



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ  
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU  
(OMBUDSMANLIK)



**SAYI** : 2019/5099-S.7622

**BAŞVURU NO** : 2019/486

**KARAR TARİHİ** : 04/07/2019

**TAVSİYE KARARI**

**BAŞVURAN** :

**BAŞVURUYA KONU İDARE** : YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞI

**BAŞVURUNUN KONUSU** : Eski Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği kapsamında puan alınabilen akademik faaliyetlerden yeni Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi ile bir anda puan alınamamasına itiraz hakkındadır.

**BAŞVURU TARİHİ** : 14/01/2019

**I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ**

1) Kurumumuza 14/01/2019 tarihinde e-başvuru yoluyla yapılan gizlilik talepli başvuruda başvuran; 2018 yılı Haziran ayında yürürlüğe giren yeni Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği ile getirilen yeni şartlar nedeniyle 2018 yılı Ocak ayından itibaren eski Yönetmelikteki puanlama hesabına göre yapılan çalışmalarından puan alamadığını, CİMER üzerinden ve ardından Kurumumuz aracılığıyla yapılan şikâyet başvurularına dönüş yapılmadığını, sadece CİMER üzerinden baştan savma bir cevap geldiğini açıklamakta ve söz konusu haksızlığın giderilmesini talep etmektedir.

2) Başvuran, 05/11/2018 tarihindeki başvurusunda ise; Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliğinde Haziran 2018 tarihinde yapılan bazı değişikliklerin mağduriyete neden olduğunu, şöyle ki Ocak ayından itibaren eski halindeki puanlama hesabına göre yapılan çalışmaların Haziran ayındaki düzenlemeyle sıfır puana indiğini, çünkü yeni düzenlemeyle özet bildirilerden, Ulakbim'de taranmayan Sci-E dergilerdeki makalelerden puan alınmadığını açıklamakta ve Kanunların geri yürütülemeyeceği esasına dayanılarak haklarının gasp edilmesi hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını ve söz konusu Yönetmeliğin Ocak 2019 tarihinden itibaren geçerli olmasını talep etmiştir.

**II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI**

3) Kurumumuzun 01/02/2019 tarihli ve 2348 sayılı yazısıyla Yükseköğretim Kurulu Başkanlığından bilgi-belge talebinde bulunmuş olup Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığının 20/05/2018 tarihli ve 36467 sayılı yazısında;

“- Söz konusu Yönetmelik değişikliği, üniversitelerden gelen görüşler çerçevesinde yapılan değerlendirme neticesinde, Yükseköğretim Yürütme Kurulu Kararı ile düzenlenmiştir.

- Yönetmelik, “Yürürlük” başlıklı 12 nci maddesinde belirtilen “Sayıştay’ın görüşü alınarak hazırlanan bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer” hüküm uyarınca, 27/06/2018 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

- Yönetmelikte gerçekleştirilen değişiklikler, akademik kaliteyi yükseltmek amacıyla yapılmıştır. Akademisyenlerin yürütmüş oldukları akademik faaliyetlerdeki temel amaçları öncelikle bilime katkı sunmak ve ülkemizin akademik faaliyetlerdeki düzeyini yükseltmektir.

- Bazı yayınların ve özellikle de çeşitli kongrelerde sunulan sözlü ve poster bildirilerin değerlendirilmesinde üniversitelerce farklı uygulamalar yapıldığı, bunun da akademisyenler arasında eşitsizliğe sebep olduğu değerlendirildiğinde, yeni düzenleme ile bu konuda açığa çıkan belirsizlikler ortadan kaldırılmış, ULAKBİM kriteri ile de akademik anlamda sadece teşvik puanı almak veya artırmak için yapılan niteliksiz proje, kongre vb. faaliyetlerin önüne geçilmesi düşünülmüştür.

- Akademik Teşvik Yönetmeliği 14/12/2015 Bakanlar Kurulu kararıyla faaliyete geçmiş ilk olarak 2016 yılı içinde uygulanmaya başlanmıştır. Teşvik Yönetmeliğinde gerçekleştirilen değişiklikler akademik kaliteyi yükseltmek amacıyla yapılmaktadır. Akademik hayat dinamikdir ve sürekli bir gelişme içerisindedir. Bu yönetmelik bilim dünyasındaki gelişmelere bağlı olarak her yıl yenilenmekte, görülen eksiklikler giderilmektedir.” açıklamalarına yer verilmiştir.

### III. İLGİLİ MEVZUAT

**4) 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasası’nın, “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinde;** “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler...”

