

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas No:1965/32**

**Karar No:1966/3**

**Karar tarihi:4/2/1966**

**Resmi Gazete tarih/sayı:8.6.1966/12317**

Dâvacı: Ankara Üniversitesi

Dâvanın konusu : 14/7/1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan ve Üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarını bu Kanunun malî hükümlerinin kapsamına sokan (... malî hükümler dışında...) deyiminin Anayasa'nın 120 nci maddesine aykırı bulunduğundan iptali istenilmiştir.

İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15 inci maddesi uyarınca 9/9/1965 gününde yapılan ilk incelemede dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine karar verilmiştir.

SÖZLÜ AÇIKLAMA KARARI.

Ankara Üniversitesi Rektörlüğü'nün 29/11/1965 günlü ve 41 -2/1318 sayılı yazısı ile sözlü açıklamalarının dinlenilmesi isteğinde bulunulması üzerine Mahkememizin 7/12/1965 günündeki oturumunda 44 sayılı Kanunun 29 uncu maddesi uyarınca sözlü açıklamalarını yapmak üzere ilgililerin çağırılmasına karar verilmiş ve 22/12/1965 gününde Rektörlükçe temsilci olarak görevlendirilen, Hukuk Fakültesi Profesörlerinden Dr. Bülent Nuri Esen ve Dr. Akif Erginay ile Avukat Dr. Kudret Ayiter, Dr. Hicri Fişek, Dr. Mukbil Özyörük 44 sayılı Kanunun 31 inci maddesi gereğince hazır buldukları halde temsilci profesörler : Bülent Nuri Esen, Akif Erginay ve Avukat Hicri Fişek'in sözlü açıklamaları dinlenmiştir.

ESASIN İNCELENMESİ:

28/1/1966 ve 4/2/1965 günlerindeki oturumlarda dâva dilekçesi, konu hakkında düzenlenen rapor, iptali istenilen kanun hükmü ve ilgili Anayasa maddeleriyle gerekçeleri, Temsilciler Meclisi, Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisinde bu hükümlerle ilgili olmak üzere geçen müzakerelere ve mahkememizde yapılan sözlü açıklamalara ilişkin tutanaklar okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

ÖN MESELE :

Görüşmelerin başlangıcında üyelerden Avni Givda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun geçici 15 inci maddesindeki :

(Geçici Madde : 15- Hâkimler, savcılar ve yardımcılar ile bu sınıftan sayılanlar, subay, askerî memur ve astsubaylar, üniversite Öğretim üyeleri ile yardımcılar, özel idare ve belediye personeli hakkında, Özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar, 788 sayılı Memurin, 1108 sayılı Maaş, 1453 sayılı Zabitan ve Askerî Memurların Maaşatı, 2556 sayılı Hâkimler, 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının tevhit ve taadülüne dair 4936 sayılı Üniversiteler Kanunu ile bunların tadil ve eklerinden kendileri ile ilgili hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.)

Bükümünden söz ederek bu madde karşısında dâva konusu hükmün bir direktiften ibaret kaldığını ve ancak geçici 15 inci maddede yazılı özel kanun çıkınca üniversite için dâva hakkı

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

doğacağını, bu duruma göre de dâvanın, esasının incelenmesine geçilmeksizin bu nedenle reddi gerektiğini ileri sürmüştür.

**KONU ÜZERİNE YAPILAN İNCELEME :**

15/7/1965 gününde kabul olunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 23/7/1965 tarihinde 12056 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Kanunun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrası hükmü, üniversite öğretim üyelerini ve yardımcılarını bu Kanunun malî hükümlerine tâbi tutmaktadır. Kanunun geçici 15 inci maddesinde, 1 inci maddenin bu hükmünü bertaraf eden hiç bir kayıt ve işaret yoktur. Maddede isimleri birer birer sayılan çeşitli kamu hizmeti görevlileri, Kanunun 1 inci maddesiyle, tamamen veya kısmen Kanunun kapsamı dışında bırakılmış olanlardır. Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılar da, malî hükümler bakımından bu Kanuna, diğer konularda da Üniversiteler Kanununa tâbi tutulmak suretiyle kısmen Devlet Memurları Kanununun kapsamı dışında bırakılmış bulunmaktadır.

Bu sebeple 1 inci maddedeki, kanunun asıl maksadını belirten esas hüküm ile, kanunun kapsamı dışında kalan konular hakkında gerekli kanunlar hazırlanıncaya kadar eski hükümlerin uygulanacağını gösteren geçici 15 inci madde hükmünün, birlikte ve kanunun gayesine uygun olarak yorumlanması gerekir. Böyle olunca da geçici 15 inci maddeden, Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılar hakkında Kanunun malî hükümlerinin uygulanmamasının kasdedildiği anlamını çıkarmak doğru olmaz. Zira bu madde kanunun kapsamı dışında kalan konular hakkında düzenleme yaptığına ve üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılar da sadece malî hükümler dışındaki konular için kanunun kapsamı dışında bırakılmış bulduklarına göre, geçici 15 inci maddenin; üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılar hakkında, Kanunun kapsamı dışında bırakılan, yani sadece malî hükümler dışında kalan konularda, Memurlar Kanununun benzer konular için getirdiği yeni esas ve prensiplere muvazi hükümler kabul edilip yürürlüğe konuluncaya kadar eski hükümlerin devam edeceğini öngördüğünü kabul etmek zorunluğu vardır.

Bu noktada, Devlet Memurları Kanununun; esasen kapsamı dışında bırakmış olduğu konularda ne sebeple, geçici 15 inci maddesiyle, hüküm sevketmeğe lüzum görmüş olduğu hatıra gelebilir.

Kanunun gerekçesinden, durumu ne olursa olsun bütün kamu hizmeti görevlileri hakkında, uygulanana gelmekte olan farklı hükümlerin kaldırılarak bağdaşık bir personel statüsünün kurulması, ancak çok zorunlu hallerde bu esasa ayrılık kabul edilmesi, bu hallerde de bazı genel esas ve kuralların mutlaka saklı tutulması prensiplerinin benimsendiği, böylece, özel durumları bakımından bazı kamu hizmetlileri şimdilik kanunun kapsamı dışında bırakılmakla birlikte bu halin belirsiz bir süre uzatılmayarak onların durumlarının da kanunun esas ve prensiplerine muvazi şekilde düzenlenmesinin öngörüldüğü, geçici 15 inci maddenin, işte bu maksadı belirtmek ve kanunun kapsamı dışında bırakılan konularda eski hükümlerin devam edeceği devrenin geçici bir devre olduğuna işaret etmek için kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Bu durum karşısında; üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılar hakkında malî hükümlerinin uygulanacağı, kanunun 1 inci maddesinde esas hüküm olarak kabul edildiğine göre, geçici 15 inci maddede yeniden düzenleneceği ve bu düzenleme yapıncaya kadar da eski hükümlerin uygulanacağı belirtilen hususların; malî hükümler dışında kalan konulara ilişkin olduğunu ve bu sebeple kanunun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan üniversite Öğretim üyeleri ile yardımcılarını kanunun malî hükümlerinin kapsamı içine koyan hükmün, geçici 15 inci madde ile her hangi bir değişikliğe veya ertelemeye tabi tutulduğunu ve böylece söz konusu 1 inci madde hükmünün bir direktif niteliğinde kaldığını düşünmek mümkün olmadığından, bu hükmün uygulanmasının zorunlu bulunduğu sonucu çıkmaktadır.

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

Öte yandan Anayasa'nın 149. ve 150. ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 44 sayılı Kanunun 20., 21., 22 nci maddelerinde üniversitelerin, kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda kanunların veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal dâvası açabilecekleri ve Anayasa Mahkemesinde iptal dâvası açmak hakkının da iptali istenen kanunun Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak doksan gün sonra düşeceği hükümleri yer almaktadır.

