeklindeki kararları; “kesin, doğrudan uygulanabilir ve hukuki sonuç doğuran nitelikleri itibarıyla idari davaya konu olabilecek işlemler” olarak tanımlamış ve “bu tür işlemlere karşı itiraz yoluna gidilmesi yerine iptal davası açılmasının mümkün olduğunu” ifade etmiştir. Böylece, soruşturma açılmamasına ilişkin kararlara yapılan tüm itirazlar; mezkûr kararların 2547 sayılı Yasanın 53/c maddesinde öngörülen lüzum-u muhakeme veya men-i muhakeme kararı niteliğinde olmaması gerekçesiyle incelenmeksizin Danıştayca reddedilmiştir.

• **İhbar ve şikâyetlerle ilgili olarak “soruşturma açılmasına gerek görülmemiştir” şeklinde yürütülen yöntem ve uygulamanın; cari bir usul hâline gelmesi ve hukuka aykırı bir biçimde kullanılması, ihbar ve şikâyet müessesesinin işlevselliğini yitirmesine yol açmıştır.**

İhbar ve şikâyetlerle ilgili olarak “soruşturma açılmasına gerek görülmemiştir” şeklinde alınan kararlar ile yürütülen yöntem ve uygulamanın; Danıştay Kararları ile pekişerek cari bir usul hâline gelmesi ve hukuka aykırı bir biçimde kullanılması, YÖK Başkanları ve rektörler hakkında, ihbar ve şikâyet müessesesinin hemen hemen işlerliğini kaybetmesine yol açmıştır. Bu açıdan, zorunlu ve istisnai durumlar haricinde adı geçenler hakkında işlem yapılamamış ve hukukun öngörmediği ve tasvip edemeyeceği bir durum oluşmuştur.

Böylece, ihbar ve şikâyetlerin değerlendirilmesinde yeterli etkinlik sağlanamadığı gibi söz konusu ihbar ve şikâyetlerin sonucunda verilen soruşturma açılmamasına ilişkin kararlar da yargı denetiminden uzaklaştırılmış ve bu çerçevede hesap verilebilirlikten uzak bir çalışma yöntemi, her seviyede YÖK’e hakim olmuştur. Soruşturmaların hukuka aykırı sonlandırılması ve çeşitli sahtecilik fiilleri bu ortamda vücut bulmuştur.

Bu çerçevede, Raporun Dördüncü Bölümündeki örnek olayların da açıkça gösterdiği üzere önemli hukuka aykırılıklar gerçekleşmiştir. Bu kapsamda, ilgili Bölümde belirtilen hususlar çerçevesinde;

- 2547 sayılı Kanun uyarınca ilk soruşturma açılmasına ancak “istisnai” olarak ve “yargısal zorunluluk” hâllerinde başvurulduğu,

- Rektörler hakkındaki ihbar ve şikâyetler ile ilgili olarak 2547 sayılı Kanun uyarınca ilk soruşturma açmak veya ihtiyaç duyulması hâlinde Yükseköğretim Denetleme Kuruluna inceleme yaptırmak yerine, genellikle “işleme koymama” mahiyetinde tutum ve davranışlar ve idari tasarruflarda bulunulduğu,

- Söz konusu uygulamaların yaygın bir şekilde kullanıldığının ilk soruşturma sayıları ile Başkanlık Kararlarına ilişkin sayıların mukayesesinden net bir şekilde anlaşıldığı,

- Örnek olay incelemelerinin de gösterdiği üzere, soyut ve genel nitelikte olmayan, kişi veya olay belirtilen ve ciddi bulgu ve belgelere dayanan ihbar veya şikâyetlerin; Başkanlık Kararları uygulaması ile doğrudan doğruya veya yürütülen bir takım idari bilgi alma mekanizmalarıyla elde edilen verilerle yetinilerek “soruşturma açılmasına gerek olmadığına” karar verilip sonuçsuz bırakıldığı,

- Örnek olay incelemelerinin de gösterdiği üzere, Cumhuriyet Savcılıkları tarafından 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesinde öngörülen ceza soruşturma usulünün uygulanması için YÖK'e gönderilen görevsizlik kararları ve yazılarla ilgili olarak anılan Kanun hükümlerinin tatbik edilmesi gerekirken, -çoğu durumda Yönetmeliğe aykırı olarak Yükseköğretim Denetleme Kuruluna soruşturma veya incelemeye sevk edilmeksizin- söz konusu karar ve yazıların şikâyet edilen üniversite rektörüne gönderildiği ve rektörün cevabi yazısı esas alınarak "soruşturmaya mahal bulunmadığı" şeklinde Başkanlık Kararları ihdas edildiği,

- Örnek olay incelemelerinin de gösterdiği üzere, Sayıştay, Maliye Bakanlığı ve Kamu İhale Kurumundan somut, kişi veya olay belirtilen ve ciddi bulgu ve belgelere dayanan suç duyuruları ve soruşturma açılması talepleri üzerine doğrudan 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesine göre soruşturma açılması yoluna gidilmeyerek taleplerin sürüncemede bırakıldığı veya söz konusu yazıların şikâyet edilen üniversite rektörlerine gönderilmesi ve rektörlerin yeterli açıklama getirmeyen cevabi yazılarının da bahsi geçen kurumlara gönderilmesiyle yetinildiği ve ısrarla ilk soruşturmanın açılmasından imtina edildiği,