**5) 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”

**6) 13/10/1983 tarihli ve 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu’nun “Akademik teşvik ödeneği” başlıklı Ek 4 üncü maddesinde;** “(Ek: 5/11/2014-6564/2 md.) Her bir takvim yılı için, bir önceki yıl, bilim, teknoloji ve sanata katkı sağlayıcı nitelikte yurt içinde veya yurt dışında sonuçlandırılan proje, araştırma, yayın, tasarım, sergi, patent ile çalışmalarına yapılan atıflar, bilim kurulu bulunan uluslararası düzeydeki toplantılarda tebliğ sunma ve almış olduğu akademik ödüller esas alınarak öğretim elemanları için yüz puan üzerinden yıllık akademik teşvik puanı hesaplanır.

Akademik teşvik puanı otuz ve üzerinde olanlara, Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuru brüt aylık (ek gösterge dâhil) tutarının; a) Profesör kadrosunda bulunanlar için %100’üne, b) Doçent kadrosunda bulunanlar için %90’ına, c) Doktor Öğretim Üyesi kadrosunda bulunanlar için %80’ine, d) Araştırma Görevlisi kadrosunda bulunanlar için %70’ine, e) Öğretim Görevlisi (...) kadrosunda bulunanlar için %70’ine, f) (Mülga: 22/2/2018-7100/15 md.) aldıkları akademik teşvik puanının yüze bölünmesi suretiyle bulunacak oranın uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda akademik teşvik ödeneği verilir.

Bu madde uyarınca yapılacak ödeme; bu Kanun uyarınca aylık ödendiği sürece ve kadrolarının bulunduğu yükseköğretim kurumları tarafından şubat ayının on beşinden itibaren on iki ay süreyle her ayın on beşinde yapılır, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz. İlgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ek ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.

Bilim alanlarının özellikleri ve öğretim elemanlarının unvanlarına göre akademik teşvik puanlarının hesaplanmasında esas alınacak faaliyetlerin ayrıntılı özellikleri ve bu faaliyetlerin puan karşılıkları, akademik teşvik toplam puanının %30'unu geçmemek üzere her bir akademik faaliyet türünün toplam puanın hesaplanmasındaki ağırlıkları, akademik teşvik puanının hesaplanmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu hesaplamaları yapacak komisyonun oluşumu ile diğer hususlar Cumhurbaşkanlığı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir..."

## **7) 27/6/2018 tarihli Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliğinin;**

**7.1) “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) ve (n) bentlerinde; “d) Faaliyet:** Her bir takvim yılı için bir önceki yıl, bilim, teknoloji ve sanata katkı sağlayıcı nitelikte yurtiçinde veya yurtdışında sonuçlandırılan proje, araştırma, yayın, tasarım, sergi, patent ile çalışmalarına yapılan atıfları, bilim kurulu bulunan uluslararası düzeydeki toplantılarda sunulan tebliğleri ve alınan akademik ödülleri”; “n) **Tebliğ:** Hakemli uluslararası bilimsel konferans, sempozyum veya kongrede sözlü olarak sunulan ve yayımlanan bildiriyi”

**7.2) “Akademik teşvik faaliyet alanlarının değerlendirilmesi” başlıklı 7 nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında;** “Tebliğlerin sunulduğu etkinliğin uluslararası olarak nitelendirilebilmesi için en az beş farklı ülkeden konuşmacının katılım sağlaması esastır. Tebliğlerin değerlendirilmesinde tebliğin ilgili etkinlikte sunulmuş ve bunun belgelendirilmiş olması (etkinlik programı ve etkinliğe katılım sağlandığını gösterir belge) esastır. Ayrıca, değerlendirme için tebliğin elektronik veya basılı olarak etkinlik tebliğ kitapçığında yer alması ve yayınlanmış tam metninin sunulması gerekir.”

**7.3) “Akademik teşvik ödeneğinin hesaplanması” başlıklı 8 inci maddesinin altıncı fıkrasında;** “SCI, SCI-Expanded, SSCI ve AHCI kapsamındaki dergilerde yayınlanmış araştırma makalesi, derleme veya kısa makale (editöre mektup, yorum, vaka takdimi, teknik not, araştırma notu, özet ve kitap kritiği) için akademik teşvik puanının hesaplanmasında makalenin yayınlandığı yıl için derginin ULAKBİM puanını esas alan ve aşağıdaki tabloda yer alan (p) katsayısı kullanılır (Tablo 3).”

