

## **Okul Müdürlerinin Atanmaları Sürecinde İdari Yargı Kararları ve Öne Çıkan Değerler\***

Engin Aslanargun  
Düzce Üniversitesi

*Eğitim yöneticilerinin yasal ve mesleki sorumluluğunun yanında toplumun beklentilerine karşılık verecek ahlaki sorumluluğu da bulunmaktadır. Bu kapsamda okul müdürlerinin atanmasında adalet, eşitlik, liyakat, kariyer gibi değerlere bağlı kalınması önemli ilkeler arasındadır. Yürütme gücünü elinde bulunduran Milli Eğitim Bakanlığı ile yargı gücünü kullanan idare mahkemelerinin bu noktada duyarlı ve ilkeli davranmaları toplumsal meşruiyet açısından önemlidir. Bu çalışmada, bakanlık tarafından yapılan okul müdürü atamalarına karşı idare mahkemelerinin iptal kararlarında öne çıkan değerlerin tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Araştırmada, nitel araştırma desenlerinden ölçüt örnekleme tekniği kullanılarak sadece bu kapsama giren yargı kararları incelenmiştir. Bu doğrultuda ulaşılan toplam 191 mahkeme kararı tematik olarak incelenmiş ve sınıflandırılmıştır. Araştırma sonucunda, hem yürütme hem de yargı organlarının yasalara uygun hareket ettiklerini savunmalarına karşın eğitim kurumları üzerinden bir çeşit güç savaşı yaşandığı izlenimi ortaya çıkmaktadır.*

**Anahtar sözcükler:** Okul müdürü, değerler, idare mahkemeleri, yetki devri

---

\* Bu araştırma, 26-28 Ekim 2011 tarihleri arasında Eskişehir Osmangazi Üniversitesi tarafından düzenlenen Değerler Eğitimi Sempozyumu'nda sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

### **Atıf için/Please cite as:**

Aslanargun, E. (2012). Okul müdürlerinin atanmaları sürecinde idari yargı kararları ve öne çıkan değerler. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi [Educational Administration: Theory and Practice]*, 18(3), 347-376.

### **Administrative Judicial Decisions on the Process of Principals' Appointment and Emerging Values**

*Background.* School administration is value driven topic that depends on the emotions, cultures and human values as well as technique and structure. Principals are not only charged with legal and professional duties, but they also respond to social expectations in a manner of morality. Over the long years, educational administration throughout the world have experienced the influence of logical positivism that is rational based techniques more than philosophical consideration, ignored values and emotions in organizations for the sake of rational problem solving, effectiveness, strategic planning, but schools are value driven organizations that is aimed to train young so as to perform social responsibility in society. Schools that has no other choice than to be responsive to society and its members should be compatible with the changes around them. Principal is the agent who plays the leading role to manage changes around, motivates teachers in the school and balances the expectation of the society towards to school proactively. Leadership style and perception are the factors to guide principals while administering the schools and competing with environment. Leadership, in this respect, is the key that helps to analyse both how principal perceives the members and to what extend school as a whole functions within the society (Bursalioğlu, 1992; Çelik, 2007; Greenfield & Ribbins, 2004; Hesapçioğlu, 1998; Starratt, 2004; Yıldırım & Şimşek, 2005).

The laws and instructions that arrange the administration of education in Turkey is no longer comprehensive and flexible enough to act powerfully as a result of the highly centralized system. According to legal documents, principals who supervise the teachers and evaluate the teaching-learning process with limited authority delegated from superiors are responsible for running the school in line with the laws, instructions and directives of the superiors. There is an urgent need for educational administrators to have instruction, criteria and standard convenient with the modern educational administration practice in the world. Since educational administration hasn't been institutionalized and defined as a unique branch in Turkey, schools are directed by temporary instructions. Any administrative position in educational ministry, including schools, are still fulfilled by deputies, it means any moment his administration could be ended off depending on the political or bureaucratic favoritism. On the process of principals' appointment, it is essential to be stick to principals of values such as justice, equality, merit and career. It is critical in terms of societal legitimacy for both Ministry of Education who holds the power of execution and for administrative courts that hold the power of jurisdiction to act

responsive and stick to principles. Since obeying to laws in appearance does not always mean to be legitimate, institutions should also appreciate and interpret the laws so as to appeal societal and cultural expectations (Çam, 1984; Günday, 2003; Gür, 2009; Karaman-Kepenekçi, 2011; Tortop, İspir ve Aykaç, 2005; Ulutaş, 2009).

According to studies about school administration (Bursalıoğlu, 1992; Ekşi, 2009; Gümüşeli, 2011) there are more tendencies towards to rule based management than human relations in school administration. Principals should better give more importance and emphasize on the humanistic side of administration such as consideration, trust, empathy and sincerity while communicating with teachers rather than structure and formal side of management. Principals have thought to be in line with the ethical principles but act in reverse, that is because they have limited information about ethics in school administration (Aslanargun, 2011; Beaty, 2004; Celep, 2007; Greenfield, 2004; Torlak, 2007). They are in need of ability about communication, democracy and human relation in order to build the climate of tolerance. It is alleged that principals should be trained about tolerance, fairness, equity, freedom, human rights, responsibility and authority; by the way they would be more sensitive about ethical principles. Administrative behaviors of principals in Turkey are more convenient with classical management more than the approaches in the late 2000's. They are more likely stick to rules than to guide teachers; neither the problems in schools could be dealt with the problem solving circle nor cooperation process has been applied; bureaucracies and formalities are more appreciated than meanings and values.

*Purpose.* The purpose of this study is to determine the values that emerged as a result of the decisions of administrative courts against to principals' appointments of Ministry of National Education.

*Method.* Qualitative method and criteria sampling have been applied since only criteria was defined as administrative court's decisions objected to principals' appointment, thus 191 decisions of administrative courts that researcher obtained analyzed thematically. Data collection and analysis go hand in hand; each newly reached document have been analyzed depending on what was discovered during the previous stage and data was interpreted with the inductive content analysis (Corbin & Straus, 2008; Snape & Spencer, 2003; Willis, 2007; Yıldırım & Şimşek, 2005).

*Results and Discussion.* Centralized policies and laws have caused power conflict amongst the administrative and executive authorities. The policies and application that became law in the midst of last century were generally reflection of cold war philosophy that is authoritative and militaristic could

*Engin Aslanargun*

no longer appeal the needs and expectations of people nowadays. Ministry of Education, as an executive authority alleged to have been authorized to appoint principals and other authorities that was stated in the laws of 657, Public Servants Law; on the other hand administrative courts, as an judicial authority, claimed that any executive power could act without restriction and constitution authorized jurisdiction to supervise the act of execution on certain basis. There have been radical change and paradigmatic transformation towards to human, administration, state, rights, science, and value driven motives have been popularized all over the world. It is also urgent for execution and jurisdiction to update their philosophy and reform legislation so as to reflect renewed humanistic consideration. Decentralization versus centralization and power struggle are the key concept around the debates. Consequently, in spite of the fact that both executive and judicial organs appeared to do their jobs the way how it stated in the laws, it seemed as power fight being performed on the basis of educational institutions.

***Keywords:*** *Principal, values, administrative court, delegation*

Devlet ve hukuk arasında karşılıklı bir ilişki olduğundan söz edilmektedir. Devlet, hukuk kurallarının oluşumu ve uygulanması, hukuk da devletin faaliyetlerini sınırlandırması üzerinde etkili olmaktadır (Çam, 1984). Bu anlamda otokratik ve demokratik yönetimler arasındaki fark yöneticinin daha çok emretmesi veya danışması anlamından öte, yasaları ve kuralları koyma gücünün üst düzeydeki birkaç yönetici elinde toplanması ile sistemin her düzeyindeki yöneticiler arasında paylaşılmasından kaynaklanmaktadır (Bursalıoğlu, 1992). Yürütme gücünü kullanma yetkisine sahip siyasetçilerin veya bürokratların yasaların dışına çıkmadan yetki kullanmaları, bir anlamda vatandaşların haksız ve keyfi güç kullanımına maruz kalmamaları anlamına gelmektedir.

İdarenin hukuka bağlılığının bir ifadesi olarak idare tarafından gerçekleştirilen her türlü işlemin kanunlara uygun olması idari yargının görev alanına girmektedir. İdari faaliyetlerin hukuk kurallarınca nasıl düzenleneceği hususunda ülkeler arasında genel olarak iki eğilimin belirgin olduğu ifade edilmektedir (Günday, 2003). Buna göre *tek hukuk* ve *tek yargı* sisteminin geçerli olduğu ABD, İngiltere ve Kanada gibi Anglo-Amerikan ülkelerde adli-idari yargı ayırımına gidilmemekte, kişilerle ilgili uyuşmazlıklarda olduğu gibi idare ile ilgili uyuşmazlıklarda da genel hukuk (common law) kuralları uygulanmaktadır. Buna karşılık Fransa gibi Kıta Avrupa'sında, Türkiye'nin de örnek aldığı iki ayrı yargı sistemi temelinde kişilerle ilgili uyuşmazlıklarda uygulanan adli yargıdan bağımsız ve farklı işleyişi olan idari yargı organları bulunmaktadır. Adli yargıda olduğu gibi uygulama kuralları tedvin (kodifiye) edilmediğinden veya belirli olmadığından idare hâkimi daha geniş bir içtihat serbestisine sahip olarak mevcut yasal metinlere göre uygulayacağı kuralı belirlemektedir. Hareket alanı bu kadar esnek ve geniş olan idare mahkemelerinin yönetim bilimi, eğitim felsefesine ve sosyolojisine hâkimiyeti gibi alanlardaki uzmanlık düzeyi tartışılmaktadır (Gür, 2009; Ulutaş, 2009).

İdari yargının temeli hukuk devleti fikrinin geliştiği 19. yüzyıla dayanmaktadır. Güney Avrupa modeli olarak da adlandırılan Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz de kurulan yüksek yargı kurullarının başka ülkeler için model olduğu, Türkiye'nin 1961 ve 1982 anayasaları ile bu eğilimden etkilendiği ifade edilmektedir. Modern idari yapısını Tanzimat Dönemi'nde Fransız örnekliliği üzerinden inşa eden Osmanlı Devleti de, 1868'de *Fransız Conseil D'État* örneği doğrultusunda, daha sonra Danıştay adını alan Şurayı Devlet'i kurmuştur. Başlangıçta Şurayı Devlet'in (Danıştay) kararları kesin hüküm niteliğinde olmayıp Sadrazamın onayı ve Padişahın iradesiyle yürürlüğe girmiştir. İmparatorluk döneminde 54 yıl görev yapan Şurayı Devlet, Osmanlı kurumu olduğu gerekçesiyle 1922'de

kaldırılmış, 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 51. maddesine istinaden 1925 yılında kurulmuş ve 1927 yılında göreve başlamıştır. Daha sonraki anayasalarda Danıştay'ın varlığı korunmuş ve 1982 Anayasası ile Danıştay yüksek yargı organları arasında sayılmıştır (Al, 2012; Gönenç, 2011).