14/7/1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ise; 23/7/1965 günlü ve 12056 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olup Ankara Üniversitesi de dâvasını, 2/8/1965 gününde Anayasa Mahkemesi kalemine verdiği dilekçe ile süresi içinde açmış olduğuna göre usulüne uygun olarak açılmış bulunan dâvanın görülmesi gerektiğine ve sözü edilen geçici 15 inci maddenin bu konuda bir engel teşkil etmediğine üyelerden Avni Givda'nın muhalefeti ile ve oyçokluğu ile karar verilmiştir.

ESAS KONU :

14/7/1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesi hükmü şöyledir:

"Madde 1- Bu kanun, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışan, genel veya katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veyahut kefalet sandıklarından aylık alanlara uygulanır.

Hâkim ve savcı sınıfından olanlarla subay ve astsubaylar bu kanun hükümlerine tabi değildirler.

Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları, malî hükümler dışında Üniversite Kanunu ile aynı kanunun ek ve tadillerine tabidirler.

İl özel idareleri ve belediyeler personeli hakkında kendi özel kanunları hükümleri uygulanır."

Madde metninden de açıkça anlaşılacağı üzere üniversite Öğretim üyeleri ile yardımcıları, kanunun kapsamını belirten birinci fıkradaki tarife uygun birer kamu görevlisi olduklarından, esas itibariyle kanunun kapsamı içindedirler. Ancak maddenin üçüncü fıkrası ile bunlar, birinci fıkranın kapsamından çıkartılarak malî hükümler bakımından bu kanuna, bunun dışındaki konularda, Üniversiteler Kanununa tabi tutulmak suretiyle haklarında özel bir durum meydana getirilmiş bulunmaktadır.

Dâvacı üniversite, söz konusu maddenin üçüncü fıkrasında yer alan ve üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılarını Devlet Memurları Kanununun malî esaslarına tabî tutan (... malî hükümler dışında...) deyimine dayanan hükmün Anayasa'nın 120 nci maddesine aykırı olduğunu ileri sürmektedir.

SÖZLÜ AÇIKLAMA

Üniversite adına yapılan sözlü açıklamalarda, yukarıda belirtilmiş olan dâva dilekçesinde yazılı konular tekrar edilmiş ve bunların dışında da özet olarak :

(a- 657 sayılı Kanunun geçici 15 inci maddesi muvacehesinde Devlet Personel Dairesince yürütülmekte olan sınıf tüzüklerinin hazırlanması çalışmalarına üniversitelerin katılıp katılmıyacakları hususunda, Başbakanlık tarafından 521 sayılı Danıştay Kanunu gereğince Danıştay'ın görüşüne başvurulduğu ve Danıştay Genel Kurulunca da, Anayasa'nın 120 nci maddesi

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

hükmü karşısında, Devlet Memurları Kanununun "malî hükümlerinin Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları hakkında uygulanamayacağı ve binnetice mezkûr kanunun 36 ncı maddesine tevfikan bunlar hakkında sınıf tüzüklerinin yapılmıyacağı zira "üniversitelerin özel durumları icabı malî hükümlerin büyük kısmı itibariyle özerklikle ilgili mahiyet" taşıdığı tesbit edilmiş olduğu,

b- Anayasa'nın 149 uncu maddesi gereğince Üniversite ile ilgili hükümlerin Anayasa Mahkemesinin kontrolü altında olduğu ve Üniversite muhtariyeti prensibinin de Anayasa Mahkemesinin denetimi altına sokulduğu halbuki Devlet Memurları Kanunu ile getirilen yeni hükümlerin tatbiki ile Anayasa'ya göre muhtar olan üniversiteler, çıkarılacak tüzüklerle yeni bir statü içine sokularak Anayasa Mahkemesine başvurma imkânlarının dolambaçlı yoldan selbedilmiş olacağı, bu suretle de Anayasa Mahkemesi denetiminin teminatı yerine, sadece idari yargı kontrolü ile iktifa olunması gerekeceği ve Anayasa'nın üniversitelere tanıdığı teminatın yok olacağı,

c- Devlet Memurları Kanununun malî hükümlerinin, Anayasa'nın 117 nci maddesin 2 nci fıkrası hükümlerine göre tesis olunduğu, halbuki Üniversite öğretim üyeleri hakkında Anayasa'da belirtilmiş olan ilkelerin bunlardan farklı olduğu, farklı ilkelerin farklı düzenlemeler gerektirdiği, aynı kalıpların birbirinden farklı olan her iki kategori hakkında uygulanamayacağı, Anayasa'nın kanun koyucuya, Devlet Memurları statüsü için ayrı, Üniversite mensuplarının statüsü için de ayrı direktifler verdiği,

ç- Üniversitenin esas fonksiyonunun (öğretimi ve araştırma) olduğu, bunun icrasının (serbesti) ve özel bir (güvenlik) istediği, muhtar bir kuruluşun idari yetkiye ihtiyaç gösteren tekmlil tasarruflarında bu yetkiyi bizzat kullanabileceği, halbuki Devlet Memurları Kanununun malî hükümlerinin uygulanmasında çeşitli idari yetkilerin kullanılmasının muhtar Üniversitenin (dışında) teşekküllere veya Üniversite ile ortaklaşa karar verecek organlara veyahut da Üniversitenin azınlıkta bırakıldığı heyetlere terk edilmesi halinde muhtar teşekkülün idari yetki kullanmada hususiyetini teşkil eden vasfın ortadan kalkmış olacağı,

d- Devlet Memurları Kanununun, kadroların düzenlemesiyle ilgili 34 üncü ve 35 inci maddelerine göre Üniversite kadrolarının Maliye Bakanlığı ve Personel Dairesinin de katılacağı bir (birleşik karar) ile hazırlanacağı, bu suretle kadro teklifi tasarrufunun Üniversitenin iradesi dışında diğer iradelere de bağlanmış olduğu, muhtar Üniversitelerin Anayasadan aldığı muhtariyete rağmen genel idare unsurları ile birlikte karar almak zorunda bırakıldığı ve kadro düzenlemesi bakımından idari vesayet altına sokulduğu, dış iradenin takdirinin mevcut olduğu yerde muhtariyetten bahsedilemeyeceği, Üniversite Özerkliğinin ortaya koyduğu zaruretin, kadrolarda uygulanacak usulün ancak parlamento kontrolüne tabi olmasını gerektirdiği, bu konuya herhangi bir idari uzvun müdahalesi ile muhtariyetin ihlâlê uğrayacağı,

e- Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesine dayanarak Üniversite öğretim üyelerinin Anayasa ilkesi muvacehesinde sınıflandırılmıyacağı, zira kanunun bu husustaki hükmüne göre üniversitenin bu konuda Personel Dairesine yalnız yazılı görüşünü bildirebileceği, bu suretle Üniversite görevlerinin sınıflara, derecelere ve kademelere ayrılması işinin Personel Dairesinin takdir ve yetkisine bırakılmış olduğu, böyle bir durumda ise idari muhtariyetten bahse imkân bulunmadığı, bu suretle malî hükümlere tabi tutma yolu ile üniversiteleri idari ve bilimsel muhtariyetlerinden yoksun kılma yoluna gidildiği,

f- Diğer taraftan 657 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan ve üniversiteleri kanunun malî esaslarının kapsamı içine sokan hükmün, aynı kanunun geçici 15 inci maddesi karşısında, üniversiteler için özel bir kanun çıkarılıncaya kadar uygulanamayacağı Danıştay içtihadıyla de belirmiş olduğuna göre söz konusu 657 sayılı Kanunun, gelecek meclisleri,

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

üniversiteler hakkında malî hükümlerle ilgili yeni bir hüküm getirmemek için kayıt altına almak ve bağlamak ve onların yasama serbestisini sınırlandırmak gibi bir sonuç doğurduğu ve söz konusu hükmün bu bakımdan da Anayasa'mızın sistemine aykırı bulunduğu,)

ileri sürülmüştür.