**7.4) “Yürürlükten kaldırılan mevzuat” başlıklı 11 inci maddesinde;** “(1) 27/12/2016 tarihli ve 2016/9714 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.”

**7.5) “Yürürlük” başlıklı 12 nci maddesinde;** “(1) Sayıştayın görüşü alınarak hazırlanan bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.”

## **8) Mülga 31/12/2016 tarihli ve 29935 sayılı 3. Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliğinin;**

**8.1) “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) ve (I) bentlerinde; “e) Faaliyet:** Her bir takvim yılı için bir önceki yıl, bilim, teknoloji ve sanata katkı sağlayıcı nitelikte yurtiçinde veya yurtdışında sonuçlandırılan proje, araştırma, yayın, tasarım, sergi, patent ile çalışmalarına yapılan atıfları, bilim kurulu bulunan uluslararası düzeydeki toplantılarda sunulan tebliğleri ve alınan akademik ödülleri.”; **“I) Tebliğ:** Bilim kurulu bulunan uluslararası düzeydeki toplantılarda sunulmuş ve yayımlanmış (bildiri kitabı, özetler kitabı, web sitesi veya CD, DVD gibi medya ortamında) tebliğleri”;

**8.2) “Akademik teşvik faaliyet alanlarının değerlendirilmesi” başlıklı 7 nci maddesinin üçüncü ve onuncu fıkralarında; “3) Uluslararası tebliğlerin puanlanabilmesi için yurtiçinde veya yurtdışında yapılmış olmasına bakılmaksızın toplantı/sempozyum/kongre bilim kurulunda en az beş yabancı uyruklu ve yurtdışından akademisyenin bulunması gerekir... 10) Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Faaliyet ve Puan Tablosunda tanımlanan alan endekslerinde taranan dergiler kapsamındaki faaliyetler, tüm bilim alanlarındaki araştırmacılar için puan değerlendirmesinde kullanılır.”**

#### **IV. KAMU DENETÇİSİ ARIF DÜLGER’İN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ**

9) Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat, emsal uygulamalar ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; başvurunun, haklı beklentilerin karşılanmaması açısından kabulü ve bundan böyle Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliğinde yapılacak değişikliklerde haklı beklentilerin korunması ilkesine uyulması yönünde tavsiye verilmesi gerektiğine ilişkin hazırlanan “Tavsiye Karar Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

#### **V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE**

##### **A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme**

10) **Kurumumuza yapılan başvuruda;** başvuranın, 27/06/2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliğinde eski Yönetmeliğe kıyasla yapılan bazı değişiklikler ile Ocak ayından itibaren yapılan ve eski Yönetmeliğe göre puan alınabilen çalışmalardan puan alınmadığını, YÖK’ün değişiklik yapma inisiyatifini kabul etmekle birlikte söz konusu değişikliğin hemen yürürlüğe girmesiyle kendisinin Ocak 2018 tarihinden beri yaptığı özet bildirimler ve Ulakbim’de taranmayan Sci-E dergilerde yayınlanan makalelerden puan alamayacağını, “maç oynanırken kural değiştirilemeyeceğini”, söz konusu değişikliğin Ocak 2019 tarihinden itibaren geçerli olması gerektiğini ifade ettiği ve “kanunların geri yürütülemeyeceği esası çerçevesinde kazanılmış haklarının korunmasını” ve haksızlığın giderilmesini talep ettiği görülmüştür.

11) **Başvuranın Kurumumuza ilettiği ve 29/05/2019 tarih ve 17266-17267 sayıları ile kayıt altına alınan e-postasındaki açıklamalara bakıldığında;** Haziran 2018’de yayınlanan yeni Yönetmelikten önce 45,3 olan akademik teşvik puanının, Haziran ayında yapılan değişiklikle 10,8 puana düşürüldüğü;

Yayımları için;

- Advances in Civil Engineering adlı Uluslararası Hakemli (SCI-Expanded) dergide yayınlanan özgün makalesinin kabul edilip basıldığı zamanki akademik teşvik puanının 15,

yeni yönetmeliğe göre hesaplanan akademik teşvik puanının 0 olduğunu, çünkü söz konusu derginin Ulakbilim’de taranmayan bir Sci-E dergi kapsamında olduğunu, yeni yönetmelikte, SCI, SCI-Expanded, SSCI ve AHCI kapsamındaki yayınlar için dergilerin ULAKBİM puanlarına göre puanlama yapılmaya başlandığını;