### **Okul Yönetimi, Atama Politikaları ve Değerler**

Aydınlanma ve modernizm ile başlayan uluslaşma süreci, eğitim olgusunun kurumsallaşmasına ve okul denen birimin kurulmasına yol açtı. Savunma güdüsüyle oluşturulan güçlü merkezi yapılarda ve bilimsel yönetim yaklaşımının popüler olduğu dönemde merkezi bir yönetim anlayışı hâkim olmuştur. Modern bilim anlayışı, bilimsel yönetim yaklaşımının süreçleri olarak bütün yönetim sistemini etkilemekte, eğitim sistemlerinin yapı ve işleyişi de bu doğrultuda faaliyet göstermektedir (Hesapçioğlu, 1998). Merkezi bir yönetim anlayışının temel alındığı kurumsallaşmış okul ve eğitim yönetimi anlayışlarında yetki kümeleşmesi yaşanmakta, her türlü yönetici atamalarında üst yönetimler yetkili olmaktadır. Bu durum insan ve madde kaynaklarını dağıtma konumunda olan yöneticiler için güç biriktirme hırsı olarak tanımlanmaktadır (Bursalıoğlu, 1992). Böyle bir düşünce yapısına sahip kamu ve eğitim yöneticilerine karşı insanların güveni azalmakta ve sonucunda toplumsal umutsuzluğa dönüşmektedir (Gümüşeli, 2011). Türkiye gibi merkeziyetçi yönetim anlayışının katı bir şekilde uygulandığı ülkelerde her düzeydeki eğitim yöneticilerinin atanmalarında bakanlık merkez örgütü tarafından yapılmakta, son yıllardaki yönetici atama yönetmeliklerinde valiliklerin yetkilendirilmesine karşın bakanlık yine de doğrudan atama yapabilmekte ve konu idare mahkemelerine taşınmaktadır.

Ülkemizde eğitim yöneticileri ile ilgili yapılan tartışmalarda genellikle yöneticilerin nasıl atanması gerektiği ve bu işlemin kim tarafından gerçekleştirileceği gibi güç ve politika konuları gündeme gelmektedir. Yöneticilerin nitelikleri, değerleri, eğitime ve insana bakış açısı gibi özellikleri dikkate alınmamakta, eğitim yöneticiliği bürokratik basamaklardan biri kabul edildiği ve merkezi politikaların bir uygulayıcısı konumunda olduğu için niteliklerinin düzeyi fazla önemsenmemektedir. ABD ve Kıta Avrupa'sında son yarım yüzyıl içerisinde yönetici davranışları ve nitelikleri üzerine önemli dönüşümler yaşanmakta, yükselen paradigma olarak değerlere dayalı, etik, moral, dönüşümcü liderlik gibi yorumsamacı yaklaşımlar pozitivistimin yerini almaktadır. Bu doğrultuda sosyal hayata ve eğitime ilişkin konuları sadece rasyonel, mantıksal ve teknik yönden değerlendiren iyi, güzel, estetik, doğru, adalet, güven gibi rasyonel olarak

ölçülemeyen değer yüklü nitelikleri yok sayan ve deneysel gerçeklik ile sosyal bilimleri anlamaya çalışan mantıksal pozitivizm anlayışından, toplumsal beklentiler doğrultusunda eğitim örgütlerinde kültürel ve ahlaki sorumlulukları yerine getiren yönetici profiline doğru bir eğilim yaşanmaktadır (Beaty, 2004; Greenfield, 2004; Greenfield ve Ribbins, 2004; Starratt, 2004; Yıldırım ve Şimşek, 2005).

Eğitim yöneticilerinin ve eğitimle ilgili politika belirleyicilerinin görevlerini hukuk kuralları çerçevesinde yürütmesi bir zorunluluktur. Eğitim yöneticilerine yönelik temel hukuk derslerinde, hukuk alanında geçen belli başlı kavramlar tanıtıldıktan sonra, bir eğitim yöneticisinin ihtiyaç duyduğu özel hukuk ve kamu hukuku bilgileri ile özellikle yönetim hukuku bilgisinin verilmesi önem taşımaktadır (Karaman-Kepenekçi, 2011). Yönetim bilgi ve becerisi, meslek onuru, adalet, doğruluk, dürüstlük, katılımla belirlenecek objektif ölçütler, ön yargılardan sıyrılabilme ve gündelik kaygıların baskısında kurtulabilme (Torlak, 2007) gibi hususlar okul yöneticilerin sahip olması gereken değerler arasında sayılmaktadır. Bilgiye odaklı mesleki ve yönetsel bir vizyon da aynı zamanda değerler kapsamında değerlendirilmektedir (Celep, 2007). Yönetici bu tür değerleri sadece birtakım yönetim davranışları olarak sergilemekle kalmamalı, kendisi de benimseyerek evrensel etik ilkeleri ve değerleriyle bağdaştırabilmeli ve kendi kültürel ortamında dengeleyebilmelidir (Çelik, 2007). Bu anlamda okulun amaçları, toplumsal beklentiye cevap verebildiği, toplumun değer yargıları ve kültürel birikimi ile anlamlı bir etkileşime girebildiği ölçüde meşru kabul edilmekte (Katılmış, Ekşi ve Öztürk, 2010); öğretmenlerden ise yol gösterici olmaları, sınıfta ahlaki bir topluluk bilinci oluşturmaları, ahlak temelli disiplin yöntemleri kullanmaları, demokratik sınıf atmosferi sağlamaları, işbirlikli öğrenme yöntemleri kullanmaları ve şiddet içermeyen sorun çözme becerilerini kullanmaları beklenmektedir (Ekşi, 2009).

Türk tarihinin yönetici yetiştirme geleneği açısından zengin birikimlere sahip olduğu ifade edilmektedir (Başaran, 2000; Bursalıoğlu, 2003; Eryılmaz, 2008). Yusuf Has Hacı, Farabi, İbni Sina, Kaşgarlı Mahmut, Nizamülmülk, Gazali, Defterdar Sarı Mehmet Paşa, İbn Haldun, Lütfi Paşa, Kınalızade Ali, Kâtip Çelebi gibi yönetici, düşünür ve filozofların iyi yöneticinin nitelikleri, devlet adamında olması gereken özellikler ve toplum-devlet ilişkisine dair eserlerine ve sözlerine rastlamak mümkündür. Eğitim yöneticisi ve müfettişi yetiştirmek amacıyla 1928 gibi oldukça erken bir tarihte Gazi Eğitim Enstitüsünde Pedagoji Bölümü kurulmasına karşın (Can ve Çelikten, 2000), 2011 yılı itibarıyla geline nokta açısından Türkiye'nin eğitim yöneticisi yetiştirme politikasının ve sisteminin olmadığını söylemek mümkündür.

Okul yöneticilerinin seçilmesi ve atanmasıyla ilgili 1990 yılından itibaren düzeltme, ekleme ve açıklayıcı genelgeler dışında 9 yönetmelik çıkarıldığı, sadece 2004-2009 arası beş tane olmak üzere, yaklaşık her iki yılda bir okul yöneticisi atama yönetmeliği hazırlandığı ifade edilmektedir (Aslanargun, 2011). Son beş yönetmeliğin yürürlüğü Danıştay tarafından kısmen veya tamamen durdurulduğu için en son 2009 yılında yeni bir atama yönetmeliği hazırlanmıştır. Bu son yönetmelik üzerindeki değişiklik 2011 yılında yapılmasına karşın aynı yıl bakanlık örgüt yapısında köklü değişiklikler öngören 652 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede de okul yöneticilerinin atanmasına ilişkin bazı ölçütlerden söz edilmektedir.

Kamu hukukuna ilişkin konular ülkemizde idare mahkemeleri tarafından incelenmekte ve idare hukuku kapsamında değerlendirilmektedir. İdare hukuku, yönetsel uygulamalar yerine daha çok yönetimin uymakla yükümlü olduğu hukuk kurallarıyla meşguldür. Yönetimin hakları, borçları ve yaptırımları ile ilgili yazılı, örf ve adet kuralları ile yargı kararlarını incelemek, yorumlamak, bunlardan anlamlar çıkarmak gibi konularla uğraşmaktadır. Yönetsel yargı alanında, yargıç önüne gelen davayı salt yazılı hukuk kuralları açısından değerlendirmek yerine yönetim bilimi ve sosyolojisi açısından daha inceleme konusu yapabilmektedir (Tortop, İspir ve Aykaç, 2005). Böylece hukuk ve yönetim arasında gerçekleşen etkileşim ve denetim, her iki tarafında gelişmesine katkı sağlayabilir.

Bakanlık tarafından hazırlanan yönetmeliklerin yürürlüğünün Danıştay tarafından durdurulması ve geriye dönük olarak yapılan atamaların iptal edilmesi, 2004-2010 arasında okul yöneticiliklerine asaleten atama yapılamaması sonucunu doğurmuş, birçok okul ve kurumun vekâleten yönetilmesine neden olmuştur. Özellikle 2008-2009 yıllarında, eğitim yöneticiliği atama yönetmeliklerinin iptal edilmesi üzerine bakanlık 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 71 ve 76. maddelerinde kanunun idareye tanıdığı yetkiden hareketle doğrudan okul ve kurum yöneticiliklerine atama yapmıştır. Herhangi bir ölçüte bağlı olmadan yapılan bu atamalardan mahkemeye intikal edenlerin büyük bir kısmı idare mahkemelerince iptal edilmiştir.

