

**“Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” Hakkında
TÜSİAD Görüş Dokümanı**

Genel Görüşler:

Yükseköğretimle ilgili yasal düzenlemeler, üniversitelerin çeşitlenmesine (odaklanılan alan, kurumsal yapılanma, eğitim hizmeti vb. bakımlardan) ve özerkliğe olanak verecek şekilde, kurum içi yönetime, yapıya ve üniversitelerdeki diğer işlemlere müdahaleyi asgariye indirecek bir “çerçeve yasa” anlayışıyla yapılmalıdır.

Ülkemizde yükseköğretim kurumlarının küresel rekabete katılabilmeleri için Avrupa’da ve dünyada rekabet ettikleri üniversitelerde mevcut olan özerkliğe sahip olmaları zorunludur. Bu nedenle üniversitelerin, kendi eğitim ve araştırma programlarını belirleme ve kendi akademik personelini işe alma ve yükseltme özgürlüğü ve özerkliğine sahip, bütçesini kendi vizyon ve misyonu çerçevesinde yönlendirip kullanabilen, sahip olduğu bina ve arazileri yine bu çerçeveye uygun biçimde gelir getirici yönde kullanma hakkı olan kurumlara dönüştürülmesi gerekmektedir. Yükseköğretim sistemi ile ilgili yapılacak tüm düzenlemelerde bu anlayışın benimsenmesi önem taşımaktadır.

TBMM gündemindeki “Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”nın ise Yükseköğretim Kurulu (YÖK)’nun yetkilerini genişleterek vakıf üniversitelerinin idari ve mali konulardaki özerkliğini kısıtladığı görülmüştür. Ayrıca tasarı Anayasa ve Vakıflar Hukuku açısından incelendiğinde de bazı sorunlar tespit edilmiştir. Söz konusu tasarıya yönelik madde bazında önerilerimiz aşağıda sunulmaktadır.

TÜSEB’in Görevleri:

Tasarı Madde 4:

f) Sağlık hizmetlerinde kalite ve akreditasyon kurallarının belirlenmesinde Bakanlığa bilimsel katkı sağlamak, ulusal ve uluslararası düzeyde sağlık kuruluşlarını akredite etmek; uluslararası ve bölgesel akreditasyon birlikleri ve örgütleri ile diğer ülkelerin akreditasyon kuruluşlarıyla karşılıklı tanıma anlaşmaları yapmak.

Enstitüler:

Tasarı Madde 11: (1) TÜSEB bünyesinde aşağıdaki enstitüler kurulmuştur:

e) Türkiye Sağlık Hizmetleri Kalite ve Akreditasyon Enstitüsü

Geçiş Hükümleri:

Geçici Madde 1: (3) Bu kanun ile kurulan enstitülerden Türkiye Kanseri Enstitüsü ile Türkiye Sağlık Hizmetleri Kalite ve Akreditasyon Enstitüsü 6 ay içinde, diğerleri 3 yıl içinde faaliyete geçirilir.

TÜSİAD Önerisi: Türkiye Sağlık Hizmetleri Kalite ve Akreditasyon Enstitüsü kurulması yalnızca yukarıdaki gibi tasarı madde 11’de ve geçici madde 1’de kısaca belirtilmektedir.

Ancak bu konunun bir enstitü kapsamında nasıl bir organizasyon ve işleyiş mekanizması ile gerçekleştirilebileceği tasarıda belirtilmemektedir.

2003 yılında hazırlanan Sağlıkta Dönüşüm Programının 6.6 başlığı altında “Ulusal Kalite ve Akreditasyon Kurumu” kurulacağı ifadesi yer almaktadır. Söz konusu çalışmada, bu yapının özerk olması, sektördeki tarafların yönetimde söz sahibi olması gibi hususlar açık bir biçimde ifade edilmiştir. 2003 yılında yapılmış olan bu değerlendirmelere sadık kalınması önem taşımaktadır.

Sağlıkta akreditasyon ve uluslararası tanınırlık gibi amaçlara, ancak özerk bir “Ulusal Kalite ve Akreditasyon Kurumu” ile ulaşılabilceği dikkate alınmalıdır. Bu çerçevede akreditasyon ile ilgili hükümler bu tasarıdan çıkarılmalıdır.