Kanunun tartışılması :

Dâvacı Üniversite, 14/7/1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan ve Üniversite Öğretim üyeleri ile yardımcılarını kanunun malî hükümlerinin kapsamı içinde tutan (... malî hükümler dışında...) hükmünün, yukarıda açıklanan sebeplerle Anayasa'ya aykırılığını ileri sürmektedir.

Anayasa'nın, iddiaya dayanak gösterilen 120 nci maddesi hükmü de şöyledir :

"Madde 120- Üniversiteler, ancak Devlet eliyle ve kanunla kurulur. Üniversiteler, bilimsel ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.

Üniversiteler, kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle yönetilir ve denetlenir; özel kanuna göre kurulmuş Devlet Üniversiteleri hakkındaki hükümler saklıdır.

Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, Üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılmazlar.

Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilirler.

Üniversitelerin kuruluş ve işleyişleri, organları ve bunların seçimleri, görev ve yetkileri, Öğretim ve araştırma görevlerinin Üniversite organlarıncı denetlenmesi, bu esaslara göre kanunla düzenlenir.

Siyasi partilere üye olma yasağı, Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları hakkında uygulanamaz. Ancak bunlar partilerin genel merkezleri dışında yönetim görevi alamazlar."

Anayasa Koyucusu bu madde ile Üniversiteleri bir Anayasa Kuruluşu olarak kabul etmiş ve üniversitelerle ilgili belli başlı kuralları da birer birer sayarak göstermiştir. Bunların başında üniversitelerin, bilimsel ve idari Özerkliğe sahip ve kanunla kurulan birer kamu tüzel kişisi olmaları gelmektedir.

Üniversiteler bu bakımdan Anayasa'nın 112 nci maddesinde öngörülmüş bulunan ve bir bütün olduğu belirtilen (idare) den ayrı nitelikte oldukları ve bu sebeple (İdare) nin genel kuruluşuna dahil bulunmadıkları gibi aynı maddenin son fıkrasında öngörülmüş bulunan, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilen (Kamu tüzel kişilerinden) de tamamen ayrı hüviyettedirler. Zira 112 nci maddede Öngörülen kamu tüzel kişilerini, ihtiyaca göre dilediği şekilde kurmağa ve ona dilediği görevi ve yetkiyi vermeğe kanun koyucu mezun bulunduğu halde Anayasa'nın 120 nci maddesi, üniversiteler bakımından kanun koyucuya bu serbestliği tanımamış bir üniversite kurulması gerektiği zaman, ona varlık verecek olan kanunda ne gibi esaslara ve ilkelere riayet edileceğini Anayasa kuralları halinde belirtmiştir.

Bu sebeple Kanun Koyucu Üniversite kurarken Anayasa'nın 120 nci maddesinde yer almış bulunan söz konusu kurallara sıkı sıkıya bağlı kalmak zorunluğunda olup ancak bu kurallar dışındaki alanlarda düzenleme yapabilmek serbestliğine sahip bulunmaktadır. Kanun koyucu bu

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

serbestliğinden yararlanarak söz konusu Anayasa kurallarını doğrudan doğruya veya dolayısıyla zedeleyici nitelikte hükümler koyamaz.

Diğer taraftan yine Anayasa, 149 uncu maddesiyle üniversitelere, kendi varlıkları ile ilgili konularda Anayasa Mahkemesine iptal dâvası açmak hakkı vermekle, üniversiteleri bu kuralların korunması ile görevlendirdiği gibi, üniversitelerle ilgili yasama çalışmalarını da bu yoldan Anayasa Mahkemesinin gözetim ve denetimi altına sokmakla söz konusu kuralları teminat altına almıştır.

Kanun Koyucunun üniversitelerle ilgili kanun koyarken bağlı bulunduğu kurallar, Anayasanın 120 nci maddesindeki sıraya göre şunlardır:

- 1- Üniversiteler, ancak Devlet eliyle ve kanunla kurulur,
- 2- Üniversiteler, bilimsel ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.
- 3- Üniversiteler, kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle yönetilir ve denetlenir.
- 4- Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, Üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılmazlar.
- 5- Üniversite öğretim üyeleri veya yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilirler.
- 6- Üniversitelerin kuruluş ve işleyişleri, organları ve bunların seçimleri, görev ve yetkileri, öğretim ve araştırma görevlerinin Üniversite organlarıncı denetlenmesi, bu esaslara göre kanunla düzenlenir.
- 7- Siyasi partilere üye olma yasağı, Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları hakkında uygulanmaz. Bunlar partilerin genel merkezleri dışında yönetim görevi alamazlar.

Şimdi 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu bu kurallar bakımından inceleyelim.

14/7/1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrası, Üniversiteleri bu kanunun malî hükümlerine tabi tutmaktadır. Bu sebeple kanunun mali hükümlerinin, hangi maddelerde yer almış olduğunun ve niteliklerinin araştırılması; çözümlenmesi gereken ön meseleyi teşkil etmektedir.

Kanunun 146 -186 ncı maddelerini kapsayan V. kısmı açık olarak (Malî hükümler) başlığını taşımaktadır. Bu bakımdan Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları, kanunun bu açık ifadesine göre bu kısımdaki hükümlere tabidirler.

Ancak kanunun daha yakından incelenmesi halinde malî hükümlerin sadece bunlardan ibaret olmadığı görülmektedir. Gerçekten sözü geçen V. kısım da yer alan 148 -168 inci maddelerin hemen hepsi, sınıf tüzüklerine ve sınıf tüzüklerinde belirtilecek kademe, derece ve sınıflarla bunların göstergelerine dayanılarak uygulanacak hükümlerden ibaret olması bakımından kanunun, (Sınıflandırma) ile ilgili hükümlerinin de (Malî hükümler) kısmındaki maddelere esas ve temel teşkil ettikleri görülmekte ve bu sebeple söz konusu hükümlerin de kanunun (Malî hükümler) inden sayılması gerekmektedir. Buna göre Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılarının kanunun sınıflandırma ile ilgili hükümlerine de tabi olmaları sonucu doğmaktadır.

Öte yandan yine (Malî hükümler) kısmı içinde yer alan 160, 161 ve 162 nci maddelerde kademe, derece ve sınıf yükselmelerinde uygulanacak aylıktan bahsedilirken şüphesiz kanunun, (Devlet memurluğunda ilerleme ve yükselmeler) başlığını taşıyan 64-71 nci maddeleri uyarınca

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

yapılacak kademe, derece ve sınıf yükselmeleri öngörülmekte nitekim 162 nci maddede açıkça 71 inci maddeye göre başka bir sınıfa geçmekten söz edilmektedir. Bu hükümlerden, derece ve sınıf yükselmeleri için (Boş kadro) ihtiyacı belirlediği gibi (Malî hükümler) kısmı içindeki 147 nci maddenin A fıkrasında da memur aylığının (Kadro) ya dayanılarak ödeneceğinden bahsedilmekte ve bahsi geçen bu (Kadroların da şüphesiz kanunun 33-35 inci maddelerinde yer alan usuller dairesinde alınacak (Kadro) lar oması tabii bulunmakta ve böylece kademe, derece ve sınıf yükselmeleri ile, kadrolarla ilgili hükümlerin de, kanunun (Malî hükümler) inin birer parçasını teşkil ettiği görülmektedir.