- Örnek olay incelemelerinin de gösterdiği üzere, bazı durumlarda, somut, kişi veya olay belirtilen ve ciddi bulgu ve belgelere dayanan suç duyuruları ve soruşturma açılması talepleri üzerine doğrudan 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesi uyarınca ilk soruşturmaya başlanması gerekir iken konunun Yükseköğretim Denetleme Kuruluna "inceleme" görevi olarak verildiği,

- Örnek olay incelemelerinin de gösterdiği üzere, bazı durumlarda, Yükseköğretim Denetleme Kurulunca düzenlenen; denetim standartları açısından önemli eksiklik ve hatalar içeren ve soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına hükmedilen inceleme raporlarına istinaden YÖK Başkanlarınca soruşturma açılmamasına karar verildiği,

- Örnek olay incelemelerinin de gösterdiği üzere, Yükseköğretim Denetleme Kurulunca yazılan Raporlarda soruşturma açılması istenilen az sayıdaki durumlarda dahi raporda varılan sonucu değiştirecek nitelikte herhangi bir kanıt bulunmaksızın/gösterilmeksizin hukuka aykırı bir biçimde YÖK Başkanlarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına dair kararlar verildiği,

- Muhbir ve şikâyetçinin kimliği gizlenmeksizin, ihbar ve şikâyet konusu iddiaların idari araştırma kapsamında haklarında ihbar ve şikâyetle bulunulan kişilere/rektörlere/üniversitelere gönderilmesi suretiyle muhbir ve şikâyetçilerin kimlik bilgilerinin ifşa edilmesi biçiminde hukuka aykırı işlemler yapıldığı,

- İhbar ve şikâyetler sonucunda alınan “soruşturma açılmamasına yönelik” Başkanlık Kararları ya da hıfza kaldırma kararlarının; muhbir ve müştekiler ile Cumhuriyet Savcılıklarına gönderilmeyerek sadece dosyasında muhafaza edilmesi suretiyle itiraz ve dava açma hakkının ortadan kaldırılmasına yol açan hukuka aykırı idari işlemlerde bulunulduğu,

- Böylece, soyut ve genel nitelikte olmayan; kişi veya olay belirtilen ve ciddi bulgu ve belgelere dayanan ihbar veya şikâyetler hakkında soruşturma açılmamasına yönelik Başkanlık Kararları ve sair idari yöntemlerle ihbar ve şikâyetlerin sonuçsuz bırakıldığı ve bu suretle - 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesi uyarınca ilk soruşturma açılmadan ihbar ve şikâyetlerin sonuçlandırılması nedeniyle- bunlar hakkında verilecek muhtemel kararların Danıştayca kendiliğinden veya itirazen yapılacak incelemenin sistematik olarak engellenmiş olduğu

tespit edilmiştir.

3- Yükseköğretimdeki Denetim Boşluğunun/Açığının Önemli Boyutlara Ulaşması

2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 1982 Anayasasının hükümleri ile şekillenen mevcut yükseköğretim sistemi, Yükseköğretim Kurulu’nu; “düzenleyici, yönlendirici ve denetleyici bir kurum” olma niteliği ile yükseköğretim sisteminin devlet adına gözetme ve denetleme görevinin neredeyse tek sahibi olarak sistemin merkezine yerleştirmiştir.

Bu çerçevede;

- Yükseköğretim Denetleme Kurulunun mevcut durumuna ilişkin yukarıda ifade edilen sorunlar/hususlar nedeniyle anılan Kurulca sürekli, yeterli ve etkin bir denetim yapılamaması,

- Soyut ve genel nitelikte olmayan; kişi veya olay belirtilen ve ciddi bulgu ve belgelere dayanan ihbar veya şikâyetler hakkında soruşturma açılmamasına yönelik Başkanlık Kararları ve sair idari yöntemlerle ihbar ve şikâyetlerin sonuçsuz bırakılarak sonucundan şikâyetçilere bilgi verilmemesi ve bu suretle - 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesi uyarınca ilk soruşturma açılmadan ihbar ve şikâyetlerin sonuçlandırılması nedeniyle- bunlar hakkında verilecek muhtemel men-i muhakeme kararlarının Danıştayca kendiliğinden yapılacak incelemenin veya şikâyetçilerin dava açma imkânının sistematik olarak engellenmiş olması,

- Sayıştay Kanununun 5018 sayılı Kanun ile uyumlaştırılmasının yapılmamış olması nedeniyle Sayıştay’ın dış denetim uygulamalarının 5018 sayılı Kanunun getirmiş olduğu yeni denetim anlayışından uzak ve eski uygulamalar paralelinde hesap yargılaması odaklı olarak yürütülüyor olması ve söz konusu dış denetimin; mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi boyutları ile birlikte hâlen yapılamaması,

- Yükseköğretim kurumlarında teftiş ve denetime yönelik şimdiye kadar herhangi bir yapının bulunmaması ve 5018 sayılı Kanun ile üniversitelerde başlatılan iç denetim sisteminin de yeni olması ve yeterli etkinlikte olmaması,

- Başbakanlık ve Maliye Müfettişleri gibi denetim elemanları tarafından yapılan genel denetim çalışmalarının yargı kararları ile yapılamaz hâle gelmesi

gibi hususlar; yükseköğretim alanındaki denetim ihtiyacının tam ve zamanında karşılanamamasına yol açtığı gibi mevcut/oluşan denetim açığının da kronik bir hâle gelmesine sebep olmuştur.