Öğretmenlik:

Alt Komisyon Metni Madde 24: 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun 43 üncü maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "Bakanlıkça ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi" ibaresi "Bakanlıkça ve/veya Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi", altıncı fıkrasında yer alan "yazılı ve sözlü sınava" ibaresi "yazılı ve/veya sözlü sınava", on birinci fıkrasında yer alan "saklıdır" ibaresi "aday öğretmenler hakkında uygulanmaz" şeklinde değiştirilmiştir.

TÜSİAD Önerisi: İlgili tarafların görüşleri alınarak katılımcı bir yöntemle hazırlanan Ulusal Öğretmen Strateji Belgesi Taslağı konu ile ilgili bütüncül bir strateji sunmaktadır. Öğretmen atamaları konusunun söz konusu strateji belgesi ile koordineli şekilde geliştirilmesi gereklidir. Önerimiz, konunun geniş kapsamlı olması nedeniyle madde 24’ün alt komisyon metninden çıkarılmasıdır.

Yükseköğretim Kurulunun Görevleri:

Tasarı Madde 24 / Alt Komisyon Metni Madde 26: 2547 Sayılı YÖK Kanununun 7. maddesine aşağıdaki r bendi eklenmiştir:

“(r) Doçentlik sınavlarını düzenlemek ve ilgili yönetmelik gereğince doçent adaylarının yayın ve araştırmalarının değerlendirilmesi ve doçentlik sınavı ile ilgili esasları tespit etmek ve jürileri seçmek,”

Lisansüstü Öğretim:

Tasarı Madde 29 / Alt Komisyon Metni Madde 31: 2547 sayılı Kanunun 50. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde yer alan “Üniversitelerarası Kurulca” ibaresi “Yükseköğretim Kurulunca” şeklinde değiştirilmiştir ve “yüksek lisans” ibaresinden sonra gelmek üzere “, veteriner hekimlikte uzmanlık” ibaresi eklenmiştir.

Yönetmelikler:

Tasarı Madde 30 / Alt Komisyon Metni Madde 32: 2547 sayılı Kanunun 65. maddesinin (a) fıkrasına (12) numaralı bentten sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş, mevcut (13) numaralı bent (14) numaralı bent olarak teselsül ettirilmiş ve aynı maddenin (b) fıkrasının (1) numaralı bendi yürürlükten kaldırılmıştır.

“(13) Lisansüstü öğretim esasları”

TÜSİAD Önerisi: Tasarı maddesi ile Üniversitelerarası Kurul (ÜAK)’a verilen doçentlik sınavlarını düzenleme ve adayların değerlendirilmesine ilişkin yetkiler ile lisansüstü öğretim için gereken esasların belirlenmesi ÜAK’ın görev kapsamından çıkarılarak YÖK’ün yetki alanına alınmaktadır. ÜAK, bir akademik organdır (2547 sayılı Kanun m.11). Bu organ akademik nitelikli görevlerle donatılmıştır. Şayet değişiklik gerçekleşir ise, akademik görevlerle donatılmış bir organın görev tanımı değiştirilerek, neredeyse varlık sebebinin ortadan kalkacağı anlaşılmaktadır. Tasarı madde 24(Alt komisyon metni md. 26)’ün gerekçesinde doçentlik sınavlarının daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için daha elverişli şartlara sahip YÖK tarafından yapılmasının daha uygun olacağının belirtilmesi yeterli bir gerekçe olarak görünmemektedir. Ayrıca Tasarı maddeleri 29 (Alt komisyon metni md. 31) ve 30 (Alt komisyon metni md. 32)’un gerekçelerinde de açıklama yapılmamıştır. Hâlihazırda YÖK’ün çok geniş yetkileri bulunmaktadır ve bu yetkiler akademik tüm hususları kapsamamaktadır. Doçentlik sınavı gibi, ÜAK’ın akademik nitelikteki yetkilerinin ÜAK’ın uhdesinde kalması gerektiği düşünülmektedir.