Keza kanunun (Malî hükümler) kısmınının 158. ve 159 uncu maddeleri, adayların ve adaylardan bu kanun hükümleri dairesinde aslî memur olarak atanmaların aylıklarından söz ederken; ilk defa Devlet hizmetine alınma adaylık ve aslî memurluğa geçme ile ilgili hükümleri kapsayan 46-64 üncü maddeleri gözönünde tuttuğu ve bu konulardaki hükümleri de (Malî hükümler) e bağlandığı görülmektedir.

Şu suretle, Devlet Memurları Kanununun, (Mali hükümler) başlıklı V inci kısmında yer alan hükümlerle birlikte onlara bağlantılı olmaları bakımından malî hükümlerden sayılmaları zorunlu bulunan sınıflandırma, kadrolar, yükselmeler, Devlet memurluğuna giriş, adaylık ve adaylıktan aslî hizmete geçişle ilgili hükümlerinin de Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılarını hakkında uygulanması gerektiği gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Esasen tasarının, kanunun 1 inci maddesinin dâva konusu olan üçüncü fıkrası hükmü ile ilgili Hükümet gerekçesinde:

"... Şunu da belirtmek lâzımdır ki, tasarının 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen "Malî hükümler" tâbirinden, sınıflandırma ile başlayan ve sınıflandırma ile ilgili ve ona mürtebit malî hükümler anlaşılmalıdır." denilmek suretiyle yukarıda belirtilen esaslar açıklanmış bulunmaktadır.

Tasarıyı inceleyen Cumhuriyet Senatosu geçici komisyonu raporunda konu ile ilgili olmak üzere :

"Maddenin üçüncü fıkrasında geçen (Malî hükümler) bu kanunun malî hükümleridir. Komisyonumuzca bu anlayışla kabul edilmiştir." yolunda genel nitelikte bir açıklama görülmekte ise de (Kanunun malî hükümleri) deyimi ile hangi maddelerde ki hükümlerin öngörülmüş olduğu kesinlikle belirtilmediği gibi hükümet gerekçesinde yer alan açıklamaya karşı sayılabilecek herhangi bir görüşde ıleri sürülmediğinden burada da hükümet gerekçesindeki (Mali hükümler) anlayışına katılmak suretiyle onun tekrar ve teyid edilmiş olduğu sonucu çıkmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalara göre Üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarını hakkında da uygulanması zorunlu bulunan Devlet Memurları Kanununun (Mali hükümlerinin) nitelikleri şöylece özetlenebilir.

1- Sınıflandırma :

Kanunun 3 üncü maddesinin A fıkrasında:

"Sınıflandırma : Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere, mesleklere, ve Devlet için taşıdığı değere göre sınıflara ayırmaktır."

ve 32 nci maddesinde de :

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

"Sınıf : Bu kanuna tabi kurumlarda müşterek yetiştirme ve meslek niteliklerini gerektiren Devlet kamu hizmetleri ile bu hizmetler için tesbit edilen kadrolara atanan Devlet memurlarının toplamından meydana gelir."

Diye tarif olunmaktadır.

Kanunun 36 ncı maddesi, sınıfların, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi tarafından, Maliye Bakanlığı ile ilgili kurumun yazılı görüşlerinin de alınması suretiyle tesis olunacağını ve bu sınıflarla ilgili tüzüklerin de Maliye Bakanlığı ile, ilgili kurumların ve Devlet Personel Sendikaları veya meslek birliklerinin, Federasyonlarının veya Konfederasyonlarının yazılı görüşlerinin alınması suretiyle Devlet Personel Dairesince hazırlanarak Bakanlar kuruluna sunulacağını göstermektedir. Kanunun 37 nci maddesinde,

"Derece; sınıf içerisinde, görevin Önem veya sorumluluğun artışı ile ayarlı yükselme adımıdır." diye tarif edilmiş ve buna "gerektiren hizmetleri için tek dereceli sınıflar tesis edilir." hükmü eklenmiştir.

Kanunun 38 nci maddesinde :

"Derece içerisinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan Devlet Memurunun olumlu sicil almasına ve bulunduğu derecedeki hizmet süresine bağlı olarak aylığındaki ilerleyiş adımı", (Kademe) olarak adlandırılmakta ve göstergeleri belirtilen 43 üncü maddesinde :

"Madde 43- Bu kanuna tabi kurumların kadrolarında aylıklar, hizmetin Devlet için taşıdığı değere göre tesbit edilir.

Sınıf tüzüklerinde, aylıklar, hizmetin Devlet için taşıdığı değer, varsa hizmet riski, değişik hizmet şartları ve sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi için gereken özel şartlar hesaba katılarak diğer hizmetlerin Devlet için taşıdığı değerlerle orantılı olarak her derece ve kademe için gösterge rakamları belirtilir." denildikten sonra en düşük ve en yüksek gösterge rakamları işaret edilmektedir.

Kadrolara gelince :

Devlet Memurları Kanununun 33 üncü maddesinde, bu kanuna tabi kurumlarda, Devlet hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler için görev yerleri belirtilerek kadroların tesbit olunacağı esası konulduktan sonra 34 üncü maddesinde :

"Bu kanuna tabi kurumların görevlerini başarı ile yapmalarına yetecek kadrolar, görev yerleri belirtilerek Kurum, Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yetkili Temsilcilerinin bideşik kararı ile hazırlanır." denilmektedir.

Kanunun 35 inci maddesi de, yukarıdaki esaslara göre hazırlanan ve her kurumda çalıştırılacak olan memurların unvanını, sınıfını, derecesini, göstergesini, adedini, sözleşmeli personelin adedini, yıllık karşılığını özel ihtisas tanımını ve yurt dışı ihtisas öğrenimi belgesini ve yevmiyeli personelin adedi ile gündelik miktarını gösteren ve her kurum için ayrı ayrı düzenlenen kadro cetvellerinin (Genel kadro kanun tasarısı) adı altında düzenlenerek Maliye Bakanlığınca Bakanlar Kuruluna sunulacağı ve Genel Kadro Kanununda gerekecek değişikliklerin de maddelerdeki esaslara göre yapılacağı hükmü yer almaktadır.

Devlet Memurları Kanununun Devlet Memurluğuna alınma ve adaylık ve aslı hizmete geçmeyi düzenleyen hükümleri de kanunun 46- 63 üncü maddelerinde yer almaktadır.



**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

Bu maddelere göre; kurumların, altı aylık devre içerisinde personel atanmasına lüzum gördükleri boş kadroların altı ayda bir Devlet Personel Dairesine bildirilmesi, Personel Dairesinin bunları radyo, Resmî Gazete ve diğer araçlarla ilân etmesi ve kuramlar arası sınıflara alınacak personel ile ilgili yarışma sınavlarının doğrudan doğruya Devlet Personel Dairesi tarafından kurulacak (Sınav kurulları) ve kurumsal sınıflara alınacak personel için düzenlenecek yarışma sınavlarının da Devlet Personel Dairesinin gözetimi altında olmak üzere ilgili kurumlar tarafından kurulacak (Sınav kurulları) tarafından yapılması, sınavlara karşı itirazların Devlet Personel Dairesine yöneltilmesi, kurumların memur ihtiyaçlarının başarı listesinde belirtilen başarı sırasına göre kurumlarca atamalar yapılarak karşılanması, bunların (Memur aday) olarak tâyin edilmesi, adaylık süresinin tesbiti ile basan derecelerinin ne suretle ve hangi usul ve şartlara göre değerlendirme kurullarınca belirtilmesi esaslarının yukarıda açıklandığı üzere Personel Dairesince hazırlanacak sınıf tüzükleri ile düzenlenmesi gerekmektedir.

İşte Dâvacı Üniversite, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun, genel çizgileri yukarıda açıklanmış bulunan mali hükümlerinin Üniversite Öğretim üyeleriyle yardımcılar hakkında uygulanmasının Anayasa'nın 120 nci maddesindeki üniversitelerle ilgili kuralları zedelediğini ileri sürmektedir.