Bu çerçevede, Raporun ulaştığı nihai sonuçlar aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

“Devletin üniversiteler üzerindeki gözetim ve denetimi”; gerek denetim ve ceza soruşturması ile ilgili mevzuat alt yapısındaki eksiklikler gerekse Yükseköğretim Genel Kurulu, YÖK Başkanları ve Yükseköğretim Denetleme Kurulunun uygulamaları nedeniyle Devlet adına icra edilen bir kamu hizmeti olma niteliğini tamamıyla kaybetmiştir.

Başka bir deyişle, gerek Yükseköğretim Denetleme Kurulunun mevcut yapısal sorunları ve denetim uygulamalarındaki eksiklikleri/hataları gerekse ihbar ve şikâyetler hakkında YÖK Genel Kurulu, YÖK Başkanları ve üniversite rektörlerinin hukuka aykırı uygulamaları Anayasa ile öngörülen denetim olgusunun tamamıyla işlevselliğini yitirmesine yol açmıştır.

Bu husus, özellikle yükseköğretim kurum ve üst kuruluşlarının yöneticilerinin hesap verilebilirlik ile ilgili algılamalarının değişmesine neden olmuş ve böylece yükseköğretim alanı yolsuzluk ve usulsüzlüğün önlenememesine/artmasına elverişli bir “çevre” hâline gelmiştir. Bu nedenle, oluşan “denetim açığı” kendisini besleyen ve bu açığı kronikleştiren bir yapıya dönüşmüş görünmektedir.

II- ÖNERİLER

Yükseköğretim alanında tespit edilen mezkûr denetim açığının giderilmesi amacıyla alınması gereken tedbir ve çözümler ile denetimler esnasında tespit edilen hukuka aykırı fiiller aşağıda dört ana başlık hâlinde ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Söz konu tedbirler; mevzuat değişikliğinden uygulama ve yapısal değişiklik ihtiyaçlarının giderilmesine kadar geniş bir alanı ilgilendirmektedir.

A. YÜKSEKÖĞRETİM DENETLEME KURULUNUN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Yükseköğretim alanında tespit edilen mezkûr denetim açığının giderilmesi amacıyla öncelikle; farklı ihtiyaç ve kaygılarla 04.11.1981 tarih ve 2547 sayılı Kanun ile söz konusu dönemde oluşturulan Yükseköğretim Denetleme Kurulunun, bugünün ihtiyaçlarına ve denetim yaklaşımlarına göre gerçek anlamda bir denetim birimi olarak yapılandırılması gerektiği düşünülmektedir. Başka bir deyişle, Yükseköğretim Denetleme Kurulunun yeni baştan ele alınarak, günün şartlarına uygun ve güncel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yeterli bir yapıya kavuşturulması büyük önem taşımaktadır.

Yükseköğretim Kurumlarında eğitim-öğretim ve diğer faaliyetlerin mevzuata, amaca ve ana ilkelere uygunluğunu Yükseköğretim Kurulunca hazırlanacak esaslara göre denetlemek, bu denetim sonucunda ulaşılan tespitleri raporlar hâlinde sunmak ile görevli Yükseköğretim Denetleme Kurulunun gerçekleştireceği denetim son derece önemlidir.

832 Sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim ve üniversitelerde gerçekleştirilen iç denetim bahse konu Kurulun denetim işlevini ikame etmemektedir. Sayıştay denetimi ve iç denetimin tamamlayıcısı olarak ve kavramadığı alan ve hususları içerecek şekilde söz konusu denetim birimine ve işlevine ihtiyaç olduğunun ve bu anlamda sadece Anglo-Sakson sistemine göre şekillenen denetim yapısının yükseköğretime özgü ihtiyaçları tam olarak karşılamadığının belirtilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda,

- Denetim işlevi odaklı yeni bir “Yükseköğretim Denetleme Kurulu” yapısı tasarlanması,
 - Mevcut iç denetim ve dış denetim sistemi dikkate alınarak Yükseköğretim Denetleme Kurulunun görev ve yetkilerinin yeniden belirlenmesi,
 - Kurulun denetim görevlerinin “yetki” temelli belirlenmesi yerine “görev” tanımlı esasa göre (ne yapılacak, ne zaman yapılacak, hangi aralıklarla yapılacak ve kime raporlanacak gibi) tayin edilerek denetimin kalitesi, sürekliliği ve tarafsızlığının/nesnellüğünün güvence altına alınması,
 - Kurul üyelerinin daha ziyade denetim programlarının oluşturulması; yapılacak denetimler ile ilgili genel çerçevenin belirlenmesi; uzman çalışmalarının koordinasyonu ve yönlendirilmesi ile denetim raporlarına nihai hâlin verilmesinden sorumlu olması,
 - Kurul üye sayısının yukarıda önerilen yapı ve ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden belirlenmesi ve üye veren kurumların çeşitlendirilmesi,
-

- Kurul üyelerine ilişkin niteliklerin, denetim bilgi ve ihtisasına sahip niteliklerle zenginleştirilerek denetimin gerektirdiği ihtiyaçlara uygun hâle getirilmesi,

- Yapılacak denetimlerin teknik nitelikteki çalışmalarının, denetim konusunda “kuruma özel” olarak yetiştirilmiş uzman kadrolarca veya diğer kurumlardan naklen alınan denetim elemanlarınca üstlenilmesi ve fiili inceleme ve denetimlerin bunlar tarafından yürütülmesi

gerektiği ve söz konusu ihtiyaçların karşılanmasının yukarıda bahsedilen kronik denetim açığının giderilmesi açısından zorunlu olduğu düşünülmektedir.