- Construction and Building Materials adlı Uluslararası Hakemli (SCI-Expanded) dergide yayınlanan özgün makalesinin kabul edilip basıldığı zamanki akademik teşvik puanının 15, yeni yönetmeliğe göre hesaplanan akademik teşvik puanının 10.8 olduğunu,

- Journal of Investigations on Engineering and Technology adlı Ulusal Hakemli olup herhangi bir endekste taranmayan dergide yayınlanan özgün makalesinin kabul edilip basıldığı zamanki akademik teşvik puanının 4.8, yeni yönetmeliğe göre hesaplanan akademik teşvik puanının 0 olduğunu, çünkü söz konusu derginin Ulakbim TR dizinde taranmayan bir ulusal dergi olduğu için puan alınmadığını;

Bildirileri için;

- 3. International Conference on Civil and Environmental Engineering, 2018 konferansında sunulan uluslararası özet bildirilerinin konferans gerçekleştirildiği zamanki yönetmeliğe göre akademik teşvik puanının 2.4, yeni akademik teşvik yönetmeliğine göre puanının 0 olduğunu, çünkü bildirinin tam metin olarak değil de özet olarak basıldığını açıkladığı görülmüştür.

**12) Somut olaya bakıldığında;** bir yükseköğretim kurumunda Dr. Öğretim Üyesi olarak çalışmakta olan başvuranın 2018 yılı içinde çeşitli akademik çalışmalar yaptığı ve bu çalışmalar için akademik teşvik ödeneği alabilmek için yürürlükte olan 31/12/2016 tarihli Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği çerçevesinde başvuru yapmayı planlarken 27/06/2018 tarihinde yürürlüğe giren yeni Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği ile Ocak ayından bu tarihe kadar yapmış olduğu bazı çalışmalarından artık puan alamayacağını tespit ettiği ve bunun üzerine CİMER üzerinden 06/08/2018 tarihinde itirazlarını sıralayarak yapılan değişikliğin Ocak 2019 tarihinden itibaren geçerli olmasını talep ettiği, herhangi bir cevap alamaması üzerine 05/11/2018 tarihinde Kurumumuza başvurduğu, idari başvuru yolları tüketilmediği gerekçesiyle Kurumumuzun 05/12/2018 tarihli Gönderme Kararı ile başvurunun YÖK Başkanlığına gönderildiği, başvuranın yine herhangi bir cevap alamaması üzerine Kurumumuza 14/01/2019 tarihinde tekrar başvurduğu anlaşılmıştır.

**13) Konuyla ilgili mevzuata bakıldığında;**

**13.1) 2014 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu’na** 5/11/2014 tarihinde eklenen bir madde ile her bir takvim yılı için, bir önceki yıl bilim, teknoloji ve sanata katkı sağlayıcı nitelikte yurt içinde veya yurt dışında sonuçlandırılan akademik faaliyetler için yıllık akademik teşvik puanının hesaplanacağını ve ayrıca bilim alanlarının özellikleri ve öğretim elemanlarının unvanlarına göre akademik teşvik puanlarının hesaplanmasında esas alınacak faaliyetlerin ayrıntılı özellikleri ve bu faaliyetlerin puan karşılıkları, her bir akademik faaliyet türünün toplam puanın hesaplanmasındaki ağırlıkları, akademik teşvik puanının hesaplanmasına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceğinin hüküm altına alındığı;

**13.2) Bu çerçevede ilk Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği’nin** 18/12/2015 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdiği ve anılan Yönetmeliğin geçici 1 inci maddesinde, bu

Yönetmelik hükümlerine göre ilk defa akademik teşvik puanı hesaplanmasının, 2015 yılında yapılan faaliyetler esas alınmak suretiyle 2016 yılı için yapılacağı belirlendiği; ardından 31/12/2016 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yeni Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği’nin yürürlüğe girdiği ve eski Yönetmeliğin yürürlükten kaldırıldığı; son olarak da 27/06/2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yeni Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği’nin yürürlüğe girdiği ve eski Yönetmeliğin yürürlükten kaldırıldığı tespit edilmiştir.