Üniversiteler tarafından, Devlet Memurları Kanununun hazırlık çalışmalarında da bu itiraz ileri sürülmüş olduğundan Hükümetin, bu düşüncüyü Önceden karşılamak lüzumunu duyarak kanuna ait gerekçenin, 1 inci madde ile ilgili kısmında :

"Üniversite Öğretim üyeleri ve yardımcılar da esas itibariyle bu kanunun kapsamı dışında tutulmuşlardır. Anayasa ile "Bilimsel ve idarî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak tanınan Üniversitelerde; Öğretim üyeleri ve yardımcılar kendileri hakkında çıkarılmış olan Üniversiteler kanunu ile aynı kanunun ek ve tadillerine tabi olacaklardır. Ancak Üniversiteler Kanununun, bugün, Memurin Kanunu ile birlikte uygulandığını ve Üniversiteler Kanununda hüküm bulunmayan hallerde Memurin Kanununun hükümlerine başvurulduğunu unutmamak gerekir. Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının hukuki statü bakımından yeni "Devlet Memurları Kanunu" na tabi tutulmaları sonucunda ortaya bazı hüküm boşluklarının çıkacağı muhakkaktır. Bu bakımdan Üniversiteler Kanununun, ortaya çıkacak bu boşlukları giderecek ve Üniversite Öğretim Üyeliği ve yardımcılığını, belirli sınıflar olarak, tam bir hukuki statüye kavuşturacak bir hale getirilmesi gerekmektedir.

Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılar gibi Devlet memurlarının bu Kanunun malî hükümlerine tabi olacağını tasrih ederken Üniversite özerkliğinin zedelenmediğini, Anayasamızın 120 nci maddesindeki bilimsel özerkliğe aykırı bir hüküm getirilmediğine işaret etmek lâzımdır. Nitekim halen de Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılar 788 sayılı "Memurin Kanunu", 1108 sayılı "Maaş Kanunu", 6245 sayılı "Harcırah Kanunu" 5434 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu" hükümlerine tabidirler.

Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının, malî hükümler dışında, kanuna tabi sayılmamalarında Üniversitelerin bu yolda belirttikleri arzusunun da rolü olmuştur. Aslında, Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarını da esas itibariyle kanunun kapsamı içine almak, fakat Anayasa'nın 120 nci maddesindeki özerklik ilkesine uygun olarak, hangi hükümlerin Üniversite mensuplarına uygulanmayacağını açıkça belirtmek ve Üniversite öğretim üyeliği ve yardımcılığını ayrı ve Özerk bir sınıf şeklinde kanunun genel mekanizmesi içinde düşünmek de mümkün olabilirdi. Üniversitelerin kendi arzuları yönünde şimdi kabul edilen şekil, Üniversiteleri Kanunun kapsamı dışında tutmakla birlikte, kendilerini, hukukî statülerini teferruatıyla düzenlemek ve içlerindeki kategorileri malî esaslara uygun bir şekilde ayarlayabilmek zorunluğu ile de karşı karşıya bırakmaktadır.

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

Kanunun 1 inci maddesi kapsamı dışında bırakılan ve 2 nci ve 3 üncü fıkralarında sayılan hâkim ve savcı sınıfından olanlarla Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının tabi olacakları kanunların hazırlanmasında bunların Özerklikleri ve meslekî özellikleri saklı kalmakla beraber, bu tasarının koyduğu genel prensiplere uygunluğu zaruri görülmektedir."

Yolunda açıklamalar yapmak suretiyle kanunun Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılarını hakkındaki hükmün Anayasa'ya uygun olduğunu savunduğu görülmektedir.

Gerekçedeki bu izahattan, tasarıya hâkim olan düşüncenin, Anayasa'nın 120 nci maddesindeki özerkliği saklı tutacak bazı hükümler eklemek suretiyle Üniversiteleri de kanunun kapsamına tam olarak almak olduğu, fakat Üniversitelerin itirazı karşısında yalnız malî hükümlerinin kapsamı içinde bırakılarak bunun dışında kendi özel hükümlerine tabi tutulmaları yoluna gidildiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda yazılı olan gerekçede yer alan ve başkaca hiç bir açıklama da yapılmamış bulunan "Anayasa'nın 120 nci maddesindeki özerklik ilkesine uygun olarak hangi hükümlerin üniversite mensuplarına uygulanmayacağını açıkça belirtmek" deyimleri ile kanunun hangi maddelerinin Üniversite mensuplarına uygulanmamasının düşünülmüş olduğu bilinemediğinden ve söz konusu Anayasa ilkelerinin ne yolda yorumlandığı ve değerlendirildiği hakkında gerekçede başkaca herhangi bir kayıt ve işarete de rastlanılmadığından ve keza gerekçede görülen (Üniversite öğretim üyeliği ve yardımcılığı ayrı ve Özerk bir sınıf şeklinde kanunun genel mekanizması içinde düşünmek de mümkün olabilirdi.) deyimini de bu hususda bir fikir vermek için yeter derecede açıklığa sahip bulunmadığından tasarını hazırlayanların bu konulardaki kesin düşüncelerinin anlaşılması da mümkün olamamıştır.

Buna karşılık kanun metninde, Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılarının bu kanunun hangi hükümlerine tabi tutulacakları da ayrı maddeler halinde ve açık bir surette gösterilmeyerek "malî hükümler dışında Üniversiteler Kanununa tabi olacakları" yolundaki dolaylı bir deyimle kanunun (Malî hükümlerine) tabi tutulacakları hükmü tesis edilmiş ve bu suretle aslında kesinlik ve açıklıktan yoksun bulunan bu ifadeye, kanunun gerekçesinde, "sınıflandırma ile başlayan ve sınıflandırma ile ilgili ve ona mürtebit malî hükümler anlaşılmalıdır." yolunda mana verilerek kanun metnindeki ifadenin esasen müphem ve genel nitelikte olan hükmünün, zaruri ve haklı olarak (Zira sözkonusu hükmün ancak bu suretle anlaşılması halinde uygulanması mümkün olabilir ve bir mana kazanabilir.), bu derece geniş bir yoruma tabi tutulmak suretiyle Devlet Memurları Kanununun hemen tamamına yakın bir kısmının Üniversite Öğretim üyeleri ile yardımcılarını hakkmda uygulanması imkânı sağlanmıştır. Bu suretle gerekçedeki "aslolan Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarını da esas itibarıyla kanunun kapsamı içine almak" ibaresinde ifadesini bulan düşünce, bu yolda uygulamaya konulmuş bulunmaktadır.

Kanunun yukarıda açıklanan hükümleri karşısında, gerekçede savunulduğu gibi, Anayasa'nın 120 nci maddesinde yer alan ilkelerden üniversitenin idarî ve bilimsel özelliğinin zedelenmediği ve söz konusu özerkliğe aykırı bir hüküm getirilmediği düşünülebilir mi'

Bu soruya karşılık vermek için ilk Önce söz konusu (Özerklik) ilkesinden ne anlaşılması gerektiğini ortaya koymak lâzımdır.

Özerklik belli sınıflar içerisinde serbestçe hareket edebilmeyi gerektirir özerk olan bir kuruluşun, kanunla belli sınırlar içerisinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hakim olacak kaideleri de yine kendisinin düzenlenmesi gerekir.

Anayasa'nın 120 nci maddesi Üniversitelere sadece (İdari) ve (Bilimsel) alanlarda özerklik tanımıştır. Şu halde Üniversiteler, ilk Önce kanunun çizdiği sınırlar içerisinde (Kendi kendisini

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

yönetme) yetkisine sahip kamu tüzel kişileri olarak kurulmalıdırlar. Ancak kanun koyucu, bu sınırları da dilediği şekilde ve dilediği derecede tâyin edemez. Sınırları tâyin ederken Anayasa'nın söz konusu ilkesini gözönünde tutmak ve (Kendi kendisini yönetme) imkânının Üniversitelere sağlayacak surette hükümler koymak zorunluğundadır. Yasama yetkisini kullandığından bahisle Üniversiteyi (Kendi kendisini yönetme) imkânından yoksun bırakacak şekilde sınır koyamaz.