Türkiye'de memur kadrolarındaki bütün çalışanların kamu sistemi içerisinde uymaları gereken kuralları ile çalışma esasları DMK'de (Resmi Gazete, 1965) yer almaktadır. Bu kanun, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kendi özel kanun ve yönetmelikleri için referans niteliğinde olup genel özellikler taşımaktadır. Kurumların özel kanunlarında yer almayan hususlarda bu kanuna göre hareket edilmektedir. Bu araştırmanın da konusunu oluşturan bakanlığın eğitim yöneticiliklerine doğrudan atama



yapma yetkisi bu kanundaki maddelere dayandırılmaktadır. 1965 tarihinde yürürlüğe giren 657 sayılı DMK'nin 71 ve 76. maddeleri ile 1992 tarihli 3797 Sayılı MEB Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun (Mülga) 5 ve 60. maddeleri, yürütme organının atama yetkisi ile ilgili olarak aşağıdaki ifadeleri içermektedir:

*Kurumlar, memurlarını meslekleri ile ilgili sınıftan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıfa, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle atayabilirler (657/71).*

*Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar (derece terfileri ile ilgili) çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler (657/76).*

*Bakan, Bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetiyle milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir (3797/5).*

*Bakan, müsteşar ve her kademedeki Bakanlık ve kuruluş yöneticileri, sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz (3797/60).*

Buna göre yasa, idareye memurların üst kademelere yükseltilmeleriyle ilgili oldukça geniş bir hareket alanı tanımıştır. Özellikle 657 sayılı DMK'de belirtilen atama yetkisi ile ilgili hususlarda herhangi bir sınırlamadan ve idarenin elini daraltacak açıklamalardan söz edilmemektedir. Bakanlığın bu kanun maddelerini referans alarak yaptığı yüzlerce okul yöneticiliği ataması, idare mahkemelerince yerinde görülmeyle iptal edilmiştir. Atama yönetmeliklerinin kısmen veya tamamen iptal edilmeleri bakanlığı doğrudan kanuna göre işlem yapmaya sevk etmiş, bu adım da idare mahkemelerince doğru bulunmamıştır.

Türk Hukuk Sisteminde mevcut idari yargılamanın temeli 1982 yılında kanunlaşan 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na (Resmi Gazete, 1982) dayanmaktadır. İdari dava türleri ilgili bu kanunda dava türleri, kapsamı ve dava açma ehliyetine ilişkin temel esaslar aynı kanunun 2-1/a ve b fıkralarında aşağıdaki gibi ifade edilmektedir:

*İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,*

*İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,*

Ayrıca aynı kanunu 27/2 fıkrasında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için birlikte bulunması gereken temel esaslar belirtilmektedir.

*Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler.*

Buna göre idari dava açabilmek için davacının dava konusu eylemden zarar görmesi ve menfaatinin ihlal edilmesi, diğer bir ifadeyle davacının idari işleminden dolayı doğrudan bir hak kaybına uğramış olması, dava açabilme ehliyeti açısından ön şart olarak ifade edilmektedir. Ayrıca, telafisi güç veya imkânsız zararlar ile işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmiş olmasının altı çizilmektedir. Aynı kanunda (2577-2/2) idari yargı yetkisinin sınırı ile ilgili olarak ise şu hususun altı çizilmektedir:

*İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.*

Bu açıklamaya göre idare mahkemelerin görevi yönetim kademeleri tarafından yürürlüğe konulan işlemlerinin yürürlükteki yasalara göre denetimini yapmakla sınırlıdır. Özellikle altı çizilen husus, yürütme makamlarının yetkilerini sınırlandıracak ve takdir yetkisini kaldırarak kararlardan kaçınılmasıdır.

### **Çalışmanın Amacı**

Bu çalışmada, son yıllarda Milli Eğitim Bakanlığı'nda bakan tarafından doğrudan yapılan okul müdürü atamalarına karşı idare mahkemelerinin iptal kararlarında ön plana çıkan değerler tartışılmaktadır. İncelenen yargı kararları içerik olarak eğitim yöneticiliğine atanma ölçütleri ve iptal gerekçeleri bağlamında öne çıkan kategoriler altında değerlendirilmektedir.

### **Yöntem**

Bu çalışma, nitel araştırma yöntem ve teknikleri kullanılarak yürütülmüştür. Nitel araştırma, insanların sosyal dünyalarını anlayabilmek için günlük yaşamda kullandıkları yapıların ve ilişkilerin çözümlenmesi, sözel ve yazılı metinlerde saklı olan anlamların ortaya çıkarılmasını amaçlamaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan okul müdürü

atamalarına karşı idare mahkemelerinin verdiği iptal kararlarında ön plana çıkan değerlerin saptanması, analiz edilmesi ve yorumlanması amaçlandığından nitel araştırma yöntemlerinden durum çalışması deseni kullanılmıştır. Doküman analizi tekniği ile araştırmaya konu olan olgulara ilişkin bilgi içeren yazılı materyaller analiz edilerek konu hakkında ayrıntılı bir bakış açısı elde edilmesi amaçlanmaktadır. Özel bir programın, olayın, kişinin, sürecin, kurumun veya sosyal grup üzerine yoğunlaşarak yürütülen durum çalışması, bir durum üzerine odaklanması, doğal ortamda gerçekleştirilmesi, ulaşılabilen her türlü bilginin kullanılabilmesi, tümevarımsal akıl yürütmeye dayanması ve bütüncül bir bakış açısına sahip olması gibi özelliklere sahiptir (Snape ve Spencer, 2003; Willis, 2007; Yıldırım ve Şimşek, 2005).

#### ***Çalışma Alanı***

Çalışma alanı olarak bakanlık tarafından doğrudan yapılan atamalar (kamuoyunda bilindiği şekliyle 657/76 madde atamaları) belirlendiğinden, ölçüt örnekleme yöntemi kullanılarak sadece bu kapsama giren yargı kararları incelenmiştir. Bu doğrultuda idare mahkemelerinin siteleri ile eğitim sitelerinden ve araştırmacının elden ulaştığı toplam 191 mahkeme kararı tematik olarak incelenmiş ve sınıflandırılmıştır. Buna göre araştırma kapsamında iptal edilen okul ve kurum müdürlüğü atamalarının yıllara göre dağılımı Tablo 1’de sunulmuştur.

Tablo 1

#### ***Atama İptal Karar Yılı ve Sayısı***

İptal karar tarihi	İptal edilen atama sayısı
2008	2
2009	119
2010	56
2011	14
Toplam	191

Araştırma kapsamında okul ve kurum müdürlüğüne bakanlık tarafından yapılan atamalardan idare mahkemelerince en fazla iptal kararının 2009 yılında verildiği görülmektedir. 2008 yılında mahkemeye yapılan başvuruların büyük oranda 2009 yılında sonuçlandığı anlaşılmaktadır. En fazla iptal kararının çıktığı yıl olan 2009’da 119 atama kararnamesi olmak üzere araştırma kapsamında 191 atama mahkemelerce hukuka uymadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir.

### ***Verilerin Analizi***

Çalışmada elde edilen verilerin içerik analizi sürecinde veriler kodlanmış, kategoriler oluşturulmuş, ortaya çıkan temalar düzenlenmiş ve son aşamada bulgular tanımlanarak yorumlanmıştır. Veri toplama ve analiz süreci eş zamanlı yürütülmüş, her yeni ulaşılan yargı kararı, bir önceki analiz sonucunda ortaya çıkan kodlama ve temalar ışığında analiz edilmiştir. Bu doğrultuda, sonraki analizler, önceki analizlerde ortaya çıkan yeni kavram ve temaların zenginliğinde devam ederek kuramsal örnekleme süreci izlenmiştir (Corbin ve Straus, 2008). Kimi zaman bir kelime ile kimi zaman bir cümle veya paragraf olarak yapılan kodlamalar, izleyen süreçte süzülerek yeniden tanımlanmış ve belirli başlıklar halinde üst kategorilere dönüştürülmüştür. Üst kategoriler şeklinde özetlenen bulgular, durum çalışması modeline uygun olarak ortak kavramlar haline getirilmiş ve elde edilen temalar yorumlanmıştır. Anlam bütünlüğüne uygun olarak temalar altında toplanan alt kategoriler ve kodlamalar, bulgular kısmında sayısal bilgiler eşliğinde ve gerektiğinde doğrudan alıntılarla desteklenerek sunulmuştur. Verilerin sunulmasında mahkeme kararlarından doğrudan alıntılar yapılmış, kişi ve kurum adları geçen paragraflar isimler kapatılmış, önemli olduğuna inanılan kısımlar kararlarda olduğu gibi metin içerisine yerleştirilmiştir. Doğrudan alıntılarda, kararların aslına sadık kalınarak kelime ve imla hatalarına dokunulmamıştır.

### ***Geçerlik ve Güvenirlik***

Nitel araştırma geleneği içerisinde geçerlik ve güvenilirlik gibi kavramlar, pozitivist paradigmanın hipotez test etmeye dayalı tümdengelimci anlayışının ürünü olarak dogmatik bulunmakta ve eleştirilmektedir. Bu kavramlar, genelleme ve tekrar edilebilmeye dayalı genel kurallara ulaşmaya hedefleyen bir anlayışın ürünü olduğu için yorumsamacı araştırmalarda kabul edilmemektedir. Genel kurallar yerine sosyal gerçeklikler kendi kültürel ortamı içerisinde yorumlanmakta ve her ortamın kendine özgü nitelikleri olacağı varsayıldığından tekrar edilebilme mümkün görünmemektedir. Bunların yerine anlama, keşfetme ve yorumlamaya dayanan inandırıcılık, aktarılabilirlik, teyit edilebilirlik ve tutarlılık gibi kavramlar daha fazla tercih edilmektedir (Corbin ve Strauss, 2008; Willis, 2007; Yıldırım ve Şimşek, 2005). Buna göre inandırıcılığı sağlamak için araştırmada elde edilen veriler, bulgular bölümünde sunulurken söz konusu duruma ilişkin bilgiler ortaya konulduktan sonra yorumlama yoluna gidilmiştir. Aktarılabilirlik ve teyit edilebilirlik için yöntem bölümünde, desen, örneklem, veri toplama aracı, verilerin çözümlenmesi süreçlerindeki işlemler ayrıntılı olarak anlatılmış, analizi yapılan mahkeme kararları ve

kodlama formları olası teyide yönelik olarak muhafaza edilmiştir. Ayrıca mahkeme kararları önce doğrudan verilmiş, daha sonra analiz edilmiş, en son aşamada tartışma konusu yapılmıştır. Kuramsal yapı temelinde kategorilerin oluşturulması, kodlama ve kategorilerin belirlenmesi sürecine ikinci bir araştırmacının dahil edilmesi, kullanılan yöntem ve teknikler ile araştırma sürecinin diğer araştırmacılara bakış açısı sunacak şekilde ayrıntılı anlatılması ve eldeki verilerin saklı tutulması teyit edilebilmeyi ve tutarlılığı sağlamaya yönelik adımlar arasında sayılabilir.