### 13.3) Başvuranın iddiaları çerçevesinde son iki Yönetmelik karşılaştırıldığında;

**13.3.1)** Son Yönetmelikte; **tebliğlerin** sunulduğu etkinliğin uluslararası olarak nitelendirilebilmesi için en az beş farklı ülkeden konuşmacının katılım sağlaması, tebliğin ilgili etkinlikte sunulmuş ve bunun belgelendirilmiş olması, ayrıca tebliğin elektronik veya basılı olarak etkinlik tebliğ kitapçığında yer alması ve yayınlanmış **tam metnin** sunulması gerektiği; **SCI, SCI-Expanded, SSCI ve AHCI kapsamındaki dergilerde yayınlanmış araştırma makalesi, derleme veya kısa makale** için akademik teşvik puanının hesaplanmasında **makalenin yayınlandığı yıl için derginin ULAKBİM puanının esas alınması** gerektiği;

**13.3.2)** Bir önceki Yönetmelik’te ise uluslararası tebliğlerin puanlanabilmesi için yurtiçinde veya yurtdışında yapılmış olmasına bakılmaksızın bilim kurulunda en az beş yabancı uyruklu ve yurtdışından akademisyenin bulunması gerektiği, Faaliyet ve Puan tablosuna göre tam metin olarak yayımlananlar yanında **özet metin** olarak yayımlanan tebliğlerden de puan alınabildiği; yayınlar için ise Faaliyet ve Puan Tablosunda tanımlanan **alan endekslerinde taranan dergiler kapsamındaki faaliyetlerin** puan değerlendirmesinde kullanılacağı ve söz konusu Faaliyet ve Puan Tablosuna göre de özgün/derleme makale kategorisinde SSCI, SCI-Exp, AHCI kapsamındaki dergilerde yayımlanan tam makale için 40, ESCI kapsamındaki dergilerde yayımlanan tam makale için 35, SSCI, SCI-Exp, AHCI, ESCI dışındaki alan endekslerindeki dergilerde yayımlanan tam makale için 30 ve diğer hakemli ulusal veya uluslararası dergilerde yayımlanan tam makale için 20 puan alınacağı;

Hususlarının kurala bağlandığı ve sonuç olarak tebliğler için tam metin olarak sunulanların yanı sıra özet olarak sunulan tebliğlerden de puan alınabilirken yeni Yönetmelik ile sadece tam metin olarak sunulan tebliğlerden puan alınabildiği; yayınlar için ise SSCI, SCI-Exp, AHCI, ESCI gibi endekslerde taranan dergilere göre puanlama devam ettirilirken akademik teşvik puanının hesaplanmasında makalenin yayınlandığı yıl için derginin ULAKBİM puanının esas alınması kuralının getirildiği tespit edilmiştir.

**14) İdarenin açıklamalarına bakıldığında** ise söz konusu Yönetmelik’te gerçekleştirilen değişikliklerin akademik kaliteyi yükseltmek amacıyla yapıldığı, akademisyenlerin yürütmüş oldukları akademik faaliyetlerdeki temel amaçlarının öncelikle bilime katkı sunmak ve ülkemizin akademik faaliyetlerdeki düzeyini yükseltmek olduğu, bazı yayınların ve özellikle de çeşitli kongrelerde sunulan sözlü ve poster bildirilerin değerlendirilmesinde üniversitelere farklı uygulamalar yapıldığı, bunun da akademisyenler arasında eşitsizliğe sebep olduğu, yeni düzenleme ile bu konuda açığa çıkan belirsizliklerin ortadan kaldırıldığı, ULAKBİM kriteri ile de akademik anlamda sadece teşvik puanı almak veya artırmak için yapılan niteliksiz proje, kongre vb. faaliyetlerin önüne geçilmesinin düşünüldüğü, akademik hayatın dinamik ve sürekli bir gelişme içerisinde olmasına bağlı olarak Yönetmeliğin her yıl yenilenmekte olduğu ve görülen eksikliklerin giderildiği hususlarının açıklandığı görülmüştür.

**15) Başvuranın talep ve iddiaları ile konuyla ilgili mevzuat ve idarenin açıklamaları birlikte değerlendirildiğinde;**

**15.1)** Mevzuatın da verdiği yetki ile idarenin söz konusu akademik teşvik ödeneğinin hesaplanmasında hangi faaliyetlerin esas alınacağı ve puan karşılıklarının belirlenmesinde takdir yetkisi olduğu ve yapılan açıklamadan da bu yetkinin kamu yararına, akademik kaliteyi yükseltmek ve eşitsizliklerin önüne geçmek maksadıyla yapıldığının tereddütsüz olduğu, bu haliyle yapılan değişikliğin hukuka uygun olduğu, ancak başvurudaki esas meselenin, bu haklı değişikliklerin bir anda yürürlüğe konulmasıyla hak kaybına uğranması iddiasına ilişkin olduğu, daha da önemlisi bu değişikliklerin devam edeceğinin açıklanması karşısında bu sorunla karşılaşmaya devam edileceğinin de olası olduğu değerlendirilmiştir.