Bilimsel özerkliğe gelince; bu daha geniş bir kavramdır. Anayasa'mız bu ilkesiyle Üniversiteleri; Anayasa'nın 2 nci maddesinde yer alan ana niteliklere sahip bir hukuk devletinin Üniversitesine yaraşır şekilde öğretim, araştırma ve yayın konularını tertiplemek ve yürütmek ve mensuplarını bu yönden çalışmaya sevk etmek serbestliğine sahip kılmış bulunmaktadır.

Bu ilkeler üzerine kurularak Devlet kuruluşundaki ve bilim alanındaki yerini alan Üniversiteye, Devletin herhangi bir idare kademesinin bu özerkliklerle bağdaşmayacak müdahaleler yapmasına ve kanunlarla da böyle bir müdahaleye imkân verecek bir düzenlemede bulunulmasına imkân yoktur.

Bunun sonucu olarak Üniversiteler konumuzla ilgili olmak üzere :

a- Kendi öğretim üyeleriyle yardımcılarının görevlerini, bu görevlerin gerektirdiği nitelikleri kendisi tesbit edebilmeli ve gerekirse bunların Üniversite bakımından taşıdığı değere göre sınıflandırma ve sınıf içindeki derecelendirme ve kademelendirme işlerini kendisi yapabilmeli, bu konuda başka bir idare kademesi kendisine müdahale ve tesir edememelidir.

b- Öğretim, araştırma, yayın ve genellikle Üniversitenin yönetimi için gerekli personel sayısını ve bunların görev ve niteliklerini kendisi belli etmelidir.

c- Yukarıki fıkralara göre kurulacak öğretim ve yönetim kadrolarına ihtiyaç oranında elemanları kendisi tedarik etmeli ve bunların atanma, meslekte ilerleme ve hizmetten çıkarma işlemlerini kendisi yapmalıdır.

Yukarıda belirtilen hususlardan kanun konusu olanlar, doğrudan doğruya Üniversite tarafından hazırlanarak başkaca bir idare kademesinin tasvip ve tastikine muhtaç olmadan hükümet vasıtasıyla yasama organına sunulabilmelidir.

Halbuki 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yukarıda açıklanan hükümleri :

a- Üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarının sınıflandırılma, derecelendirilme ve kademelendirilmeleriyle ilgili esasların, Üniversitenin yazılı düşüncesi alındıktan sonra, Devlet Personel Dairesinin hazırlayacağı sınıf tüzüklerinde belirtileceğini öngörmektedir. Burada, Üniversitenin sadece düşüncesini bildirmeğe davet edildiği, fakat bu konulardaki asıl kararın, kendi takdir ölçüleri içerisinde Devlet Personel Dairesine ait bulunduğu açıkça görülmektedir.

Şu halde Üniversite, başlıca görevli ve kuruluş maksadı olan öğretim araştırma ve yayın işlerini yürütecek, diğer bir deyimle, Üniversiteyi yönetecek personelinin niteliğini tâyin, onlara verilecek görevlerin Üniversite içindeki sınıf, derece ve kademelerin tesbit işlerini kendisi yapamamakta bu konularda sadece Devlet Personel Dairesine düşüncesini bildirmek yetkisine sahip kalmakta, bütün bu işlerdeki son söz Devlet Personel dairesinin takdir süzgecinden geçmekte ve onun münasip göreceği ölçüler içerisinde teklif olarak Bakanlar Kuruluna gidebilmektedir.

Bu suretle, Üniversitenin yönetimindeki etkisi aşıkâr olan bu konularda Üniversite kenara itilerek (Kendi kendini yönetme) yetkisi büyük ölçüde daraltılmakta ve böylece Anayasa'nın tanıdığı idarî Özerkliği zedelenmektedir.

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

Zira yukarıda da açıklandığı üzere, idarî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olan Üniversitenin bu alanda yasama organına hükümet elile götürebileceği teklif hakkı elinden alınmakta, bu konuda Üniversitenin karşısına son merci olarak nihai ve geniş yetki ile Bakanlar Kurulu çıkarılmakta ve Bakanlar Kuruluna teklif götürme hakkı da, Genel İdare Kuruluşu içinde, başbakanlığa bağlı bir daire olan ve en küçük ölçüde bile özerkliği bulunmayan Personel Dairesine verilmektedir.

Böyle bir netice doğuran hükmün Anayasa'nın 120 nci maddesiyle Üniversiteye tanınmış olan idarî özerkliği zedelediği meydandadır.

Diğer taraftan Üniversite üyeleri ve yardımcıları ile ilgili konularda Devlet Personel Dairesine ve Bakanlar Kuruluna tanınmış olan bu yetkilerin, Üniversitenin öğretim, araştırma ve yayın işlerine etki yapacağı da gözden kaçmamalıdır. Zira bütün bu Üniversite çalışmaları, öğretim üyeleri ve yardımcıları ile yürütüleceğine göre bunların niteliklerinin tâyini, sınıf, derece ve kademelerinin tesbiti yetkisi birinci kademede, bir Genel İdare Kuruluşu olan Personel Dairesinde ve nihai kademede ve idarenin başı olan Bakanlar Kurulunda bulunduğu takdirde idarenin, Üniversitenin bilimsel çalışmalarını etkisi altına alabileceğini düşünmekte yanlışlık yoktur.

Görülüyorki Devlet Memurları Kanununun bu hükümlerinin Üniversiteler hakkında uygulanması Üniversitelerin bilimsel özerkliklerim de dolaylı olarak zedelemeyecek niteliktedir.

657 sayılı kanunun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrası delaletiyle Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları hakkında da uygulanması gerektiği yukarıda açıklanmış bulunan ve idarî ve bilimsel Özerklik ile bağdaştırılması mümkün olmayan, (İlk defa hizmete alma, adaylık, sınıf, derece ve kademe yükselmeleri) ile ilgili hükümler bir tarafa bırakılsa bile, sadece yukarıda açıklanan diğer hükümler, Anayasa'nın 120 nci maddesindeki idari ve bilimsel özerklik ilkesine olan aykırılığı belirtmeğe yeterli olduğundan bu hususlar üzerinde de ayrıca tahliller yaparak konuyu uzatmağa yer bulunmamıştır.

Devlet Memurları Kanununun kadrolarla ilgili hükümlerinin Üniversiteler hakkında da uygulanması suretiyle Üniversite kadrolarının, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve Üniversite Temsilcilerinden kurulu bir heyetin birleşik kararı üzerine tesbit olunarak Genel Kadro Kanunu içerisinde yasama organına sunulması esası Üniversiteleri, ihtiyaç duyacağı kadrolarını kendisi tesbit ederek Bakanlar Kurulu eliyle doğruca Yasama Organına götürüp orada savunmak hakkından mahrum etmekte olması bakımından idarî ve dolayısıyla bilimsel özerkliği zedeleyici nitelikte olmakla beraber Anayasa'nın 120 nci maddesindeki bir diğer kurala da aykırılık teşkil etmektedir.

Şöyleki :

Devlet Memurları Kanununun 35 inci maddesine göre, yukarıda belirtilen heyetin kararı ile tesbit olunacak Üniversite kadrolarının, bu kanunun kapsamına giren bütün kurumların kadroları ile birlikte Genel Kadro Kanununun bir kısmını teşkil etmesi gerekmekte ve bu suretle Devletin Genel İdare Kuruluşu içinde Üniversitelerin de yer alması sonucu meydana gelmektedir.