### **Bulgular**

Bu bölümde idare mahkemesi kararlarının analiz edilmesi sonucu ortaya çıkan temalar iki temel başlık altında incelenmektedir. İlk olarak idarenin yönetici atama dayanakları, ikinci olarak ise mahkemelerin iptal gerekçelerinde ön plana çıkan temalar alt başlıklar altında sunulmaktadır.

#### ***Eğitim Yöneticiliği Atamalarının Dayanakları***

İdare mahkemesi kararlarının büyük çoğunluğunda yürütme organı ile yargı organları arasında referans alınan yasal metinler arasında farklılık bulunmaktadır. Özellikle 2005 yılından sonra Milli Eğitim Bakanlığı yürütme organı olarak, yönetmeliklerin kısmen veya tamamen iptalini gerekçe göstererek herhangi bir ölçüte bağlı olmadan öğretmenleri veya müdür yardımcılarını doğrudan okul müdürü olarak atamakta, idare mahkemeleri ise idari yargı kurumları olarak denetim görevini yerine getirerek bakanlığın atamalarını iptal etmektedir. Bakanlık gerçekleştirdiği okul müdürlüğü atamalarının yasal gerekçesini 657 sayılı DMK'nin 71 ve 76. maddeleri ile 3797 Sayılı MEB Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun (Mülga) 5 ve 60. maddelerine dayandırmaktadır. İdare makamları olarak bakanlığın veya valiliklerin mahkemelere gönderdikleri savunmalarda, yukarıda atıfta bulunulan kanun maddeleri temelinde 3 temel gerekçeye dayanarak yapılan atamaların hukuki olduğu ve iptal edilmesi için ileri sürülen iddiaların geçersizliği savunulmaktadır. Bunlar; atamaların yasal dayanağa sahip olduğu, atanmış kişinin liyakat ve ehliyet açısından yeterliği ve davacıların dava ile menfaat ilişkileri olmadığından hareketle iptale yer olmadığının altı çizilmektedir.

#### ***a. Yasal Dayanak***

İdare makamı olarak bakanlık yukarıdaki kanun maddelerine dayanarak gerçekleştirdiği atamaların iptaline yönelik idare mahkemelerine açılan davalara gönderdiği savunmalarda yasal dayanağın altını çizmektedir.

Bakanlığın aşağıdaki savunma gerekçeleri kanunun idareye verdiği yetkiye vurgu yapmaktadır.

*3797 sayılı MEB Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 5, 60 ve 61. maddeleri uyarınca yetkisini devreden Bakanın sorumluluğu devam ettiği için bu yetkisini kullanmasının hukuka uygun olduğu, 657 sayılı kanunun 76. maddesine göre yapılan atamanın Bakanın takdir yetkisi kullanılarak gerçekleştirildiğinden davanın reddi gerektiği savunulmuştur.*

*MEB'e bağlı eğitim kurumlarının her kademedeki yöneticilerinin atamaları ile ilgili yetki atama yönetmeliği ile ilgili valiliklere devredilmekle birlikte, anılan yönetmelik hükümlerinin bakanlık tarafından yürütüldüğü, bakanlığın takdir yetkisini kullanarak söz konusu atama işlemlerini gerçekleştirdiği, yönetmelikle verilen yetkinin, üst norm olan kanun tarafından Bakana verilmiş bir yetkiyi ortadan kaldırmayacağı, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek işlem tesis edildiği ileri sürülerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.*

Örnek olarak sunulan savunmalarda 657 Sayılı Kanunla bakana doğrudan atama yetkisinin verildiği, bu yetkinin daha alt bir norm olan yönetmeliklerle sınırlandırılmayacağı, bir başka ifadeyle idarenin kendi çıkarmış olduğu daha alt norm olan yönetmeliklerin, kanunlardaki yetkileri kullanmaya engel olmayacağı iddia edilmektedir. Ayrıca 3797 sayılı kanunun yürütme görevini bakana verdiği, yetki devrinin sorumluluğu kaldırmadığından hareketle üst makamların yetkisinin sürekli olduğu gibi hususlar gerekçe olarak belirtilmektedir.

*b. Atanan Kişinin Liyakat ve Ehliyeti*

Bazı davalarda idare, kanuni referansa ilaveten atanan kişinin liyakat ve ehliyetinin altını çizmektedir. Kişinin yıllardır yöneticilik görevi yaptığı, atandığı makama zaten vekâlet ettiği, kurucu müdürlüğü bulunduğu, sınavdan yüksek puan aldığı, sicilinin olumlu olduğu, kamu yararı ve hakkaniyetin gözetildiği gibi hususlar ön plana çıkarılarak atamanın meşru olduğu kanıtlanmaya çalışılmaktadır. Mahkemeye sunulan aşağıdaki değişik kararlarda bu hususa vurgu yapılmaktadır.

*...kişinin adı geçen lisede önceden müdür vekilliği ve müdür yardımcılığı görevlerini yürüttüğü, müdür kadrosuna atanmasının kamu yararı ve hakkaniyet gereği olduğu ve dolayısıyla tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı ileri sürülerek davanın reddi gerektiği savunulmuştur.*

*...ilköğretim okulunda görevlendirme yoluyla müdürlük yapmakta olduğu, Eğitim Kurumları Müdürlük Sınavında almış olduğu puanın davacıdan yüksek olduğu, bu itibarla dava konusu işlemin yasaya ve hukuka uygun olduğu belirtilerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.*

## İdari Yargı Kararları ve Öne Çıkan Değerler

*...aynı okulda kurucu müdür olan öğretmenin bu kuruma asaleten müdür olarak atanmasında hukuka aykırılık olmadığı belirtilerek istemin reddi talep edilmiştir.*

Örnek olarak mahkemeye sunulan bu gerekçelerde bakanlığın atama yapmasının kanuni dayanaklarıyla birlikte ataması yapılan kişinin diğer adaylardan farklı ve üstün özelliklerine vurgu yapılmakta ve mahkemeye usul ve esas yönünden haklı bir takdir hakkı kullanıldığı mesajı verilmeye çalışılmaktadır.

### c. Davacının Menfaat İlişkisi

Bazı davalarda ise kanuni referans, atanın kişinin liyakat ve ehliyeti ile davacının atanma şartlarını taşımadığından hareketle dava ile menfaat ilişkisinin bulunmadığının altı çizilmektedir. Bu gerekçenin temeli 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesine dayanmaktadır.

*İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,*

*İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,*

Bu kanun maddelerine göre idari dava açabilmek için davacının dava konusu eylemden zarar görmesi ve menfaatinin ihlal edilmesi, diğer bir ifadeyle davacının idari işlemde dolayı doğrudan bir hak kaybına uğramış olması dava açabilme ehliyeti açısından ön şart olarak ifade edilmektedir.

*....davacının branşının rehberlik olduğu, yönetmeliğe göre meslek lisesine müdür olarak atanma şartlarını taşımadığından bu okulları tercih edemeyeceği, dolayısıyla söz konusu eğitim kurumu müdürlüğü için açılan dava ile menfaati bulunmadığından davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiği savunulmaktadır.*

*...davacının adı geçen müdürlük için herhangi bir talebinin olmadığı, branşı itibarıyla bu okula müdür olarak atanma yeterliğinin bulunmadığı, bu nedenle dava ile menfaat ilişkisinin kurulamayacağı yönünden reddi gerektiği savunulmaktadır.*

2577 Sayılı Kanun'da belirtilen davacının, idari işlemde doğrudan zarar görmesi ilkesinden hareketle davanın reddedilmesi talebi bakanlıkça veya valiliklerce sıkça dile getirilmektedir. Bazı durumlarda bir kişinin 5, diğer bir kişinin ise 10 farklı atamayı iptal ettirmek amacıyla ayrı ayrı dava açtığı, davacının atanma olanağı olmayan okul veya kurumları bile dava konusu yaptığı görülmektedir. Bu durum idare makamlarınca mahkemeye sunulmasına karşın dikkate alınmadığı görülmektedir.

Bazı mahkemelerde çoğunluk kararına katılmayan bazı üyelerin "dava açabilmek için doğrudan menfaatinin ihlal edilmiş olması" ilkesinin gündeme

getirdiği görülmektedir. Bu konuda çoğunluğa aykırı olarak azlık oyu kullanan mahkeme üyeleri bakanlığın gerekçelerinin yerinde olduğunun altını çizmektedir. Bu şekilde iki ayrı davaya ait muhalefet şerhi düşen üyelerin gerekçeleri aşağıda sunulmuştur.

*2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 2. maddesinin 1/a bendinde "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönünden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davası..." idari dava türü olarak davacının ... İlköğretim okulunda müdür olarak görev yaptığı ve atama branşının Fransızca olduğu anlaşılma ile birlikte meslek lisesine müdür olarak atanmak istemiyle davalı idareye başvurduğu ve davalı idarece, davacının Talim Terbiye Kurulunun 115 sayılı genelgesi uyarınca meslek lisesine müdür olarak atanamayacağını belirtildiği görülmektedir. Davacının müdür olarak girmekle yükümlü olduğu aylık ve ek ders saati açısından müdür olarak atanmak istedi okulda, branşı ile ilgili bir dersin bulunup bulunmadığı ve anılan okula müdür olarak atanma şartlarının taşıyıp taşımadığı hususlarında araştırma yapılması ve bu suretle davacı açısından menfaat ihlalinin gerçekleşip gerçekleşmediğinin öncelikle ortaya konulması gerekirken bu araştırma yapılmaksızın verilen çoğunluk kararına katılmıyorum"*

*"... yönetmeliğin 7. maddesinin b bendinde yönetici olarak atanmak için mesleki ve teknik eğitim okul ve kurum müdürlüklerine atanacaklarda atölye, laboratuvar ya da meslek dersleri öğretmeni olarak atanabilecek nitelikte olmak koşulu arandığından ve davacı farklı branş öğretmeni olduğundan branşı nedeniyle meslek lisesi müdürlüğü görevine atanma koşullarını taşımadığından davacının güncel dava açma ehliyeti bulunmamaktadır. Bu nedenle yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiğinden çoğunluk kararına katılmıyorum"*

İdari dava açabilme şartları arasında sayılan davacının menfaat ilişkisi konusu muhalif üye açıklamalarından da anlaşılacağı gibi tartışmalı hususlar arasında yer almaktadır. Genel olarak mahkemeler usul açısından yapılan itirazları dikkate almayarak doğrudan esas ile ilgili değerlendirmeye geçmekte, bakanlığın atama yapma yetkisi ve yönetmeliğe aykırı olma noktalarından davaları incelemektedir. Bu noktada bakanlığın usul gerekçeli savunmaları ile muhalif üyelerin davacının menfaat ilişkisi olmadığı yönündeki şerhleri çoğunluk üyeler tarafından yeterli görülmemektedir.