Söz konusu değişikliklerin/ihtiyaçların yapılması/karşılanması herhangi bir Anayasa değişikliğini gerektirmemekte olup 2547 sayılı Kanunun 8 ve 9 uncu maddelerinin değiştirilmesi suretiyle yapılabilecek durumdadır.

B. İHBAR VE ŞİKÂYET MÜESSESESİNİN HUKUKA UYGUN HÂLE GETİRİLMESİ

İhbar ve şikâyet müessesesinin yeniden işler hâle getirilmesi için bir taraftan soruşturma mevzuatında değişiklikler yapılması bir taraftan da uygulamanın hukuka uygun bir şekle dönüştürülmesi gerekmektedir. Bu çerçevede alınması gereken tedbirler ve çözümler aşağıdadır.

1- Ceza Soruşturması Mevzuatı İle İlgili Öneriler

Raporun İkinci Bölümünde yapılan tespitler çerçevesinde, 1913 tarihli Mülga Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat hükümleri çerçevesinde hazırlanan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun ceza soruşturmasına ilişkin 53/c maddesinin yeniden düzenlenmesi ve 4483 sayılı Kanunla getirilen sisteme uygun hâle getirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Zira, MMHK Muvakkatın yaklaşık 10 yıl önce yürürlükten kaldırılmasına rağmen, 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesinde herhangi bir değişiklik yapılmamasından dolayı, memurlar için o dönemde mevcut olan sorunlar yükseköğretim kurumlarının yöneticileri ve öğretim elemanları açısından hâlâ devam etmektedir.

Bu kapsamda, Raporun İkinci Bölümünde yapılan tespit ve değerlendirmeler uyarınca etkin ve işlevsel bir ceza soruşturma usulü içermeyen ve bünyesinde bir çok sorun barındıran 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesinin aşağıda sıralanan hususlara temas edecek nitelikte değiştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

- Yükseköğretim üst kuruluşları başkan ve üyeleri ile yükseköğretim kurumlarının yöneticileri, kadrolu ve sözleşmeli öğretim elemanları ve diğer personelinin görevleriyle ilgili olmayan ancak “görevlerini yaptıkları sırada” işledikleri suçlardan dolayı yapılacak

soruşturmalar, 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesine göre değil, genel hükümlere göre yapılmalıdır.

- 2547 Sayılı Kanunun 53/c maddesine göre yürütülen ceza soruşturmalarının tamamlanma süreleri belirlenmelidir.

- 2547 Sayılı Kanunun 53/c maddesindeki Kurullar tarafından alınan kararlara iddianame niteliği veren düzenleme kaldırılmalı, 4483 sayılı Kanunda düzenlendiği şekilde, soruşturmanın Cumhuriyet Savcılarınca yapılması ve iddianamenin yine Savcılarca düzenlenmesi sağlanmalıdır.

- Yükseköğretim kurumlarının yöneticileri ve personeli ile öğretim elemanları hakkında yapılan ceza soruşturmalarında "itiraz" müessesesi, 4483 sayılı Kanundaki düzenlemelere uygun hâle getirilmelidir.

- Vakıf üniversitelerinin rektör ve diğer mensupları tarafından işlendiği iddia olunan suçlar hakkında hangi hükümlerin uygulanacağı hususu Kanunda tam olarak belirlenmelidir.

Söz konusu değişikliklerin, 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesinde detaylı bir düzenleme yapmak yerine, anılan maddede izin vermeye yetkili mercilerin ve itiraz yerlerinin gösterilmesi ve diğer konularda (ön inceleme, süre, ön inceleme raporu, itiraz usulü, yargılama vb.) ise 4483 sayılı Kanuna atıf yapılması suretiyle gerçekleştirilmesi; hem İkinci Bölümde bahsedilen sürekliliğin kesilmesine bağlı sorunların giderilmesi hem de ortak içtihatlardan yararlanılması anlamında yararlı olacaktır.

2- Disiplin Mevzuatı İle İlgili Öneriler

Raporun İkinci Bölümünde yapılan tespit ve değerlendirmeler uyarınca gerek 2547 sayılı Kanun gerekse Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği ile ilgili olarak aşağıdaki hususların gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

- YÖK Başkanlarının Disiplin Hukuku kapsamındaki yeri ve sorumluluğu belirlenmelidir.

- Yüksek Disiplin Kurulu olarak Genel Kurulun görev yapmasına son verilerek Yürütme Kurulunun görev yapması sağlanmalıdır.

- Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğindeki cezalar, hiyerarşik sıralama dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir.