Önerimiz, YÖK’ün yetkilerinin daha da genişletilmesinden ziyade “üniversitelerin çeşitliliği ve özerkliği, üniversitelerin yönetişimi, eğitimin finansmanı, üniversitelerin bütçeleme, hesap verebilirlik” gibi konuların bir “çerçeve yasası” anlayışı içinde ele alınmasıdır. Bu kapsamda YÖK’ün, yükseköğretim sistemi ve sistemin rotasına ilişkin konular üzerine hükümete politika önerilerinde bulunan, yükseköğretim kurumlarının ulusal düzeydeki temsilcisi ve eşgüdüm organı olarak yeniden yapılandırılması gerektiği düşünülmektedir. Yükseköğretim sistemi ile ilgili yapılacak tüm düzenlemelerde de bu anlayışın benimsenmesi önem taşımaktadır.

Yurt İçinde ve Yurt Dışında Görevlendirme:

Tasarı Madde 25 / Alt Komisyon Metni Madde 27: 2547 Sayılı Kanunun, öğretim elemanlarının yurt içi ve yurt dışında görevlendirilmeleri ile ilgili 39. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “araştırma ve inceleme gezileri yapmaları, araştırma ve incelemenin gerektirdiği yerde bulunmaları” ibaresi “Yükseköğretim Kurulunun belirleyeceği öncelikli alanlarda araştırma yapmaları” şeklinde değiştirilmiştir.

TÜSİAD Önerisi: Söz konusu tasarı maddesi ile akademisyenler tarafından araştırma ve inceleme yapılmasının, “öncelikli alanlarla” sınırlandırılacağı anlaşılmaktadır. Bu öncelikli alanların hangi hususlar dikkate alınarak, ne şekilde değerlendirileceğine ilişkin bir açıklama tasarıda ya da gerekçesinde bulunmamaktadır. Gerekçede sadece “ülke kaynaklarının daha verimli kullanılması” gerekçesi yer almış olup, bu konuda yaşanan sorunun ne boyutta olduğuna dair tatmin edici bir bilgi verilmemiştir.

Bu hüküm, Anayasa madde 27’nin 1. fıkrasında güvence altına alınan bilim ve sanat özgürlüğüne, Anayasa madde 130’un 1. fıkrasında güvence altına alınan üniversitelerin bilimsel özerkliğine ve aynı maddenin 4. fıkrasında düzenlenen “üniversiteler ile öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilirler” esaslarına aykırılık taşımaktadır. Önerimiz, tasarı madde 25 (Alt komisyon metni md. 27)’in tasarıdan çıkartılması yönündedir.

Kurumlararası Yardımlaşma:

Tasarı Madde 26 / Alt Komisyon Metni Madde 28: 2547 sayılı Kanunun 40. Maddesinin (b) fıkrasının 1. cümlesinde yer alan “üniversitenin” ibareleri “Devlet üniversitesinin” şeklinde değiştirilmiştir.

TÜSİAD Önerisi: Söz konusu tasarı ile öğretim üyelerinin, ihtiyacı olan üniversitenin isteği ve kendi arzusu üzerine istekte bulunan üniversitede görevlendirilmesi esası, yalnızca devlet üniversiteleri arasında geçerli hale getirilmektedir. Tasarının kabulü halinde devlet üniversitesi-vakıf üniversitesi işbirliği engellenecek, ihtiyaç duyan vakıf üniversitelerine devlet üniversitelerinden öğretim üyesi görevlendirilmesi yapılamayacaktır.

Söz konusu değişikliğin hem öğretim üyeleri hem de yeterli akademik kadroya sahip olmayan üniversiteler açısından sakıncalı olduğunu düşünmekteyiz. Önerimiz; Madde 26 (Alt komisyon metni md. 28)’nın tasarıdan çıkartılması yönündedir.

Mütevelli Heyet Üyelerinin Seçimi:

Tasarı Madde 31 (Madde, Alt Komisyon Metninden çıkarılmıştır ancak bilgi mahiyetinde sunulmaktadır.): 2547 sayılı Kanunun ek 5. maddesinin 1. fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Vakıflarca kurulacak yükseköğretim kurumlarının, vakıf yönetim organı dışında en az yedi kişiden oluşan bir mütevelli heyeti bulunur. Mütevelli heyet üyeleri vakıf organı tarafından önerilir ve Yükseköğretim Genel Kurulu tarafından üye tam sayısının en az üçte iki çoğunluğunun oyu ile dört yıl için seçilir. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir. Mütevelli heyet üyelerinin yaş sınırlaması hariç devlet memuru olma niteliklerine sahip bulunmaları ve en az üçte ikisinin lisans düzeyinde yükseköğrenim görmüş olması gerekir. Mütevelli heyet üyeleri kendi aralarından bir başkan seçer.”