### ***İdare Mahkemelerinin İptal Gerekçeleri ve Öne Çıkan Değerler***

Bakanlık tarafından kanunlardaki yetkiye dayanılarak yapılan atamalar, idare mahkemeleri tarafından bakanlığın hazırladığı yönetmeliklere



dayanılarak iptal edilmektedir. Kanunlar referans gösterilerek tesis edilen işlemin yürürlüğü, yönetmeliğe atıfta bulunularak durdurulmaktadır. İdarenin, daha özel normlar olan yönetmelikler dururken, ondan daha genel olan kanunlara doğrudan müracaat etmesi mahkemelerce yerinde görülmemektedir. Eğitim yöneticiliklerine özellikle 2005 yılından sonra bakanlık kararnamesi ile doğrudan yapıldığı iddia edilen yaklaşık 1009 atama (TES, 2010) içerisinde iptal davası açılanlardan mahkemelerce kabul edilenlerin gerekçelerinde farklı noktaların ön plana çıktığı görülmektedir. Sınırlı sayıda idare mahkemesi davacının iptal gerekçesini yerinde görmeyerek reddederken, bazen de çoğunluk kararına muhalif mahkeme üyelerin şerhlerinde önemli ayrıntılara ulaşılmaktadır.

Bakanlıkça yapılan atamalarda en temel dayanak olarak gösterilen ve kamuoyunda “76 madde atamaları” şeklinde bilinen 657 sayılı kanunu 71 ve 76. maddelerindeki gerekçeler, idare mahkemeleri tarafından kabul edilmemektedir. Kanunda yer alan oldukça kısa maddenin gerekçe olarak kullanılmayacağına ilişkin mahkeme yorumları aşağıda yer almaktadır.

*“657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 76. maddesinde kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleri ile memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68. maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri kurala bağlanmıştır. Anılan madde ile idarelere kamu görevlilerinin naklen atamaları konusunda takdir yetkisi tanıdığı ise de, bu yetkinin kullanımı kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olup, bu açıdan yargı denetimine tabi bulunduğu İdare Hukukunun bilinen ilkelerindedir.”*

*“Bu bakımdan yukarıda sözü edilen 76. madde ile memurların naklen atamaları konusunda idareye verilen takdir yetkisinin ancak yasanın temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciiince saptanması halinde, dava konusu edilen idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır. İşin ehline verilmesi ve hak etme durumunun mutlak anlamda sağlanabilmesi ise; ancak kriterleri objektif olarak belirlenmiş ölçme ve değerlendirme tekniklerinin kullanılması, kamu yararı ve eşitlik ilkesine uyulması ile mümkün olabilecektir. Bu anlamda, dava konusu düzenlemenin anılan ölçüt ve ilkeler yönünden irdelenmesi gerekmektedir.”*

*“657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 76/1 maddesinde “Kurumlar görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68. maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler” 88/2-d maddesinde “öğretmenlere okul ve enstitü müdürlüğü, başyardımcılığı veya yardımcılığı görevleri*

*ikinci görev olarak yaptırılabilir” hükümlerine yer verilmiştir. Bu madde ile memurların naklen atanmaları konusunda idareye takdir yetkisi tanındığı açık olmakla beraber, bu yetkinin ancak kamu yararları ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari merciiince saptanması halinde sözü edilen bu durumun dava konusu idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.”*

*“Öte yandan her ne kadar normlar hiyerarşisine göre kanunlar, yönetmeliğin üst normu ise de, kanunlarda verilen yetkilere istinaden çıkarılan yönetmeliklerin idarenin düzenleyici işlemleri olduğu, başta idareler olmak üzere herkesin bu işlemlerde getirilen kurallara uymakla yükümlü olduğunda duraksama bulunmamaktadır.”*

Yukarıdaki örneklerde görüldüğü gibi 657/71 ve 76. maddelere dayanılarak yapılan atamaların yürürlüğü mahkemelerce diğer şartlara bağlı olarak durdurulmaktadır. İdare mahkemeleri tarafından altı çizilen husus, kanun maddelerine dayanılarak doğrudan işlem yapılamayacağı ve uygulama basamakları olarak yönetmeliklerdeki ölçütler doğrultusunda atamaların yapılmasıdır. Mahkemelerin iptal kararları incelendiğinde 657 sayılı kanuna dayanılarak yapılan atamaların uygun bulunmadığı, burada idareye tanınan yetkinin sınırsız olmadığı, ancak kamu yararı ve hizmetin gereği doğrultusunda kullanılabilmesinin altı sıklıkla çizilmektedir.

Kamu yararı ve hizmetin gerekleri hususu sıklıkla altı çizilen temel gerekçe olarak ifade edilmesine karşın bazı kararlarda “*telafisi güç veya imkânsız zararlar ile hukuka aykırılığın açık olması*” ilkelerinin tam oluşmadığından hareketle aşağıdaki gibi aykırı üye yorumlarına da rastlanmaktadır.

*“2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 27/2 fıkrasında “Danıştay ve İdare Mahkemeleri, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler” hükmüne yer verilmiştir. Yasa hükmünde öngörüldüğü üzere yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için yukarıda aktarılan iki şartın birlikte gerçekleşmediği kanaatiyle Bakanlık işleminde yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar verilmesi gerektiği görüşüyle aksi yönde oluşan çoğunluk kararına karşıyım”*

Bakanlığın yaptığı atamaları 657 ile 3797 sayılı kanunları referans göstererek gerekçelendirmeye çalışması idare mahkemeleri tarafından genellikle geçerli kabul edilmemektedir. Özellikle 3797 sayılı kanunda işaret edilen “*yönetmelikle düzenleme*” ve “*kamu yararı-hizmetin gerekleri*” ilkelerine dayanılarak bakanın doğrudan yaptığı atamalar kimi zaman valiliğin yapması gereken atamaların bakanlıkça yapılmasından dolayı

*yetkisizlik*, kimi zaman *duyuru yapılmadan* atama yapıldığı, kimi zaman da *yönetmeliğe uyulmadığı* gerekçesiyle iptal edilmektedir. Bu şekilde iptal edilen ve bu çalışmada incelenen 76. madde örneği dava sayısı 191'dir. Tablo 2' de idare mahkemelerinin iptal gerekçelerinde ortaya çıkan 3 temel tema sayılarla gösterilmektedir.

Tablo 2

*İdare Mahkemelerinin Temel İptal Gerekçeleri*

İptal gerekçesi	İptal edilen atama sayısı
Yetkisizlik	90
Duyuru Yapılmaması	65
Yönetmeliğe Uyulmaması	36

İdare mahkemeleri kararları içerik analizine tabi tutulduğunda çeşitli gerekçelerin tematik olarak üç temel kategoride toplandığı görülmektedir. Yönetmelikte belirtilmeyen bir makamın atama yapması ve yetki unsuruna yönelik gerekçelerin kararların özünü oluşturması, yetkisizlik teması altında toplanmakta ve 90 karar ile en yoğun iptal gerekçesini oluşturmaktadır. İkinci olarak yönetmelikte bütün adayların haberdar edilmesi amacıyla atama yapılacak makamların önceden duyurulmaması, iptal kararlarında sıklıkla altı çizilen hususlardandır. Eşitlik, adalet, kamu yararının en iyi sağlanma şekli ve adayların hak kaybı yaşamaması açısından geçersiz sayılan atamaların temelde duyuru şartı bağlamında değerlendirilebileceği düşünülmüştür. Üçüncü olarak belirtilen ilk gerekçeye ilaveten yönetmelikteki diğer ölçütlerin bir bütün olarak uygulanmaması yönetmeliğin ihlal edilmesi başlığı altında incelenmektedir.

*a. Yetki Devri*

Yetki devri gerekçesi, idare mahkemelerinin yürütmeyi durdurma kararlarında sıklıkla altını çizdiği hususların başında gelmektedir. Bakanlığın veya valiliğin atamaların savunma gerekçelerinde genellikle atıfta bulunduğu yasal dayanaklar (657 ve 3797) idare mahkemelerince, yönetmelikler işaret edilerek dikkate alınmamaktadır. Savunmalarda ileri sürülen *yetki devrinin üstlerin atama yetkisini sonlandırmayacağı ve yasal mevzuatı yürütme görevinin bakanın sorumluluğunda ve takdirinde olduğu* hususu, mahkemelerce ayrıntılı olarak yetki devri konusu üzerinde açıklama yapılması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu noktada anılan kanunlara göre

çıkarılan yönetmelikte atamalar konusunda valiliklere devredilen yetkilerin altı çizilmektedir. Yönetmelikteki hükümler hatırlatıldıktan sonra yetki devri ile ilgili aşağıdaki gibi ayrıntılı açıklamalar ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

*“24.04.2008 tarih ve 26856 sayılı Resmi gazetede yayınlanan MEB atama yönetmeliği 10. maddesinde “bu yönetmelik kapsamındaki eğitim kurumlarının her kademedeki yöneticilikleri valiliklerce atanır” kuralı ile 2. maddede “bu yönetmelik bakanlığa bağlı eğitim kurumları yöneticiliklerini ikinci görev olarak yürütecekleri kapsar” kuralına yer verilmiştir.”*

*“İdare hukuku kuralına göre, yetki devrinde, hangi konuda yetki devredilmiş ise, o konuda karar alma yetkisi devreden makamdan devralan makama geçmektedir. Bir başka ifadeyle, yetkiyi devreden makamın böyle bir yetkisi kalmamaktadır. Yetkiyi devreden makam devir işlemini ortadan kaldırıp yetkisini geri almadıkça o yetkisini kullanamaz. Bu doğrultuda her kademedeki atama yetkisinin valiliklere devredildiği görülmekte olup devredilen bahse konu yetkinin yönetmelikte bu yolda bir değişiklik yapılmaksızın uyumsuzluğa konu olayda Bakan tarafından kullanılmasında ve ... kişinin müdürlük görevine atanmasında idare hukuku ilkelerine, dolayısıyla hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”*

*“Belli bir idari makama verilmiş bulunan karar alma yetkisinin yalnızca o makam tarafından kullanılması kural olmakla birlikte, kanunda açıkça öngörülen hallerde ve açıkça ön görülen işlem ve kararlar için yetki devrinin mümkün olduğu içtihatlar ve doktrinde kabul edilmektedir. Bu haliyle idare hukukunda mevcut olan yetki devri müessesinde, yetkiyi devreden makam bu yetkisinden, yetkiyi devrettiği makam lehinde sıyrılmakta, karar alma yetkisi devreden makamdan ayrılmakta ve kendisine yetki devredilen makama geçmekte, başka bir ifadeyle yetkiyi devralan, devredenden bağımsız olarak bu yetkiyi kullanabilmektedir. Yetki devri ile ilgili bu açıklamalar ışığında, usulüne uygun olarak yetki devrinin gerçekleştirildiği durumlarda, aynı usul izlenerek yetki devri geri alınmadığı sürece söz konusu yetkinin, devreden makam tarafından doğrudan ve ilk elden kullanılmasının mümkün olmadığı sonucuna varılmaktadır.”*

Yetki devri konusu, mahkemelerin iptal kararlarında belirgin olarak ön plana çıkan en temel gerekçelerden biri olarak değerlendirilmektedir. Bazı mahkemeler konuyu daha sert şekilde değerlendirerek yürütmenin kanunları işaret ederek kullandığını iddia ettiği yetkiyi, aşağıdaki gerekçede olduğu gibi yetki tecavüzü şeklinde yorumlayarak iptal etmektedir.