Yukarıda da açıklandığı üzere Üniversiteler, Anayasa'nın 112 nci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında öngörülen Genel İdare Kuruluşuna dâhil birer idare cüzü olmadıkları gibi, aynı maddenin son fıkrasına dayanılarak kurulmuş bulunan birer kamu tüzel kişiliği de değildirler.

Üniversiteler, Anayasa'nın 120 nci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak kanunla kurulan, bilimsel ve idarî özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişilerdir.

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

Böylece Anayasa'nın 120 maddesine göre kendine özgü bir kişiliği bulunan Özerk bir kuruluşa, Anayasa'nın kendisi ile hiç bir ilgisi bulunmayan 112 nci maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen ve kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilen Genel İdare içinde ve o bütünün bir parçası olarak yer verilmesinin Anayasaya uygun olmadığı meydana çıkar.

Öte yandan Anayasa'nın 120 nci maddesinin beşinci fıkrasında :

"Üniversitelerin kuruluş ve işleyişleri, organları ve bunların seçimleri, görev ve yetkileri, öğretim ve araştırma görevlerinin Üniversite organlarıncı denetlenmesi, bu esaslara göre kanunla düzenlenir." denilmektedir.

Görülüyorki Anayasa, 120 nci maddesinin ilk fıkrası ile Üniversitelerin kanunla kurulacağı esasını koymakla birlikte bununla yetinmemiş aynı maddenin beşinci fıkrası ile de Üniversitenin kuruluşunun ve bu kuruluşun da işleyişinin maddenin diğer fıkralarında yer alan ilkeler göz önüne alınmak suretiyle kanunla düzenleneceği hükmünü koymak gereğini duymuştur.

Bir kurumun kuruluşu deyince her şeyden önce o kurumu yürütecek personele ait kadrolar hatıra gelir. Zira kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünün bu kadrolar teşkil eder. Personel kadroları mevcut olmayan bir kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. Şu halde bir kurumu çalışır hale getirecek olan Personel kadrolarının, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bütününi kuruluştan ayrı düşünmeğe imkân yoktur.

(Bir kurumun işleyişi) kavramının ise, söz konusu Personel kadrolarının görevlerinin ne olduğunu, kurumun amacına ulaşmak için bu görevlerin ne suretle ve hangi yollarla yerine getirileceğini, birbirleriyle olan ilişkilerini kapsadığını izaha hacet yoktur.

Su halde Anayasa'nın 120 maddesinin söz konusu beşinci fıkrası hükmüne göre, Üniversite'nin kuruluşu ve bu kuruluşun da işleyişi, yani üniversitenin hangi amaç etrafında kurulduğu, buna ulaşmak üzere harekete geçirilecek olan her türlü Personele ait kadroları ve genel görev içinden bu kadroların her birisine veya bir kaçına düşecek kısmın ne olduğu, görevlerin ne suretle yerine getirileceği, personelin, tek başlarına (Meselâ öğretim üyesi, Dekan, Rektör gibi) veya belli görevler etrafında teşkil edilecek gruplaşmalar içinde (Meselâ ders kürsüleri, Fakülte Profesörler Kurulu, Üniversite Senatosu gibi) yapacakları işlerin hangi yollarla yerine getirileceği, Üniversite'nin Öğretim, araştırma ve yayın görevlerinin dışında veya bunlarla ilgili olan idari görevlerinin ne olduğu ve nasıl yürütüleceği hususları, Üniversiteye özgü bir kanunla düzenlenecek ve bu düzenleme yapılırken de Üniversite'nin genel idare kurumunun dışında, idari ve bilimsel özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olduğu esası muhafaza edilecektir.

Görülüyor ki 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kadrolarla ilgili hükümlerinin Üniversiteler hakkında uygulanması, yukarıda belirtilen Anayasa hükümlerine de aykırı bir sonuç doğurmaktadır. Zira Memurlar Kanunu, Üniversite kadrolarını ve bu meyanda dâvaya konu olan öğretim üyeleri ile yardımcılara ait kadroları, Devletin Genel İdare Kuruluşuna ait olan "Genel Kadro" Kanununun içine sokarak onun bir parçası haline getirmekte ve bu suretle Üniversite Kuruluşunu, genel idare kuruluşu dışında özel kanunla kurulacak bir kamu tüzel kişiliğinin kuruluşu olmaktan çıkarmaktadır.

Bu noktada konunun bir başka yönü üzerinde de durmak zorunluğu vardır :

Yukarıda da açıklandığı üzere bir kuruluş, onu yürütecek olan personele ait kadrolardan meydana gelir. (Kadro), Kuruluşun genel hizmet plânı içinde belli bir görev yerini temsil eder. Bu bakımdan bir kadro tesbit edilirken, onun genel hizmet, plânı içindeki yerinin, yani özel görevinin, bu görev karşılığında verilecek ücretin birlikte belirtilmesi zorunludur. Bir kurumun kuruluş ve

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

işleyişine ait kanunda, kadrolarla ilgili bu bilgilerden başka bu kadrolarda çalışacak personelde aranması lüzumlu görülecek tahsil, yaş ve benzeri niteliklerin de yer alması gerektiği şüphesizdir.

Halbuki 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun sınıf tüzükleri ile ilgili olan hükümleri hakkında yukarıda yapılmış olan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bir kuruluştaki görevlerin, niteliklerine ve devlet için taşıdığı değerlere göre sınıflara ve sınıfların da derece ve kademelere ayrılması, bu görevler karşılığında verilecek ücretlere esas olacak göstergelerin belirtilmesi, görevlere atacak personelde aranacak tahsil, yaş ve benzeri niteliklerin tesbiti işi tamamen sınıf tüzüklerine bırakılmış bulunmaktadır.

Mali nitelikte olan bu hükümlerin Üniversite Personeline uygulanması halinde, Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılarının, görevlerinin niteliklerinin ve bu niteliklere göre Devlet için ne değer ifade ettiklerinin belirtilmesi ve buna göre sınıf, derece ve kademelere ayrılarak her birine verilecek aylığa esas olacak göstergelerin belli edilmesi, bunlarda aranacak öğrenim, yaş ve benzeri niteliklerin tesbit olunması işleri de sınıf tüzüklerine bırakılmış olmaktadır.

SINIF TÜZÜKLERİ İSE; Üniversite'nin sadece düşüncesi alındıktan sonra Devlet Personel Dairesinde hazırlanmakta ve Danışay'ın incelenmesinden geçtikten sonra Bakanlar Kurulunun takdir ve tensipleri ile yürürlüğe konulmaktadır.

Halbuki Anayasanın 120 nci maddesinin 5 inci fıkrası hükmüne göre Üniversitelerin Kuruluş ve işleyişleri ile ilgili hükümlerin kanunla düzenlenmesi gerekmekte ve yukarıda da açıklandığı gibi, bu hükmün sonucu olarak : Üniversite görevlerine ait kadroların tesbiti ve bunların temsil ettikleri görevlerin niteliklerine ve devlet için taşıdıkları değerlere göre, gerekiyorsa sınıflara, derecelere veya kademelere ayrılmaları, bunlar karşılığında verilecek aylıkların tayini, bu görevlerde çalıştırılacaklarda aranması gerekli görülecek yaş, meslek, tahsil ve benzeri niteliklerin belirtilmesi işlerinin de söz konusu kanun ile düzenlenmesi zorunlu bulunmakta ve bu Anayasa Kuralı karşısında Kanun Koyucuya düzenlemenin bu esaslar içinde kalınmak üzere yapılması görevi kalmaktadır.