**15.2)** Bu noktada başvuranın iddialarına bakıldığında, başvuranın itirazında, 2016 yılı Yönetmeliğine göre puan alabilecek iken 2018 yılı Yönetmeliği ile puan alamamasını ifade ettiği görülse de diğer taraftan başvuranın söz konusu değişikliklerin yapılabileceğini kabul ettiği, ancak maç oynanırken kural değiştirilemeyeceği, söz konusu değişikliğin Ocak 2019 tarihinden itibaren geçerli olması gerektiği iddiaları ve kanunların geri yürütülemeyeceği esas çerçevesinde kazanılmış haklarının korunması ve yeni Yönetmeliğin Ocak 2019 tarihi itibarıyla geçerli olması talepleri karşısında başvurunun esasının Yönetmeliğin yürürlük tarihinin herhangi bir hak kaybına sebep olup olmadığı, kazanılmış bir hakkın olup olmadığı hususunda düğümlendiği görülmüştür.

**15.3)** Her ne kadar başvuranın iddia ettiği üzere bir hakkın gaspından söz edilemeyeceği, zira henüz puanlamaya dâhil edilmiş ve somutlaşmış bir hakkın olmadığı, böylelikle henüz kazanılmış bir hakkın oluşmadığı değerlendirilse de hukukun bir diğer genel ilkelerinden olan haklı beklentinin söz konusu olduğu, bu ilkeye göre yürürlükteki düzenlemeler ışığında idare ve hukuka duyulan güven gereğince belli bir süre sonra elde edileceğine inanılan hakların korunması beklenmektedir. İdari organlarca belirli çıkarlardan yoksun bırakılan kişilerin haklı beklentilerinin korunması ya da en azından kamu politikalarındaki değişiklik karşısında hukuki belirlilik gereğince bu durumu öngörebilmeleri adına bireylerin muhtemel kazanımlarının güvenceye kavuşturulması gerekmekte olup buradaki güvencenin kazanılmış haklarda olduğu kadar güçlü olmadığı ve kural olarak bu alanda kamu otoritelerinin takdir yetkisinin söz konusu olduğu kabul edilmektedir.<sup>1</sup>

**16) Haklı beklenti ile ilgili yargı kararlarına bakıldığında;** Danıştay'ın, ilk olarak kazanılmış hak seviyesine erişemeyen iddiaların haklı beklenti olarak değerlendirileceğini ancak bu beklentinin de korunamayacağı yönünde kararlar verdiği, bu haklı beklentilerin korunamayacağı yönündeki yaklaşımını daha sonraki tarihli kararlarında değiştirdiği ve bazen haklı beklentilerin korunması gerektiği yönünde kararlar verdiği tespit edilmiştir.

**16.1) Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20/07/2018 tarihli ve 2015/1146 YD İtiraz nolu kararında;** “İdareler, normlar hiyerarşisine aykırı olmayacak şekilde, hizmette etkinliğin sağlanması için gerekli önlemleri alma, bu kapsamda mevzuat değişikliği yapma hususunda takdir yetkisine sahiptirler. Kamu hizmetlerinin hangi koşullar altında ve nasıl yürütüleceğini önceden saptamak her zaman mümkün olmadığı için, gelişen durumlara ayak

---

<sup>1</sup> Engin Saygın, “Haklı Beklentilerin Korunması İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Cilt 126, 2016