- Üniversite öğretim mesleğinden ve kamu görevinden çıkarma cezaları ile bu cezaların bir derece hafifi olan görevden çekilmiş sayma cezası, Yüksek Disiplin Kurulu tarafından verilmelidir.

- Derneklere izinsiz üye olan öğretim elemanlarına disiplin cezası öngören Yönetmelik düzenlemesi kaldırılmalıdır.

- Yükseköğretim Disiplin Yönetmeliği kırtasiyeciliği artıran hükümlerden arındırılmalıdır.

3- Soruşturma Açılmamasına İlişkin Kararlar ile İlgili Olarak Danıştay'dan İstisari Görüş İstenmesi

Raporun İkinci Bölümünde 2547 sayılı Kanunun ceza soruşturması ile ilgili hususlarının 4483 sayılı Kanun ile getirilen memur ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması ile ilgili esas ve usullerle uyumlu hâle getirilmesi gerekliliğine ilişkin tespit ve değerlendirmelere yer verilmiş ve bu konuda yasal değişiklik ihtiyacına yukarıda değinilmiştir. Ancak, İkinci ve Dördüncü Bölümde yapılan tespit ve değerlendirmelerin de gösterdiği üzere, gerek YÖK'ün uygulamaları gerekse Danıştay ve İdare Mahkemelerinin kararları; uygulamanın nasıl yapılması gerektiği ve mevcut uygulamaların hukuka uygun olup olmadığı konusunda tereddütler oluşmasına yol açmıştır.

Bu itibarla, 4483 sayılı Kanunda yer alan hangi hususların 2547 sayılı Kanunun uygulamasında geçerli olacağını belirlebilmesi ve bu doğrultuda uygulamanın yürütülebilmesi amacıyla Raporda yapılan açıklamalar çerçevesinde Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca;

- YÖK Başkanı ile üniversite rektörleri ve diğer yetkili amirlerin (disiplin amiri konumunda bulunan ilk soruşturma yapmaya/yaptırmaya yetkili amirler) ihbar ve şikâyetlerle ilgili olarak işleme koymama mahiyetinde (adı ne olursa olsun ilk soruşturmanın açılmamasına yol açan tüm karar çeşitleri) 2547 sayılı Kanunun 53 üncü maddesi uyarınca karar ihtisal edip edemeyecekleri,
- İşleme koymama veya soruşturma açmamaya yönelik gerçekleştirilen idari tasarrufların hukuki niteliğinin (sıradan bir idari işlem niteliğinde mi yoksa 2547 sayılı Kanunun 53 üncü maddesi kapsamında tesis edilen bir işlem mi) netleştirilmesi,
- 4483 sayılı Kanundaki gibi ihbar ve şikâyetlerin işleme konulmaması veya soruşturma açılmamasına ilişkin kararların muhbir ve müştekiye (Savcılıkların görevsizlik

kararlarındaki ihbar ve şikâyetçiler dâhil) tebliğ zorunluluğunun bulunup bulunmadığı,

- Muhbir ve şikâyetçilerin 2547 sayılı Kanun kapsamında itiraz haklarının bulunup bulunmadığı ve itiraz haklarının nasıl ve ne zaman kullanılacağı

gibi hususlar hakkında Başbakanlık aracılığıyla Danıştay Başkanlığından istişari görüş istenilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

4- Üniversitelerce Yapılmış Olan Soruşturma Açılmamasına İlişkin Uygulamaların Yükseköğretim Denetleme Kurulunca Denetlenmesi

Yukarıda zikredildiği üzere;

- Soyut ve genel nitelikte olmayan; kişi veya olay belirtilen ve ciddi bulgu ve belgelere dayanan ihbar veya şikâyetlerin; hıfza kaldırılması ya da herhangi bir işlem yapılmayarak sonuçsuz bırakılması biçiminde yürütülen idari işlemler,

- Soyut ve genel nitelikte olmayan; kişi veya olay belirtilen ve ciddi bulgu ve belgelere dayanan ihbar veya şikâyetlerin; doğrudan doğruya veya yürütülen bir takım idari bilgi alma mekanizmalarıyla elde edilen verilerle yetinilerek “soruşturma açılmasına gerek olmadığına” karar verilip sonuçsuz bırakılması biçiminde yürütülen Başkanlık Kararları uygulaması benzeri yürütülen idari işlemler,

- Muhbir ve şikâyetçinin kimliği gizlenmeksizin ihbar ve şikâyet konusu iddiaların idari araştırma kapsamında haklarında ihbar ve şikâyette bulunulan kişilere gönderilmesi şeklindeki idari araştırma mahiyetinde yürütülen idari işlemler,

- İhbar ve şikâyetler sonucunda alınan “soruşturma açılmamasına yönelik” Başkanlık Kararları ya da hıfza kaldırma kararlarının; muhbir ve müştekiler ile Cumhuriyet Savcılıklarına gönderilmeyerek sadece dosyasında muhafaza edilmesi suretiyle itiraz ve dava açma hakkının ortadan kaldırılmasına yol açan idari işlemler

hukuka aykırı olup Disiplin Hukuku açısından ve Ceza Hukuku açısından değerlendirilmesi gereken eylem ve işlemlerdir.

Yükseköğretim Kurulu ve YÖK Başkanlarının ihbar ve şikâyetler hakkında yürütmüş oldukları eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi bu Raporunda yapılmış olup aynı denetimin üniversiteler nezdinde de yapılması gerekmektedir.