*Yetki tecavüzü, bir idari makamın diğer idari bir makamın yetkili olduğu bir konuda veya yerde işlem tesis etmesi demektir. Yetki tecavüzünde, idare adına işlem tesis eden kişi yetki gaspında olduğu gibi idareye yabancı*

## İdari Yargı Kararları ve Öne Çıkan Değerler

*bir kişi değildir; bu kişi esas itibarıyla idare adına irade açıklamaya, yani işlem tesis etmeye yetkilidir. Ancak, bu kişi yetkili olduğu konuda ve yerde değil, bir başka konuda ve yerde işlem yapmaktadır. Yani yetki tecavüzü aslında, “konu bakımından yetkisizlik” ve “yer bakımından yetkisizlik” durumlarından başka bir şey değildir. O halde, yetki tecavüzünün “konu bakımından” ve “yer bakımından” olmak üzere iki şekli vardır: Konu Bakımından Yetki Tecavüzü, bir idari makamın diğer bir idari makamın görev alanına giren bir konuda karar alması durumunda gerçekleşen hukuki sakatlık durumudur. Bu tür yetki tecavüzü çok çeşitli durumlarda ortaya çıkabilir. Bunlardan biri de, üstün astın görev alanına giren bir konuda işlem tesis etmesidir. Üst, astına bir işlemin ne yönde olması gerektiği konusunda emir ve talimat verebilir; ama kanun açıkça öngörmedikçe, onun yerine geçip bizzat o işlemi yapamaz. Buna göre, örneğin vali yerine bakanın, kaymakamın yerine valinin işlem yapması durumunda yetki tecavüzü durumu ortaya çıkar.*

Yetki devri konusu yürütme ile yargı arasında farklı şekillerde yorumlanmakta ve çelişkili sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yetkiyi devreden makamın, yetki devrini kaldırmadan o yetkiyi kullanıp kullanamama durumu ile yönetmelikle devredilen yetkinin diğer bir kanun maddesine dayanılarak yürütülmesi hususu çelişkilere sebep olmaktadır. Bakanlık kendi çıkardığı yönetmeliğe aykırı olarak kanunlara dayalı işlem tesis etmekte ve bunun hukuki olduğunu iddia etmektedir. İdare mahkemeleri ise üst norm olan kanunları dikkate almayarak sadece alt norm olan yönetmeliği esas kabul ederek yetki devri ve duyuru şartı gibi oldukça genel değerlendirmeler yapmakta, atanmış kişinin davacıya göre kariyer ve liyakatine ilişkin daha derinlemesine yorumdan kaçınmaktadır. Öyle ki, dava konusu okul ile hiç ilgisi olmayan, atanma şartlarını taşımayan diğer bir ilçedeki öğretmenin başvurusuna bağlı olarak yürütmeyi durdurabilmekte, davacı ve davalı arasındaki kariyer ve liyakat üstünlüğünü inceleme gereği duymamaktadır. Aynı şekilde yıllarca aynı okulda müdür yardımcılığı ve müdür vekilliği yapan kişinin atamasını sadece yetki devri konusundan hareketle iptal edilebilmektedir. Bu konuda bir idare mahkemesi hâkimi yetki devrine ilişkin aykırı görüşü ve akademik bakış açısıyla konuyu derinlemesine analiz etmektedir. Yasal mevzuattaki çelişkiler üzerinden yürütme ve yargı organlarının içine düştüğü çıkmaz ve şekilsel mücadele gerekçeli kararda ortaya konmaktadır:

*Yetki devrinden söz edebilmek için, görevle birlikte bazı karar alma ve kararı icra yetkilerinin en azından bir kısmının devri söz konusu olmalıdır. Yani, idari örgütün başındaki yöneticinin, astları arasında görev bölümü yapması, bizzat yaptığı bazı gündelik işler için astlarını görevlendirilmesi, "yetki devri" anlamına gelmez. Yetki devriyle ilgili bu tanımlardan hareketle, yetki devrinin bazı sonuçları ise şu şekilde sıralanmaktadır:*

1-Yetki Devrinde yetkiyi devralan, bu yetkiyi devredenden bağımsız olarak kullanır. Başka bir ifadeyle devredilen yetkiler devreden tarafından kullanılamaz.

2-Yetkiyi devredenin yetkilerinin konu ve kapsam yönünden artması veya azalması, devredilen yetkilerin kapsamını ve konusunu genişletmez ve daraltmaz.

3-Eğer kanunda aksi öngörülmemişse yetki devri halinde hukuki sorumluluk da yetki ile birlikte asta devredilir.

4-Devralınan yetkiye dayanan kararlar, bunu alan makam veya görevlinin işlemi sayılır, onun hiyerarşisinde değer ve kıymet kazanır.

5-Yetkilerini devreden yetkilinin değişmesi yetki devrini de sona erdirir.

Bütün belirtilen unsurların ortak noktası ise; yetki devrinin "sınırlarını açıkça yazılı olarak belirlemek" şartıyla yapılmasıdır. Yetki devrinin unsurları bu şekilde belirlendikten sonra, ihtilaf ele alınacak olursa: davacının... Lisesi Müdürlüğüne kendisinin atanmaması ve ...'in atanması isteminin iptali istemiyle dava açtığı, İdare Mahkemesince de; "atama işleminin Bakan tarafından yapıldığı oysa Bakanın yetkisini Valiye devrettiği artık bakanın yetkili olmadığı" gerekçesiyle yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.

Yukarıdaki tespitler ışığında; usule uygun yetki devrinde, devredenin yetki devrini geri almadıkça yetki kullanamayacağı tartışmasızdır. Ancak, bu ihtilaftaki yetki devrinin iki unsur yönünden tahlili gerekmektedir.

1-Yetki devrinin unsurlarından herkesin mutabık olduğu unsur: yetki devrinin, sınırlarının yazılı olarak açıkça belirlenerek yapılmasıdır. Oysa bu ihtilafta, bakan tarafından özel olarak yetki devrine ilişkin yazılı bir düzenleme yapılmış değildir. Yetki devri 24.4.2008 tarihli yönetmeliğin 8. md. de düzenlenmiştir. Bu haliyle yönetmelikte; "atamanın vali tarafından yapılacağı" belirtilmiş olması "sınırlarının yazılı olarak açıkça belirtilmesi" koşuluna uygunluğundan söz edilemez. Yönetmeliğin de Bakanlığın iradesini yansıttığı söylenebilir; bu bir düzenleyici işlem olup, bakan değişse de yönetmelik yürürlükte kalır. Ayrıca düzenleyici işlem tüzel kişiliğin genel bir iradesi olup, bakan'ın şahsi yetkisinin devri işlevini görmez. Çünkü yönetmelikler üst mevzuat gereği olan genel düzenleyici işlemler olup şahıs ya da makamın irade açıklaması değildir.

2-Doktrinde tartışmalı da olsa bir diğer unsur ise "yetki devri devreden görevden ayrılmasıyla son bulur". Bu durumda, yetki devreden bakan değiştiği halde yönetmelik yürürlükte kalır. Yeni Bakan'ın değil eski Bakan'ın iradesini yansıtmaktadır. Ayrıca normlar hiyerarşisinde, alt norm üst norma aykırı olamaz. Bu ihtilafta, yasaya göre yetki Bakan'da olup yönetmeliğe göre Valide'dir. Bu çelişkiyi meşru hale getirecek, yazılı bir bakan iradesi de mevcut değildir.

Yasadaki bir başka ince ayırım ise; atama yetkisinin 'Bakanlık'ta değil 'Bakan'da olmasıdır. Bu sebeple; bu yetki bizzat "Bakan"a ait olup,

*devreden "bakan" değişince, devretme iradesi de ortadan kalkar. Yeni Bakan'ın bu iradeyi tekrar kullanması gerekir.*

*Sonuç olarak; yasaya göre yetki Bakan'da olup sınırları yazılı olarak belirlenen devir iradesi olmadan yönetmelikle, Vali'nin yetkili kılınması, yetki devri anlamına gelmediğinden, yetkinin devrildiği kabul edilse bile; devreden bakan değişince, devrolunan yetki tekrar yeni Bakan'a dönmüş olacağından, normlar hiyerarşisine göre yönetmelikle yasanın çelişmesi hali söz konusu olup yasanın esas alınması gerektiğinden, kanuna göre yetkili olan Bakan tarafından tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle itirazın kabulü gerekirken aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmıyorum.*

“Yetki devri” konusundaki bu uzun ve ayrıntılı analiz, aslında yetkinin devredilmesi, kullanılması, devreden ve devralan makamlar açısından çok yönlü boyutları olan bir konu olduğunun altını çizmektedir. Yetki devri bağlamında yapılan bu analiz, yürütme ve yargı makamlarının kanunların hazırlanma amacının dışında, oldukça yüzeysel ve usulden değerlendirmelerle kanuna uygun hareket ettikleri iddiasına karşı bir eleştiri niteliğindedir. Atama yapan makam, durumunu meşrulaştırmak için bir taraftan yetki devri yaptığını yönetmelikte belirtmekte, diğer taraftan bu yönetmeliği dikkate almadan doğrudan kanuna atıfta bulunarak yetki kullanmaktadır. Yargı organları ise, yürütmenin bu yüzeysel ve çelişkili uygulamalarına karşı aynı yüzeysellikteki yorumlarla, kanunlar ile yönetmelikler arasındaki bu çelişkili durumu bütünsellik içerisinde değerlendirmemektedir.