uydurmak ve ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla düzenleyici işlemler üzerinde gerekli değişiklikleri yapma hususunda idarelerin takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak, idareye tanınan bu takdir yetkisinin, idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmeyeceği de açıktır. Zira, takdir yetkisi ile idareye ancak hukuk kuralları içinde hareket özgürlüğü tanınmış olduğundan, yasa koyucu tarafından idareye tanınan bu yetkinin başta kamu yararı olmak üzere hizmet gereklerine, hukuk devleti, hukuk güvenliği ve kazanılmış haklara riayet ilkelerine uygun olarak kullanılması gerekmektedir. Hukuk devleti ilkesinin ön koşullarından biri olan “hukuk güvenliği” ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, önceden oluşmuş hukuksal durumların, sonradan yapılacak işlemlerle değiştirilmesi, hukuktan beklenen güvenle bağdaşmayacaktır. “Kazanılmış hak” ise doktrinde, yürürlükteki hukuka uygun olarak doğan ve böylece kişiye özgü lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi durumların varlığına rağmen hukuk düzenince korunması gereken bir hak olarak tanımlanmaktadır. İdarenin ister düzenleyici işlem, ister bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmelerine de “haklı beklenti” denilmektedir. Davacının yazılı-uygulama-mülakat sınavı şeklinde yapılan üç aşamalı misyon koruma sınavında başarılı olarak nihai listede yedek olarak belirlendiği tarihte yürürlükte bulunan 27/01/2010 günlü, 27475 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Dış Temsilciliklerin Korunmasında Geçici Süreli Görevlendirilecek Personeli Hakkında Yönetmeliğin 17. maddesinde, ataması yapılacağı bildirilen personelin, görev öncesi eğitim programına tabi tutulacağı ve görev öncesi adayların bu eğitime katılmalarının zorunlu olduğu öngörülmüştür. Bu itibarla, nihai başarı listesinde yedek olarak yer alan, ataması yapılacağı bildirilen personel arasında bulunan, görev öncesi eğitim programına katılan ve bu eğitim sonrası tercihleri alınan davacının bu durumu atama konusunda “haklı bir beklenti” oluşturmaktadır.

Sonuç itibarıyla, usulde paralellik ilkesi gereğince, değişen ihtiyaçlar ve karşılaşılan aksaklıklar dikkate alınarak söz konusu Yönetmeliğin değiştirilmesi hususunda idarenin takdir yetkisi bulunduğundan, bu takdir yetkisi kapsamında idarece, yurtdışında görevlendirilecek personelde aranacaklar şartların ve personel profilin yeniden değerlendirilerek yeni kriterler getirilmesinde hukuka aykırılık bulunmamakta ise de, idarece söz konusu değişiklik yapılırken ilgililerin haklı beklentilerinin göz ardı edilmemesi gerektiğinden, işlem tarihi itibarıyla nihai başarı listesinde yedek olarak yer alan ve ataması yapılacağı bildirilen personel arasında bulunduğu için görev öncesi eğitim programına katılan personelin mevcut kazanılmış haklarını ve beklentilerini koruyan geçici maddelere yer verilmesi gerekirken, bu yönde düzenlemelere yer verilmeyen dava konusu Yönetmeliğin geçiş maddelerinin düzenlendiği Geçici 1. maddesinde ve davacının, atamasının yapılmasına ilişkin yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.”

**16.2) Danıştay 8. Dairesi’nin 15/09/1998 tarihli ve E. 1998/2461, K. 1998/2571 sayılı kararında;** “Bir önceki yönetmelik zamanında fakülteye kaydını yaptırmış olan öğrenciler için eski yönetmelik kazanılmış hak oluşturduğunda, yeni yönetmelikle yükseltilmiş başarı notuna tabi olacakları yolunda kurulan işlem hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. Dava konusu olayda, bir tıp fakültesi öğrencisi birinci sınıfta bazı derslerden başarısız olması nedeniyle 1995/1996 öğretim yılında sınıf tekrarı yapmıştır. Bu tıp fakültesinin başarı notu 100 tam not üzerinden 50’den 60’a 12 Ağustos 1995 tarihli ve 22372 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile çıkarılmıştır. Bu yönetmelik değişikliğinde, bu değişikliğin



1995-1996 öğretim yılından itibaren birinci yılda okuyan öğrencilerden başlamak üzere uygulanacağı belirtilmiştir. İlgili öğrenci, kendisine Yönetmeliğin eski hükümlerinin uygulanması istemiyle fakülte dekanlığına başvurmuş, bu başvurusu dekanlık tarafından reddedilmiş ve bunun üzerine ilgili öğrenci ret işlemine karşı iptal davası açmıştır. Bu davanın temyiz incelemesinde Danıştay 8. Dairesi, bu yönetmelik değişikliğinin, 1994-1995 öğretim yılında okula başlayan ve birinci yılını tamamlayan, ancak ders tekrarı yapan öğrencilere uygulanamayacağını, bu öğrenciler bakımından “eski yönetmelik hükmü kazanılmış hak oluşturacağına” karar vermiştir.”