Bu amaçla, Yükseköğretim Denetleme Kurulunca Hukuk Müşavirliğine intikal eden ihbar ve şikâyetler incelenerek riskin en fazla olduğu üniversitelerin belirlenmesi ve anılan üniversitelerde gerek rektörlerin gerekse yetkili diğer kişiler tarafından yapılan iş ve işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesi gerekmektedir. Öte yandan, söz konusu denetimin, müteakip yıllarda da sürdürülerek Yükseköğretim Denetleme Kurulunun “Genel Denetim” görevinin bir parçası hâline getirilmesi ve böylece tüm üniversitelerin denetlenmesi sağlanmalıdır.

5- İhbar ve Şikâyetler ile İlgili İş ve İşlemlerinin Hukuk Müşavirliğince Yürütülmemesi

124 Sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Hukuk Müşavirliği, danışma birimi olarak kurulmuştur. Ancak, Hukuk Müşavirliği, uygulamada, asli görevi olan hukuk müşavirliği işlemlerini yürütmek yanında; ihbar ve şikâyet dilekçeleri ile ilgili işlemlerin takibi ve sonuçlandırılması ve disiplin ve ceza soruşturmalarının sekreteryaya işlemlerini de yürütmektedir. Bu kapsamda, “Yüksek Disiplin Kurulu” ile “Son Soruşturma” açılmasına ilişkin kararlarla ilgili “Yetkili Kurul”un sekreteryaya faaliyetleri ve Yükseköğretim Denetleme Kurulu tarafından düzenlenen raporlarla ilgili işlemler de bu birim tarafından yürütülmektedir.

Özetle, Hukuk Müşavirliği, mevcut hâliyle, mevzuat ile tayin edilen konumdan daha farklı bir konuma dönüştürülmüştür. Türk idari teşkilat yapılanmasında denetim ve personel birimleri tarafından yürütülen işlemler, Yükseköğretim Kurulu özelinde söz konusu birim tarafından yürütülmektedir. Özü itibarıyla bahsi geçen işlemlerin tümü personel işlemleri olup Personel Dairesi Başkanlığınca yürütülmesi gerekmektedir.

Bu nedenle, Personel Dairesi Başkanlığının görev ve yetkilerinin yeniden belirlenmesi suretiyle ihbar ve şikâyetler de dahil olmak üzere tüm personel işlemlerinin bu birimce yürütülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, özellikle ihbar ve şikâyetlerin ilk değerlendirme sürecine Yükseköğretim Denetleme Kurulunun etkin katılımına ilişkin seçenekler geliştirilmesinin de üzerinde düşünülmalıdır.

Öte yandan, Dördüncü Bölümde dile getirilen Hukuk Müşavirliğinin mevcut hâliyle yaşamakta olduğu personel yetersizliği sorununa çözüm üretilmesi ve söz konusu birimin evrak sistemi ile eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

6- İhbar ve Şikâyetlerin, Haklarında İşlem Yapılacaklara Gönderilmemesi

Yükseköğretim kuruluşlarının üst yöneticileri hakkında YÖK Başkanlığına ulaşan şikâyetlere ilişkin olarak, herhangi bir incelemeye tevessül edilmeyerek konunun doğrudan şikâyetin hedefi olan mercie havale edilmesi; hem 2547 sayılı Kanunun 53 üncü maddesine hem de Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliğinin 23 üncü maddesine aykırıdır. Yapılan işlem, YÖK Başkanlığınca yapılması gereken asli bir görevin sistematik ve sürekli olarak hatalı yapılması anlamına gelmektedir.

Söz konusu hatalı uygulamanın esas sebebi ise ihbar ve şikâyetlerle ilgili olarak Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliğinin 23 üncü maddesinde yer alan “...*Bunlar nitelikleri ve içerikleri itibarıyla önemli, denetici veya uzman yeteneği ile denetleme metot ve tekniklerinin kullanılmasını gerekli kılıyor veya herhangi bir şekilde rektörler ile ilgili ise danışmanlık veya birim başkanlıklarınca gerekçeli olarak Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına teklif edilerek tasvip olunduktan sonra Kurula iletilir. ...*” şeklinde belirlenmiş yöntem ve süreçlere uyulmamasından kaynaklanmaktadır.

Bu nedenle, ihbar ve şikâyet dilekçeleri yeterli dikkat ve özen gösterilerek incelenmeli; nitelik ve içerikleri itibarıyla önemli görülen ihbar ve şikâyetler ile rektörler hakkındaki veya rektörlerle ilgisi bulunduğu anlaşılan tüm ihbar ve şikâyetler soruşturma veya inceleme yapılmak üzere Yükseköğretim Denetleme Kuruluna gönderilmelidir. Bu çerçevede, bundan böyle rektörler hakkındaki ihbar veya şikâyetler konusunda, ilgili rektörlerin görüşlerinin sorulması şeklindeki uygulamaya son verilmeli ve Yönetmelikte belirlenen yöntemler çerçevesinde işlem yapılmalıdır.