*b. Duyuru Yapılmaması*

Bakanlık yönetmeliklerdeki “Duyuru” başlıklı kısımlara uygun hareket etmediğinden yaptığı birçok atama idare mahkemelerince iptal edilmektedir. Duyuru yapılmadığı için yürürlüğü durdurulan atamalar ile ilgili gerekçelerdeki ortak noktalar aşağıdaki gibi özetlenmektedir:

*“13.07.2007 gün ve 26492 sayılı Yönetmeliğin “Duyuru, Atama ve Yönetici Olarak Atanacaklarda Aranacak Şartlar” başlıklı üçüncü bölümün “Duyuru” başlıklı 9. maddesinde “Atama yapılması planlanan eğitim kurumlarının yöneticiliklerine; valiliklerce il genelinde ve her adayın bilgi sahibi olmasını sağlayacak şekilde başvuru tarihinden en az 15 gün önce duyuru yapılacağı” hüküm altına alınmış bulunmaktadır. Bu durumda yukarıda anılan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Kurumları Yöneticilerinin atanmasında görevin gerektirdiği niteliklere sahip deneyimli yöneticilerin atanması, dolayısıyla eğitim ve öğretim hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için objektif kurallar ve seçme kriterleri çerçevesinde kariyer ve liyakat ilkeleri gözetilerek başarılı öğretmen ve yöneticilerin atamasının yapılmasının*

*amaçlandığı, bu hususu yerine getirebilmek amacıyla söz konusu kadrolara yapılacak atamalarda duyuru yapılması gerektiğinin belirlendiği gözetildiğinde anılan kadroya duyuru yapılmadan takdir yetkisi kullanıldığından bahisle tesis edilen dava konusu atama işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”*

Görüldüğü gibi atama yapılmadan önce bütün adayların haberdar olabileceği şekilde duyuru yapılmaması, idare mahkemelerin iptal gerekçelerinde ön plana çıkan hususlar arasında yer almaktadır. Özellikle duyuru yapılmasının amacına vurgu yapılmakta, görevin gerektirdiği nitelikteki adayların başvurabilmesi ve objektifliğin sağlanması açısından mevcut yönetmeliğin uygulanmasına vurgu yapılmaktadır.

c. *Yönetmeliğe Uyulmaması*

İdare mahkemelerin iptal gerekçelerinde yukarıda belirtildiği gibi özellikle yetki devri ve duyuru yapılmamasının yanı sıra yönetmelikteki bütün hususların işletilmediğinden hareketle aşağıda sunulan bazı atamaların iptal edildiği görülmektedir.

*“Yönetmelik hükümleri doğrultusunda duyuru yapılarak başvuruların alınması, bu başvurular arasında yine yönetmelikte aranan şartlara en uygun olan adayın seçilmesi ve atanması gerekirken, doğrudan 657 sayılı kanununun 76. maddesi ve 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'da verilen yetkiler kullanılarak tesis edildiği, dolayısıyla başta idare olmak üzere herkesi bağlayıcı kurallar öngören genel düzenleyici işlem niteliğindeki Yönetmelik hükümlerinin uygulanmadan tesis olunduğu anılan dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”*

*“Aktarılan düzenlemelerin, eğitim kurumlarına yönetici seçiminde ve atamasında birden çok adayın değerlendirilerek en liyakatli olanın atanmasının yapılmasını sağlamaya yönelik ve halen yürürlükteki mevzuat kuralları olduğu şüphesizdir. Bu durumda, idare için bağlayıcılık içeren düzenlemeler göz ardı edilerek tesis edilen işlemde amaç yönüyle hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”*

*“Bunun yanında yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim kurumları yöneticilerinin bu göreve atanmalarında kariyer ve liyakat ilkesi, norm kadro ve hizmet puanı üstünlüğü temel ilke olarak belirlenmiş, bu ilkelerin uygulanması ve atamaların objektif temelde yapılabilmesi amacıyla atama yapılacak kadrolar için duyuru yapılması zorunluluğu getirilmiş ve yapılan başvurunun Yönetmelikte okul müdürlüğü görevi için belirlenen şartları taşıyanlar arasında yönetici değerlendirme formunda belirtilen ölçütler doğrultusunda puanlaması yapılarak ilgililerin tercihleri ve puan üstünlüğü gözetilerek atamaların yapılması öngörülmüştür.”*



Bakanlık tarafından kanunlar gerekçe gösterilerek yapılan atamalar, idare mahkemeleri tarafından aynı kanunlardan birine dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edildiği gerekçesiyle iptal edilmiştir. Buna göre atama yapılacak okul ve kurum müdürlüklerinin duyurulması, başvuruların alınması, değerlendirme formundaki ölçütlere göre puanların sıralanması ve tercih üstünlüğüne göre yönetici atamalarının yapılması gerektiği gerekçelerde ifade edilmektedir.

### **Tartışma ve Sonuç**

Merkeziyetçiliğin ürünü olan kanunlar ve politikalar, uygulama aşamasında kamu görevlileri arasında yetki karmaşasına yol açmaktadır. 20. yüzyılın ikinci yarısında soğuk savaş yıllarının ürünü, militarist ve otoriter eğilimleri baskın, tek tip insan yetiştirme felsefesini temel alan kanunlar, insanlar arası adaletsizliğe, kurumlar arası ise çatışmaya neden olmaktadır. Son elli yıl içerisinde insan, evren, devlet, yönetim gibi temel kavramlara yönelik bakış açılarında paradigma değişikliği yaşanmış, insan ve değer merkezli anlayışlar ön plana çıkmaya başlamış, insan merkezli yönetim anlayışı, en sık tekrarlanan sloganlardan biri haline gelmiştir. Bu doğrultuda yürütme ve yargı organlarının da bu temel felsefenin özünü yansıtacak düzenleme ve uygulama içerisine girmeleri zorunluluk arz etmektedir. Postmodern çağda sorumluluğun ve karar verme yetkisinin mümkün olduğu kadar okullara aktarılması yoluyla otonom bir okul anlayışının gerekliliği (Hesapçıoğlu, 1998) vurgulanmaktadır.

Bu araştırmada ön plana çıkan değerlerin bazı kavramlar çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. İdare mahkemeler tarafından vurgulanan değerler olarak *kanuna uygunluk, hizmet gereği, kamu yararı, eşitlik, yerindelik, objektiflik, yetkililik* gibi kavramların altı çizilmektedir. Bakanlığın da, aynı kavramları dayanak göstererek işlem tesis ettiğini savunması, çelişkili bir duruma yol açmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığının genel kamu yönetimini düzenleyen 657 Sayılı Kanunu (DMK) esas alarak eğitim yöneticisi ataması bu döneme ait yeni bir durum değildir. Özellikle üst düzey atamalar olmak üzere bütün iktidarlar eğitim yöneticilerinin atamalarında bu kanunun 76. maddesine sıklıkla başvurmuştur. Son yıllarda kamuoyunda yoğun olarak tartışılmasına karşın eğitim de dâhil olmak üzere bürokrasi basamaklarında bu kanuna dayanılarak yapılan oldukça fazla atama görmek mümkündür. Bu kanunun 71 ve 76. maddeleri, *kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden memurları, buldukları kadro derecelerine eşit veya daha üst kadrolara naklen atama yapabileceğini* belirtmektedir. Herhangi bir şarta bağlı olmadan üst görevlere atanma konusunda,

bürokrasiyi tam yetkili kılan bu hüküm, genel kamu yönetiminde olduğu gibi eğitim kurumları yöneticiliklerine atama konusunda da sıkça uygulanmıştır. Kanunun felsefesi, yönetimin elini sınırlayacak bütün engelleri kaldırmayı hedeflediğinden yargı organlarına yürütmeyi durdurma yetkisinin, ancak birçok şartın birlikte gerçekleşmesine bağlı olarak tanımaktadır (2577/2-27). Atama yönetmeliklerinin olmadığı dönemlerde bürokratik ve siyasi otoriteler uygun gördükleri kişiyi herhangi bir ölçüte bağlı olmadan eğitim veya okul yöneticisi olarak atamışlardır. Atama yönetmelikleri hazırlanmaya başlandığı 90'lı yıllardan sonra da bu maddeye dayanılarak atama yapılmaya devam edilmiş, gerektiğinde (!) yönetmelikler yok sayılmıştır. Bazen de eski yönetmeliğin çeşitli sebeplerle yürürlükten kalktığı, idare mahkemelerce hükümsüz bırakıldığı veya yeni yönetmelik hazırlanma aşaması olan geçiş dönemlerinde bu maddeye dayanılarak önemli görülen kadrolara atamalar yapılmış, daha sonra ise diğer memurlar için atanma ölçütleri belirlenmiştir (Aslanargun, 2011).

Yürütme ve yargı organlarının her ikisi de, yetkilerini kanunlardan aldıklarını iddia ederek karşı karşıya gelmektedir. 1965 tarihli 657 sayılı kanuna göre yapılan işlemlerin, 1982 tarihli 2577 sayılı kanuna göre, 2010'lu yılların örgüt ve yönetim dünyasında yorumlanması oldukça garip bir durumdur. 1965'li ve 1982'li yılların dünyasını ve bakış açısını yansıtan kanunlarla 2011 yılındaki insanı, örgütü ve yönetim anlayışını değerlendirmek, çatışma ve çelişkilerin en temel sebebidir. Adı geçen kanunların hazırlandığı yıllar ve ortam göz önüne alındığında oldukça merkezîyetçi-militarist yönetimlerin ve politikaların dünya genelinde egemen olduğu bir dönemde bütün yetkilerin yöneticilerin elinde toplandığı ve halkına güvenmeyen anlayışlardan bahsetmek mümkündür. İki kutuplu dünyada güç dengeleri arasında yerini bulmaya çalışan ve tek tip insan yetiştirmeye programlanmış merkezîyetçi bir kamu yönetimi öngörülmüş, idare mahkemeleri ile de yeni rejimler için korunaklı alanların sağlanması amaçlanmıştır (Al, 2012; Kaya, 1977; Turan, 2009). Bu doğrultuda hazırlanan kanunlarda yönetimin yetkisinden ve gücünden, vatandaşların ise sorumluluk ve görevlerinden sıkça bahsedilmektedir.