### **16.3) Kurumumuzun 02.2013/265 dosya numaralı 2013/104 karar numaralı Tavsiye**

**Kararında;** “Hukuk devletinin önemli gereklerinden biri de, bireylerin öngörülebilir bir hukuk ortamında yaşamalarının, yani hukuksal güvenliğin sağlanmasıdır. İdari istikrar ilkesi bu anlamda, hukuk güvenliğin sağlanmasında önemli ilkelerden biridir. İdari istikrar, en genel anlamda, idarenin yarattığı ve bir süredir devam eden öznel hukuki durumların devamlılığını, idarenin bu tür durumları keyfi biçimde değiştirememesini ifade eder. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kararlarında da sıklıkla kullandığı “haklı (meşru) beklenti” kavramı Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında, “idarenin ister bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin bir çıkarları ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ya da edinebileceklerini ümit etmelerini ifade eder. Yeni düzenlemenin hukuki istikrarı bozmaması, hakların kullanılmasını zorlaştırmayacak ya da doğmuş olan haklarının hiçe sayılması anlamına gelecek şekilde tasarlanmaması gerekmektedir.” şeklinde tanımlanmaktadır. Kazanılmış hak, geçmişte oluşmuş belli hukuki durumların hem geçmiş, hem geleceği kapsar biçimde korunabilmesini ifade ederken, haklı beklenti, kişilerin geleceğe yönelik beklentileri bakımından geçerli olur. Bu bağlamda, kazanılmış haklar, bireysel bir işlem vasıtasıyla doğmuş ve tamamlanmış bir hak niteliğinde olmalarına rağmen, haklı beklentiler henüz bir idari işleme konu olmamış, olası bir hakkı korurlar.”

Şeklinde kararlar verildiği görülmüştür.

**17) Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde;** akademik teşvik ödeneği ile ilgili olarak düzenleme yapma hususunda idarenin takdir yetkisi olduğu, başvuruya konu değişikliklerin de bu çerçevede yapılabileceği ve üstelik değişikliklerin akademik kaliteyi yükseltmek ve eşitsizliklerin önüne geçmek gibi kamu yararı maksadıyla haklı olarak yapıldığının tereddütsüz olduğu kabul edilmekle birlikte başvuranın, eski Yönetmeliğe göre puan alabileceğini düşünerek çeşitli akademik faaliyetlerde bulunduğu, tabii bu noktada idarenin de ifade ettiği gibi akademisyenlerin yürütmüş oldukları akademik faaliyetlerdeki temel amacın öncelikle bilime katkı sunulması ve ülkemizin akademik faaliyetlerdeki düzeyinin yükseltilmesi olduğu hususunun da açık olduğu, ancak akademik teşvik ödeneği müessesesinin oluşturulması karşısında akademisyenlerin yaptıkları akademik faaliyetlerle bu teşvikten yararlanma beklentilerinin de göz ardı edilemeyeceği, diğer yandan hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik adına idarenin haklı olarak yaptığı veya yapacağı değişikliklerin haklı beklentilere zarar vermeyecek şekilde uygulanması, mesela haklı beklentileri koruyan geçici maddelere yer verilmesi gerektiği değerlendirilmiş; sonuç olarak, esas itibarıyla idarenin değişiklik yapmasında hukuka ve hakkaniyete aykırılık olmasa da değişikliklerin devam edeceği açıklaması da göz önünde bulundurularak söz konusu değişiklikler yapılırken haklı beklentilerin dikkate alınmamasında hukuka ve hakkaniyete uyarlık olmadığı kanaatine varılmıştır.

## B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

18) İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; başvurunun inceleme ve araştırması kapsamında Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin YÖK Başkanlığı tarafından süresinde olmasa da gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, ancak başvurana herhangi bir cevap verilmediği, bu çerçevede “hesap verebilirlik”, “kararların gerekçeli olması”, “makul sürede karar verme” ve “kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi” gibi ilkelere uyulmadığı, diğer yandan söz konusu Yönetmelik’in değiştirilmesinde herhangi bir geçiş hükmü öngörülmemesiyle de “haklı beklentiye uygunluk” ilkesine uyulmadığı anlaşılmış olup; idarenin bahse konu ilkelere uygun davranması önerilmektedir.

## VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

19) 6328 sayılı Kanun’un 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca bu Tavsiye Kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Buna göre; ilgili idarenin eylem ve işlemlerine karşı dava açma süresinden arta kalan sürede Danıştay’da yargı yolu açıktır.

## VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle;

Başvurunun, haklı beklentilerin karşılanmaması açısından kabulü ve bundan böyle Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliğinde yapılacak değişikliklerde haklı beklentilerin korunması ilkesine uyulması yönünde **YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20’nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞI** tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın, **BAŞVURANA ve YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞINA** tebliğine,

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.**

**e-imzalıdır**  
Şeref MALKOÇ  
Kamu Başdenetçisi