Şüphesiz yasama organının, sınırları belli edilen konularda yürütme organına düzenleme görevi verebilmesi hususunun doktrinde caiz görüldüğü bilinmekle beraber bu müsaadenin, Kanun Koyucuya belli konuların bir kanun ile düzenlenmesi görevinin Anayasa ile tahsisen verilmiş olması hallerine kadar uzatılması mümkün görülmemektedir. Zira bu hallerde Kanun Koyucunun, bir kanun hükmü ile, kendisine verilmiş olan düzenleme görevini idareye devretmesi, hem görevi veren Anayasa hükmüne, hem de Anayasa'nın 5 inci maddesindeki yasama yetkisinin dervolunamayacağına dair olan kuralına aykırılık teşkil eder.

Konumuzda da, Anayasa, 120 nci maddesinin başıncı fıkrası ile, Üniversitelerin Kuruluş vs işleyişlerini ve bu kavram içinde olarak Üniversitelerin görevlerinin yerine getirilmesini sağlayacak kadrolarının tesbiti, gerekiyorsa bu kadroların sınıf, derece ve kademelerinin belirtilmesi ve bunlara verilecek aylıklarla bu kadrolarda çalışacak personelin niteliklerinin tayini işlerinin bir kanunla düzenlenmesi görevini Kanun Koyucuya vermiştir. Görüldüğü gibi burada, Kanun Koyucunun, genel yasama yetkisine dahil bir konunun düzenlenmesi bahis konusu olmayıp belli konuların kanunla düzenlenmesi hakkında bir Anayasa emrinin yerine getirilmesi durumu mevcut bulunmaktadır.

Kanun Koyucu bu görevini, 657 sayılı kanunda yapılmış olduğu gibi İdareye devredemez.

Bu devrin bir başka noktadan da kabulü mümkün değildir :

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

Zira Anayasa, 149 uncu maddesiyle kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren kanunlara karşı Üniversitelere Anayasa Mahkemesi nezninde doğrudan doğruya iptal dâvası açmak hakkını vermektedir. Bu suretle hem Üniversiteler kendi varlıklarının ve varlıkları ile ilgili Anayasa Kurallarının bekçiliği ile görevlendirilmekte, hem de Anayasa'nın Üniversitelerle ilgili kuralları, genel olarak iptal dâvası açmağa yetkili diğer organların getirecekleri yoldan ayrı olarak bir de bu yoldan Anayasa Mahkemesinin denetimi altında sokulmuş bulunmaktadır.

İptali istenilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun malî esaslarının Üniversite öğretim üyeleri ile yardımcılara uygulanması hükmünün sonucunda ise, Üniversiteler hakkındaki ilkeleri de gözönüne alınmak suretiyle, kanunla düzenlenmesi Anayasa ile emredilen konulardan bazılarının düzenlenmesi işi idareye devredilmekte ve bu suretle Üniversiteler, Anayasa Mahkemesinde iptal dâvası açmak yetkilerini kullanamaz hale getirilmekte ve ortada bir kanun mevcut olmadığı cihetle bu konudaki Anayasa Mahkemesinin denetimi işlemez duruma düşürülmektedir.

Bu bakımdan söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırılığı açıktır.

Diğer taraftan 657 sayılı kanunun 39 uncu maddesinde :

"Bu kanuna tabi kurumlarda sınıflar dışında memurluk kadroları ihdas edilemez" denilmektedir.

Sınıflar ise, yukarıda da belirtildiği üzere Devlet Personel Dairesince hazırlanarak, Danıştay'ın incelemesinden geçtikten sonra Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak tüzüklerle belli edilmektedir.

Bu duruma göre söz konusu 39 uncu madde, kadro kanunlarını yapacak olan yasama organını idarenin koyacağı kaidelerle bağlı tutmakta ve onun serbestliğini kayıtlamaktadır.

Halbuki Anayasa'nın 120 nci maddesinin beşinci fıkrasında, Üniversitelerin kuruluşunun kanunla düzenleneceği hükmü konulurken, böyle bir kayıtlama öngörülmemiş olduğundan ve kanun koyucu bu maddeye göre Üniversitelerin Kuruluş ve işleyişini ve bu meyanda kadrolarını düzenlerken, Anayasa'nın bu maddesinde veya diğer hükümlerinde öngörülenler dışında herhangi bir kayıtlamaya tabi olmayıp Üniversitenin teklifi ve kendi takdir ölçülerine göre karar serbestliğine sahip bulunduğundan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun malî hükümlerinin ve bu meyanda kadrolarla ilgili maddelerinin Üniversite mensupları hakkında uygulaması Anayasa'nın Genel İlkelerine, ve 120 nci maddesine, bu bakımdan da aykırı bulunmaktadır,

Buraya kadar yapılmış olan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan ve Üniversite Öğretim üyeleri ile yardımcılarını kanunun malî esaslarına tabi tutan hükmün, Anayasa'nın 120 nci maddesinde yer alan ilkelere aykırı olduğundan, iptali gerekmektedir.

**SONUÇ :**

Yukarıda belirtilen sebeplerden ötürü 14/7/1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "..... Malî hükümler dışında ..." hükmünün, Anayasa'nın 120 nci maddesine aykırı bulunduğundan, iptaline 4/2/1966 gününde oybirliği ile karar verildi.

**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

Başkan  
Lütfi Akadlı

Üye  
Asım Erkan

Üye  
İbrahim Senil

Üye  
İhsan Keçecioğlu

Üye  
A. Şeref Hocaoğlu

Üye  
Salim Başol

Üye  
Celalettin Kuralmen

Üye  
Hakkı Ketenoğlu

Üye  
Fazıl Uluocak

Üye  
Sait Koçak

Üye  
Avni Givda

Üye  
Muhittin Gürün

Üye  
Ahmet Akar

Üye  
Muhittin Gürün

Üye  
Lütfi Ömerbaş

### **MUHALEFET ŞERHİ**

14/7/1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında üniversite öğretim üyelerinin ve yardımcılarının bu yasanın malî hükümlerine bağlı olacaklarına işaret edilmiştir. Öte yandan yine aynı yasanın geçici 15 inci maddesinde özel kanunu yürürlüğe girinceye kadar üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları hakkında (Kendileriyle ilgili hükümler olarak) 788 sayılı Memur ve 1108 sayılı Maaş kanunlarının, Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair 3656 sayılı Kanunun, 4936 sayılı Üniversitelear Kanununun ve bunların tadil ve eklerinin uygulanmasına devam olunacağı hükme bağlanmaktadır. Geçici maddenin niteliğine göre bu özel kanun çıkıncaya kadar eski sistemin, kendi malî hükümleri ile birlikte ayakta kalması demektir. Devlet Memurları Kanununun Öngördüğü malî hükümler, ancak özel kanunda yer aldığı zaman ve yer aldığı nispette üniversite öğretim üyelerini ve yardımcılarını etkilemeye başlayacak; üniversitelerin varlık ve görevlerini ilgilendiren alana ancak o vakit girmiş bulunacaktır

Böyle olunca dâva konusu hüküm yalnızca bir direktiften ibaret kalır. Bu nitelikte bir hüküm, Anayasa kuralı olmadığı için, yasama meclislerini bağlamaz. Geçici 15 inci maddede öngörülen özel kanunun bu hükme aykırı olarak düzenlenmesi daima mümkündür. Öte yandan özel kanunun çok geç çıkması veya hiç çıkmaması da akla gelebilir.

Şu durum göstermektedir ki üniversite için dâva hakkı ve konusu henüz doğmuş değildir. Dâva ancak Anayasa'nın 150 nci maddesi uyarınca Devlet Memurları Kanununun değil özel kanunun Resmî Gazete'de yayınlanmasından başlayarak 90 günlük süre içinde söz konusu olabilir.



**Esas No:1965/32**  
**Karar No:1966/3**

Açılan dâvanın bu bakımdan reddi gerekirken kabule değer görülerek esasın incelenmesine geçilmesinde isabet yoktur. Karara karşıyım.

Üye  
Avni Givda