Öte yandan, incelemeler esnasında, disiplin açısından incelenmek ve/veya soruşturulmak üzere YÖK tarafından üniversitelere gönderilen bazı yazılarla ilgili olarak; bir işlem yapılmadığı, cevap gönderilmediği veya ancak birkaç tekit yazısından sonra gecikmiş olarak cevap verildiği görülmüştür. Bu durumun, suç duyurularındaki iddialarla ilgili olarak, disiplin cezası verme yetkisinin zamanaşımına uğraması, müştekinin hak kaybının ortaya çıkması veya şikâyet konularının güncelliğini yitirmesi gibi durumlara yol açması her zaman ihtimal dâhilindedir.

Bu nedenle, üniversite rektörlerini doğrudan ilzam etmese bile; nitelik ve içerikleri itibarıyla denetim bilgi ve ihtisasını gerektiren bazı önemli ihbar ve şikâyetlerin doğrudan Yükseköğretim Denetleme Kurulunca incelenmesi ve soruşturulması yoluna gidilmelidir. Ayrıca, gönderilen ihbar ve şikâyetler ile ilgili olarak işlem yapılmasında kasıtlı olarak gecikme gösteren ilgililer hakkında soruşturma yapılmalı ve/veya ihbar ve şikâyetin doğrudan Yükseköğretim

Denetleme Kurulunca incelenmesi/soruşturulması cihetine gidilerek denetimin önleyici/cezalandırıcı etkisi oluşturulmalıdır.

C. MALİYE BAKANLIĞINCA ALINMASI GEREKEN TEDBİRLER

Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 75 inci maddesinde; *“Madde 75- (Mülga birinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderilir.”* denilerek kamu idarelerinde ortaya çıkan benzeri mahiyetteki durumlarda yapılacak işlemler belirlenmiştir.

Yukarıda zikredildiği üzere, yükseköğretim alanında önemli ve ciddi ölçülerde bir denetim boşluğu/açığı tespit edilmiştir. Bu nedenle Raporun nihai sonucu olarak;

- “Devletin üniversiteler üzerindeki gözetim ve denetimi”nin; gerek denetim ve ceza soruşturması ile ilgili mevzuat alt yapısındaki eksiklikler gerekse Yükseköğretim Genel Kurulu, YÖK Başkanları ve Yükseköğretim Denetleme Kurulunun uygulamaları nedeniyle Devlet adına icra edilen bir kamu hizmeti olma niteliğini tamamıyla kaybettiği,

- Bu hususun özellikle yükseköğretim kurum ve üst kuruluşlarının yöneticilerinin hesap verilebilirlik ile ilgili algılamalarının değişmesine neden olduğu ve böylece yükseköğretim alanının yolsuzluk ve usulsüzlüğün önlenememesine/artmasına elverişli bir “çevre” hâline geldiği,

- Bu nedenle, oluşan söz konusu “denetim açığının”; kendisini besleyen ve bu açığı kronikleştiren bir yapıya dönüşmüş olduğu

tespiti yapılmıştır.

Nitekim, Raporun İkinci Bölümünde gerek İç Denetim ve Koordinasyon Kurulundan alınan bilgilerden gerekse Bütçe Kontrolörleri tarafından 15 üniversitede yürütülen incelemeler sonucunda yapılan tespitlerden; üniversitelerde 5018 sayılı Kanunun amaçladığı türden bir mali yönetim ve kontrol yapısının henüz oluşmadığı görülmektedir. Bu bağlamda, Sayıştay denetiminin de 5018 sayılı Kanunun öngördüğü biçimde yapılamadığına söz konusu bölümde değinilmiştir.

Bu itibarla, gerek yukarıda ifade edilen hususlar gerekse bu çalışmanın ulaştığı sonuçlar; üniversitelerin mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sağlıklı bir şekilde işleyip işlemediği konusunda tereddütler doğurmaktadır. Diğer yandan, YÖK'e intikal eden ve Raporun Dördüncü Bölümünde sayıları verilen üniversiteler hakkındaki ihbar ve şikâyetlerin fazlalığı da bu tereddütlerin haklı olduğuna işaret etmektedir.

Bu nedenle, Maliye Bakanlığınca YÖK'e intikal eden ihbar ve şikâyetlerin tasnifinden yola çıkılarak tespit edilecek riskli bazı üniversiteler nezdinde; 5018 sayılı Kanununun 75 inci maddesi uyarınca tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerinin ve mali karar ve işlemlerinin mevzuata uygunluk yönünden teftiş edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

D. HUKUKA AYKIRI UYGULAMALARLA İLGİLİ OLARAK AÇILMASI GEREKEN SORUŞTIRMALAR

Çalışma kapsamında, YÖK Başkanları ve üniversitelerin üst düzey yöneticileri hakkındaki ihbar ve şikâyetler ile ilgili olarak yürütülen iş ve işlemler incelenmiştir. Söz konusu hususlara ilişkin ayrıntılı tespit ve değerlendirmeler Raporun Dördüncü Bölümünde zikredilmiştir.

Ancak, söz konusu olay ve işlemlerin gizlilik dereceli bilgiler içermesi nedeniyle ve haklarında soruşturma açılması istenilen şahısların kişilik haklarının zarar görmemesi amacıyla, bahsedilen hususlara, işbu "Rapor Özeti"nde yer verilmesi uygun görülmemiştir.