TÜSİAD Önerisi: (Maddenin Alt Komisyon Metninden çıkarılması olumludur. Maddenin yaratabileceği sakıncalar ile ilgili görüşlerimiz bilgi mahiyetinde aşağıda sunulmaktadır.)

Mevcut kanuna göre, vakıf yönetim organı, özgür iradesiyle mütevelli heyet üyelerini, kanunda belirtilen esaslara uygun şekilde seçmektedir. Tasarı ile, vakıf yönetim organının önerdiği mütevelli heyet için YÖK’ten onay alınması şartının getirilmesi, vakfın tüzel kişiliğine yönelik bir kısıtlamadır. Söz konusu düzenleme kurumsal özerkliği zedelemektedir.

Tasarı maddesi 31, vakıf üniversitelerine idari ve mali açıdan özerklik tanıyan ve güvence altına alan Anayasa’nın 130. maddesinin 10. fıkrasına¹ aykırıdır. Ayrıca ilgili tasarı maddesi, Vakıflar Hukuku açısından incelendiğinde de, vakfın kuruluşunda vakfedenin ortaya koyduğu özgüleme iradesini değiştirmekte ve dolaylı olarak vakfedenin mülkiyet hakkına aykırılık içermektedir.

¹ Anayasa madde 130’un 10. Fıkrasında; “Vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumları, malî ve idarî konuları dışındaki akademik çalışmaları, öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönlerinden, Devlet eliyle kurulan Yükseköğretim kurumları için Anayasada belirtilen hükümlere tâbidir.” hükmü mevcuttur.

Hukuk devletinin saklı unsuru olan ilintililik-elverişlilik ölçütü açısından değerlendirildiğinde de, YÖK'ün vakıf üniversitelerini de kapsamak üzere denetim ve gözetim yetkisini genişletmesi yoluyla idari ve mali özerkliğin kısıtlanmasında “objektif nitelikli haklı neden”in tespiti güçtür. Şöyle ki; YÖK'ün gözetim ve denetim yetkilerinin kullanımında Mütevelli Heyet üyelerinin nitelikli çoğunlukla seçimi (“2/3 çoğunluk”) hükmü ile kanun tasarısının gerekçesinde yer alan “daha nitelikli ve daha uygun üyelerin seçimi” amacı arasında her kamusal nitelikli işlemin önkoşulu olan “ilintililik” bağı kurulamamaktadır. Değişiklik normunda kullanılan araç (YÖK'te 2/3 çoğunluk), dayanak gösterilen gerekçenin gerçekleşmesi için “elverişli” değildir.

2547 sayılı Kanun çerçevesinde, vakıf üniversitelerinde Mütevelli Heyet, gördüğü işlev ve kendisine tanınan yetkiler bakımından, bilim ve sanat özgürlüğü üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkilere sahip bir üniversite organıdır. Niteliği sağlama gerekçesiyle YÖK'ün Mütevelli Heyet üyelerini seçmesi, söz konusu özgürlüğün gerekleri ile açıklanamaz. Tersine, bu özgürlüğün öğretim elemanları eliyle gerçekleşmesinde “haksız bir müdahale” olarak ortaya çıkabilir. Bilim ve sanat özgürlüğü “özel sınırlama nedeni” içeren özgürlüklerden olmadığı için ilke olarak sınırlama dinamiğinin en az düzeyde işlemesi gereken özgürlüklerdendir. Bu özgürlüğe ilişkin sınırlama ancak diğer anayasal hak ve özgürlüklerle veya anayasal değerler ve ilkelerle çatışma halinde ve çatışmanın karşılıklı biçimde hakkaniyete uygun bir dengeye kavuşturulması koşulu ile yapılabilir. YÖK'ün gözetim yetkisi (Anayasa madde 130), mevcut değişiklikte, bilim ve sanat özgürlüğü ile çatışıp, bir sınırlama nedeni oluşturabilir. Ancak bu sınırlama nedeninin, diğer anayasal ölçütlere de uygun olması gerekir. Söz konusu anayasal ölçütler, Anayasa'nın 13. maddesinde “sınırlamanın sınırına” ilişkin ölçütler olarak sıralanmıştır. Mevcut değişiklik, bu ölçütlerden araç-amaç dengesini gözetken “ölçülülük ilkesi” ile “demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk ilkesi”ni zedelemektedir. “Şöyle ki, “ölçülülük ilkesi” bakımından, gerekçe ile kullanılan araç arasında “elverişlilik, gereklilik ve orantılılık” sağlanmadığı için aykırılık saptanabilir. “Demokratik bir toplumda zorunlu sosyal ihtiyaç” ölçütü açısından da YÖK'ün gözetim yetkisinin ağır basmasını haklı kılan bir olgunun tespiti mümkün değildir.