Adı geçen kanunlar oldukça uzun süre yürürlükte olmasına ve hazırlandıkları ortam gereği idareyi kısıtlama ve takdir yetkisini kaldırmaya yönelik karar veremeyecekleri özellikle vurgulanmasına rağmen özellikle son yıllarda iptal davaları ile birlikte karmaşa yaşanmaktadır. İdare mahkemelerinin uzmanlık gerektiren eğitimin teknik ve felsefî yönleri hakkında bilirkişiye danışması (Gür, 2009) yapılan atamalarda önüne gelen davayı salt yazılı hukuk kuralları açısından değerlendirmek yerine, atanan kişinin liyakat ve ehliyeti ile birlikte yönetim bilimi ve sosyolojisi açısından

da inceleme konusu yapabileceği (Tortop, İspir ve Aykaç, 2005) ifade edilmektedir. Son yıllardaki karmaşaya bakıldığında, eğitim kurumları üzerinden bir güç savaşı yürütüldüğü izlenimi verilmektedir. Buna göre ya yürütme organı hiçbir zaman olmadığı kadar keyfi atamalar gerçekleştirmekte ve kanunlardaki yetkiye dayanarak ilk defa eğitim yöneticisi atamaktadır veya yargı organı daha önce “idarenin takdiri” olarak değerlendirdiği birçok hususu, yürütme ile olan düşünce farklılığından dolayı güç mücadelesi haline getirmekte, bir anlamda eğitim kurumları üzerinden bir güç savaşı yaşanmaktadır. İdare mahkemelerinin siyasal iktidarın eğitim konusundaki tasarrufları konusunda canla başla mücadele ettiği, kimi zaman katsayısıyla ilgili hükümetin bir tasarrufunu iptal ettiği, kimi zaman törenlerdeki değişiklikleri engellediği, kimi zaman da bir il müdürünü defalarca göreve iade ettiği (Al, 2012) eleştiri konusu olabilmektedir. Bu yetki savaşı içerisinde eğitim örgütlerinin yaşadığı belirsizliğin neden olacağı değer kaybı henüz gündeme gelmemektedir.

Kanunlar arasındaki uyumsuzluk, alt ve üst normların birbiriyle çelişmesi, güncelliğini yitirmiş kanunlarla kamu düzeninin sürdürülmeye çalışılması, devlet organları arasında güç mücadelesinin sahnelenmesine neden olmaktadır. Yürütme organı atama yapmakta, yargı organı iptal etmekte, yürütme organı ise mahkeme kararını şeklen uygulayarak aynı kişileri vekâleten o makamlarda yönetici olarak görevlendirmektedir. Kamuoyu tarafından bir sonraki hamle merak edilmektedir. Yargıya ve yönetime olan güven zedelenmekte (Ulutaş, 2009), kurumlar arasında yetki karmaşası ve geriye dönük iptal işlemleri okul kültürünün oluşmasını engellemekte, günü birlik yönetici değişimine sahne olmaktadır. Yetki ve yorum karmaşası ortadan kaldırılması gereken en önemli problemlerdendir. Bakanlık da, mahkemeler de yasal mevzuata bağlı olarak işlem tesis ettiklerini belirtmekte, ortada iki ciddi devlet kurumu açısından güven kaybı yaşanmaktadır. Bakanlık kanunları işaret ederek kendi çıkardığı yönetmelikleri görmezden gelmekte ve üst norm olan kanunların uygulanmasının alt norm olan yönetmeliklerle sınırlandırılmayacağını savunmaktadır. Buna karşın mahkemeler, yönetmelik hükümlerine aykırı işlemleri durdurmakta, kanun yerine özel uygulama basamağı olan yönetmeliğe uygunluğu öne çıkarmaktadır.

Sonuç olarak kamu düzenini sağlamakla görevli kurumların toplumsal açıdan meşru kabul edilecek davranışları sergilemesi, yönetim ve halk arasındaki güven duygusunun oluşmasına katkı sağlar. Toplumun okuldan beklediği değerler arasında sayılan sorumluluk, saygı, adalet, özgürlük gibi insani değerlerin (Ekşi, 2009) bizzat eğitim ve kamu yöneticileri tarafından sahiplenilmesi gerekmektedir. Toplumsal değerlerden olan, yasama ve yargı

kurumlarının altını çizdiği adalet, kanuna uygunluk, yerindelik, objektiflik, eşitlik, kamu yararı gibi değerlerin kurumlar tarafından kendilerini meşrulaştırmak amacıyla kullanılması yerine toplumun kabul ettiği bir anlamda yorumlanması daha isabetlidir.

### Kaynaklar/References

- Al, H. (2012). *Danıştay'ın rejimle olan kan bağı, açık görüş*.www.stargazetesi.com.Erişim tarihi 07.08.2012.
- Aslanargun, E. (2011).Türkiye’de okul yönetimi ve atama yönetmelikleri.*e-Journal of New World Sciences Academy (NWSA), Education Sciences*, 1C0466, 6(4), 2646-2659.
- Başaran, İ. E. (2000). *Yönetim* (3. Basım). Ankara: Feryal.
- Beaty, B.R. (2004). Feeling like a leader, the emotions of leadership. In H. Tomlinson (ed.), *Educational management, major themes in education*, 1 (pp. 179-207). London: Routledge.
- Bursalıoğlu, Z. (1992). Görev, yetki ve sorumluluk üzerine.*Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*,25(1), 5-9.
- Bursalıoğlu, Z. (2003). *Eğitim yönetiminde teori ve uygulama*(7. Basım). Ankara: Pegem A.
- Can, N. ve Çelikten, M. (2000). Türkiye’de eğitim yöneticilerinin yetiştirilmesi süreci.*Milli Eğitim Dergisi*, (148).
- Celep, C. (2007). Okullarda bilgi yönetim kültürü geliştirmede okul yöneticilerinin rolü.*Eğitime Bakış*, 3(8), 15-22.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research, techniques and procedures for developing grounded theory*(3rd ed.). Los Angeles: Sage.
- Çam, E. (1984). *Siyaset bilimi*. İstanbul: Der.
- Çelik, V. (2007). Karakterin ölümü ve moral liderlik.*Eğitime Bakış*, 3(8), 40-43.
- Ekşi, H. (2009). *İnsanın gelişim çağları ve eğitim*.Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Derneği, Öğretmenlik Vizyon Programı Seminer Notları, <http://www.ebsad.org/makaleler>, Erişim Tarihi 18.11.2011.
- Eryılmaz, H. (2008). *Hukuksal düzenlemeler ve uygulama yönünden Türkiye’de Eğitim yöneticiliği*.<http://www.urlaexpres.com/artikel.php?artikel>, Erişim Tarihi 25.10.2011.
- Gönenç, L. (2011). *Dünya’da ve Türkiye’de yüksek yargı kurulları*. Anayasa Çalışma Metinleri 4, İstanbul: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV).
- Greenfield, T.B. (2004). Theory about organisation: a new perspective and its implication for schools.In H. Tomlinson (ed.), *Educational management, major themes in education*, 1 (pp. 71-94). London: Routledge.

- Greenfield, T. B., & Ribbins, P. (2004). Educational administration as a humane science, conversation between thomas greenfield and peter ribbins. In H. Tomlinson (ed.), *Educational management, major themes in education, 1* (pp. 95-134). London: Routledge.
- Gümüşeli, A. İ. (2001). Çağdaş okul müdürünün liderlik alanları. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, (28), 531-548.
- Günday, M. (2003). *İdare hukuku* (8. Basım). Ankara: İmaj.
- Gür, B. (2009). *Kastlaştırma*. <http://www.zaman.com.tr/haber.do>, Erişim Tarihi, 21.09.2011.
- Hesapçioğlu, M. (1998). Postmodern çağda eğitim yönetimi ve eğitim örgütü. İçinde M. Hesapçioğlu ve H. Taymaz (eds.), *Türkiye'de eğitim yönetimi* (ss. 97-103). Ankara: Kültür Koleji Eğitim Vakfı Yayınları.
- Karaman-Kepenekçi, Y. (2011). Educational administrators' education in law. *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 44(1), 1-16.
- Katılmış, A., Ekşi, H. ve Öztürk, C. (2010). Sosyal bilgiler dersi kazanımlarıyla bütünleştirilmiş bilimsellik odaklı karakter eğitimi programının etkililiği. *Sosyal Bilgiler Eğitimi Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 50-87.
- Kaya, Y. K. (1977). *İnsan yetiştirme düzenimiz* (2. Baskı). Ankara. Nüve.
- Resmi Gazete. (1965). *Devlet Memurları Kanunu*, 23.07.1965 Tarih ve 12056 Sayılı Resmi Gazete, Kanun No, 657.
- Resmi Gazete. (1982). *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 20.1.1982 Tarih ve 17580, Sayılı Resmi Gazete, Kanun No, 2577.
- Resmi Gazete. (1992). *Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, 12.5.1992 Tarih ve 21226 Sayılı Resmi Gazete, Kanun No, 3797.
- Resmi Gazete. (2009). *Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirmelerine İlişkin Yönetmelik*, 13.8.2009 Tarih ve 27318 Sayılı Resmi Gazete.
- Resmi Gazete. (2011a). *Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirmelerine İlişkin Yönetmelik*, 09 Ağustos 2011 Tarih ve 28020 Sayılı Resmi Gazete.
- Resmi Gazete, (2011b). *Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, 14 Eylül 2011 Tarihli ve 28054 Sayılı Resmî Gazete.
- Snape, D., & Spencer, L. (2003). The foundation of qualitative research. In J. Ritche and J. Lewis (eds.), *Qualitative research practice* (pp. 1-23). London: Sage.
- Starratt, R.J. (2004a). *Etik liderlik*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Torlak, Ö. (2007). Yönetimde ahlak ve sorumluluklar. *Eğitime Bakış*, 3(8), 34-40.
- Tortop, N., İspir, E.G. ve Aykaç, B. (2005). *Yönetim bilimi*. Ankara: Yargı.

*Engin Aslanargun*

- Turan, S. (2009). Centralisation paradigm of tradition versus decentralisation as the imposition of modernity in Turkish Educational System. In A. Nir (ed.), *Centralisation and school empowerment: from rhetoric to practice*. New York: Nova Books.
- TES. (2010). *Hukuk, davalar ve sonuçlar*. <http://www.turkegitimsen.org.tr/> haber Erişim tarihi 20.10.2011.
- Ulutaş, B. (2009). Türkiye’de idari yargı kararlarının uygulanmasındaki güçlükler. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(28), 21-35.
- Willis, J. W. (2007). *Foundation of qualitative research: Interpretive and critical approach*. USA: Sage.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2005). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemler*(5. Baskı). Ankara: Seçkin.

**İletişim/Correspondence:**

Yrd. Doç. Dr. Engin Aslanargun  
Düzce Üniversitesi  
Eğitim Fakültesi  
Eğitim Bilimleri Bölümü  
Düzce  
e-posta: enginaslanargun@gmail.com

Received: 14/01/2012  
Revision received: 15/08/2012  
Approved: 17/08/2012