E. DİĞER ÖNERİLER

Yürütülen çalışmalar esnasında tespit edilen ve tedbir alınması gereken bazı durumlara aşağıda temas edilmiştir.

1- Yükseköğretim Yürütme Kurulunun Oluşturulmaması

Yükseköğretim Kurulunun organlarından birisi de Yükseköğretim Yürütme Kuruludur. Ancak, zaman zaman söz konusu asli organın teşekkül ettirilmediği tespit edilmiştir. Bu durum, 2003 yılı sonrasında ortaya çıkmış olup, bu dönemde Yükseköğretim Yürütme Kurulu hiç oluşturulmamıştır. Konu ile ilgili ayrıntılı tespit ve açıklamalar Raporun İkinci Bölümünde yer almaktadır.

Anılan Bölümde yer verilen 2547 sayılı Kanunun hükümleri ve buna ilişkin açıklamalar, Yürütme Kurulunun hiç oluşturulmamış olmasının ciddi bir hukuka aykırılık teşkil ettiğini göstermektedir. Nitekim, Yürütme Kuruluna seçilecek üyelerin belirlenmesi, Yürütme Kurulu üyelerine sürekli görev yapılması esasının getirilmesi ve Genel Kurulun görev ve yetkilerinden

bazılarının YÖK Başkanlarına değil de sadece Yürütme Kuruluna devredilebileceğinin ifade edilmiş olması Yürütme Kurulunun Yükseköğretim Kurulunun asli ve sürekli organlarından biri olduğunu net bir şekilde göstermektedir.

Bu nedenle Raporun İkinci Bölümünde yer alan tespitler ve yapılan açıklamalar çerçevesinde; bundan böyle disiplin işlemlerinde Yönetmeliğe uygun olarak işlem yapılmasının sağlanmasıyla birlikte, 2547 sayılı Kanunun 6/c maddesinin amir hükümlerine rağmen, bu Kurulun hiç oluşturulmadan idare edilmesine yol açan haklı nedenlerin olup olmadığının ve Yürütme Kurulunun oluşturulmamasına ilişkin olarak başta dönemin YÖK Başkanı olmak üzere Genel Kurul üyelerinin herhangi bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir. Bu amaçla, öncelikle Yükseköğretim Denetleme Kurulunca konunun incelenmesi ve söz konusu uygulamanın haklı gerekçelere dayanmadığının tespit edilmesi hâlinde de söz konusu hususlar hakkında 2547 sayılı Kanunun 53/c maddesi uyarınca ilk soruşturmanın açılması gerektiği düşünülmektedir.

2- Karar Defterlerinin İmzalanması İle İlgili Yöntemlerin Değiştirilmesi

YÖK Başkanları ile ilgili olarak YÖK Genel Kurulu tarafından yapılan iş ve işlemlerin incelenmesi esnasında, Genel Kurul Kararlarının alınması ve Defterlere kaydedilmesi ile ilgili uygulamalar dikkati çekmiştir.

Mevcut uygulamada hem Yüksek Disiplin Kurulu Karar Defterlerinde hem de Genel Kurul Kararlarında; birden fazla sayfa hâlindeki kararların her sayfası üyeler tarafından imzalanmamaktadır. Söz konusu Kararların sadece son sayfalarının üyeler tarafından imzalanması ile yetinilmektedir. Alınan Kararlarda ise birden fazla kararın aynı belgede yer aldığı ve belgelerin birden fazla sayfadan oluştuğu görülmüştür. Bu itibarla, son sayfanın imzalanmasıyla yetinilmesi şeklinde uygulanan mevcut yöntemin, söz konusu Karar ve Defterlerin üzerinde sonradan kolayca değişiklik yapılabilecek bir zemini hazırladığının ifade edilmesi gerekmektedir.

Bu nedenle, hem Genel Kurul kararlarının hem de Yüksek Disiplin Kurulu kararlarının tüm sayfalarının imzalanarak işlem yapılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Özetle, yürütülen çalışmaların ortaya koyduğu nihai tespit, “yükseköğretim alanında önemli ve ciddi bir denetim açığının/boşluğunun varlığının” belirlenmiş olmasıdır. Söz konusu denetim açığının oluşmasında, mevzuat alt yapısında belirlenen belirsizlikler/eksiklikler ile örgütsel yapılardaki yetersizliklerin/verimsizliklerin yanı sıra Yükseköğretim Kuruluna hakim olan yönetim anlayışlarının da önemli bir etkisinin olduğu anlaşılmıştır.

Bu husus, özellikle yükseköğretim kurum ve üst kuruluşlarının yöneticilerinin hesap verilebilirlik ile ilgili algılamalarının değişmesine neden olmuş ve böylece yükseköğretim alanı yolsuzluk ve usulsüzlüğün önlenememesine/artmasına elverişli bir “çevre” hâline gelmiştir. Bu nedenle, oluşan “denetim açığı”, kendi kendisini besleyen ve bu açığı kronikleştiren bir yapıya dönüşmüş görünmektedir.

Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler çerçevesinde, hem mevzuat değişikliği gerektiren hususların değerlendirilmesi hem de Maliye Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulunca yapılması gereken teftiş, inceleme, soruşturma ve diğer idari işlemlerin yapılmasının temini maksadıyla 14.12.2009 tarih ve 2009/8 sayılı Denetleme Raporun 2443 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.