Söz konusu tasarı maddesi ayrıca, mütevelli heyeti için vakıf tarafından önerilen kimsenin seçilememesi, vakıf-üniversite birliğinin zedelenmesi ve vakıf tarafından üniversiteye aktarılan maddi katkıların kesilmesi gibi istenmeyen sonuçları ortaya çıkarabilecektir. Mevcut durumda Mütevelli Heyeti üyelerinin atamaları belirlenen kriterler doğrultusunda yapılarak YÖK'e bildirilmektedir ve bu düzenlemenin yeterli olduğu düşünülmektedir.

Önerimiz, yukarıdaki sakıncalarına istinaden madde 31'in tasarıdan çıkarılması yönündedir.

Tasarı Madde 32 / Alt Komisyon Metni Madde 33: 2547 sayılı Kanunun ek 11 inci maddesine aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

"Eğitim-öğretim faaliyetlerini yürütmekle birlikte mali borçlarını ödeyemeyecek durumda olduğu tespit edilen vakıf yükseköğretim kurumları hakkında, verilen süre içerisinde mali durumun düzeltilmemesi halinde Yükseköğretim Kurulu gerekli tedbirleri alır.

Vakıf yükseköğretim kurumlarının denetimi ve bu denetim sonucu ilgili yükseköğretim kurumu hakkında yol gösterici, düzeltici, kısıtlayıcı veya faaliyet iznini kaldırıcı önlemlerin alınmasına ilişkin usul ve esaslar Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikle

düzenlenir."

TÜSİAD Önerisi: Vakıf Üniversiteleri her yıl YÖK'ün denetimine tabi tutulup, denetlenmektedir. Özellikle de idari ve mali alanlarda değerlendirilmektedirler. Anayasa'nın 130. maddesinin 10. fıkrasında, vakıf üniversitelerinin "idari" ve "mali" yönden devlet yükseköğretim kurumlarından ayrı tutulduğu açıkça belirtilmektedir.

Tasarı ile yapılması planlanan değişiklikler, Anayasada kazanç amacına yönelik olmamak şartıyla kurulmasına izin verilen vakıf üniversitelerinin kar amacı güden ticari kurumlara dönüşmesine yol açabilecek niteliktedir. Öte yandan, ilgili tasarı maddesi, vakfedenin kuruluş aşamasında koyduğu özgüleme iradesini zedeleyen ve dolaylı olarak mülkiyet hakkına zarar vermektedir.

Söz konusu tasarı maddesindeki mali yetersizlik hükümleri hem kriter hem de alınacak tedbirler bakımından muğlaktır. Önerimiz, ekonomik ve mali kriterler ile YÖK'ün alacağı tedbirlerin yönetmelikle değil "yasa metninde" belirlenmesi, madde metninde geçen "faaliyet iznini kaldırıcı önlemler" ifadesinin ise tasarıdan çıkarılmasıdır.

Ayrıca mali denetimin, YÖK yerine bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Yükseköğretim sisteminin dış değerlendirme konusunda bugüne kadar kat ettiği gelişmeler (EUA-IEP, ABET, MÜDEK vb.) bundan sonra yasa ile güvence altına alındığı takdirde yükseköğretim sistemi için bir kazanım olacağı açıktır. Ancak YÖK, üniversitelerin kurulması, programların açılması, denetlenmesi ve kalite denetimi görevlerinin hepsini yürüttüğü takdirde bu durum uygulamada sistemin gelişmesine yardımcı olmayacaktır.