

Araştırma Makalesi / Research Article

KÖY KANUNU VE TARİHÇESİ “442 SAYILI KÖY KANUNU’NUN TARİHİ VE MEVCUT DURUM ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME”

Mehmet ARSOY*

Öz

Türkiye Cumhuriyeti, 2000’li yıllara girerken yerel yönetimler üzerinde bir dizi reform gerçekleştirmiştir. Bu reformlar yerel yönetim birimlerinin daha etkin ve verimli çalışmasına ve birimlerin daha demokratik bir yapıya sahip olmasına imkân vermek için oluşturulmuştur. Ancak bu süreçte Köy Kanunu, reformun dışında tutulmuştur. Bu çalışmada 1924 yılından bu yana yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu’nun tarihsel bir perspektiften irdelenmesi ve mevcut tablonun değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Belgesel kaynak tarama¹ yöntemiyle ulaşılan veriler analiz edilip, tarihsel akış şeması içerisinde köy idaresinin dünü ve bugünü ele alınmış son olarak da ilgili düzenlemeye ilişkin son durum ortaya konulmuştur. Devam eden bir sürecin incelenmesi ile mevcut durumun nasıl ilerleyebileceğini analiz etmek, çalışmanın maksadını oluşturmaktadır. Çalışma, güncel durumun değerlendirilmesiyle tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Köy, Köy İdaresi, Mahalli İdareler, İdari Teşkilat.

* Van Kaymakam Adayı, Kamu Politikası Yüksek Lisans Mezunu, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Marmara Üniversitesi, mehmet.arsoy@icisleri.gov.tr, ORCID ID: 0000-0002-4557-3131

¹ Belgesel kaynak tarama, çalışmanın yöntemi olarak belirlenmiştir. Konuya ilişkin yayımlanmış olan çalışmalar derlenmiş ve güncel durumu ortaya koyan veriler incelenmiştir.



THE LAW OF VILLAGE AND ITS HISTORY “AN EVALUATION ON THE HISTORY OF THE VILLAGE LAW NO. 442 AND CURRENT SITUATION ”

ABSTRACT

The Republic of Turkey has carried out series of reforms on local administrations in the beginning of the 2000's. Those reforms were created to enable local administration units to work more effectively and efficiently also to have more democratic structure. However, The Village Law was excluded from the process of the reform within that period. In this study, it is aimed to examine The Village Law, which has been in vigour since 1924, over a historical perspective and to evaluate the current situation. The data that were obtained through the documentarial source scanning method has been analyzed, the past and the present of the administration of village have been discussed within the historical flow chart, and the final situation regarding the relevant regulation has been revealed. Analysing where the current situation might lead by the examination of an ongoing process contains the importance of the study. The study has been completed with the evaluation of the current situation.

Keywords: *Village, Administration Of Village, Local Administrations, Administrative Organization.*

GİRİŞ

Köy idaresi Osmanlı Devleti’nin en eski kurumlarından olmakla birlikte yasal zeminine yakın bir dönemde kavuşmuştur. İlk yasal düzenlemelerine 19. yüzyılın başlarında rastlanan köy idaresi, Sultan II. Mahmut zamanında değişen ve dönüşen bir yapıda varlığını korumuştur. Günlük şartlara ve ihtiyaçlara göre çeşitli düzenlemelere tabi tutulan köy idaresi, Türk toplumunun dününün ve bugününün iyi anlaşılabilmesi için önemli bir konumdur. Hem Osmanlı Devleti’nin en önemli gelir kaynağı olan tarım sektörünü içermesi hem de toplumsal ilişkilerin en açık halini ihtiva etmesi yönüyle köyler, tarihin her safhasında önemlerini korumuşlardır.

Tanzimat ve Islahat Fermanlarının ilanlarının ardından hukuk devleti ilkesi etrafında devlet yapılanmasını düzenlemeye tabi tutan Osmanlı idaresi, iltizam düzeninin kaldırılmasıyla birlikte taşrada, doğrudan merkeze bağlı bir toplum yaratabilmek gayesiyle pek çok düzenlemeye gitmiştir. Bu düzenlemeler toplumun devlete olan bağına arttırabilmek daha adil bir yönetim oluşturabilmek ve yükseliş dönemindeki gibi dünya siyaseti açısından söz sahibi olan bir Türkiye yaratabilmek amacından ileri gelmiştir.

Modern bir devlet oluşturabilmek için girişilen reform denemelerinin ilk örneklerine Sultan III. Selim döneminde rastlanmaktadır². Daha çok askeri alanda gerçekleştirilmeye çalışılan düzenlemeler daha sonraki padişahların dönemlerinde idari alana da sıçramış ve merkezden taşraya pek çok yeni kurum ihdas edilerek yeni denemelere girişilmiştir. İlk nüvelerinin Sultan II. Mahmut döneminde atıldığını öğrendiğimiz muhtarlık teşkilatı, temelde halk ile devlet arasında bir köprü vazifesi görmesi istemiyle kurulmuş ve İstanbul’da Bilâd-ı Selâse’de³ gösterdiği başarıların ardından Anadolu’da da uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemin ruhu dikkatle irdelendiğinde temelde istenenin, devlet gelirlerini arttırmak, işleyen bir vergi sistemi ihdas etmek, halkın yönetime olan bağına güçlendirmek ve bozulmaya yüz tutmuş idari meşruiyeti yeniden canlandırmak olduğunu görmekteyiz.

² Karpaz, Osmanlı Modernleşmesi çalışmasında, klasik dönem Osmanlı toplumunun çözülme sürecini 18. yüzyılın başlarına tarihlemektedir.1695-1730 yılları arasında “Osmanlı’nın kapitalizme açılma süreci” olarak nitelendiren Karpaz, bu dönemde yaşanmaya başlanan dönüşümün önemli olduğunu vurgulamaktadır. Detaylı bilgi için bkz. Karpaz, K (2019), *Osmanlı Modernleşmesi*, İstanbul, Timaş Yayınları (2. Baskı)

³ Eyüpsultan, Galata ve Üsküdar’ı temsil eden “üç belde” anlamında kullanılan tamlamadır.



1800'lü yılların başından 1850'lere kadar yerel idare birimlerinin özerkliklerinin artırılmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir. 1850'lerden başlayarak⁴ yeni düzenlemelere gidilmiş; 1852, 1855 ve 1858 senelerinde yayımlanan nizamnameler ile idari düzen, 1858 senesinde yayımlanan Arazi Kanunnamesi ile de toprak düzeni yeniden ele alınmıştır. 1861 tarihli Cebel-i Lübnan Nizamnamesi ile özerkliğin önünün açıldığı endişesine kapılan payitaht, 1863 senesinde Keçecizade Fuat Paşa başkanlığında, Ahmet Cevdet Paşa ve Mithat Paşa gibi önde gelen Osmanlı bürokratlarının da bulunduğu bir komisyon oluşturmuş ve son asrın en önemli düzenlemelerinden olan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesini uygulamaya geçirmiştir.

Bu nizamname uyarınca Balkanlardan başlayarak yeni bir idari teşkilat modeli benimsenmiştir. Bu çalışma açısından nizamnamenin önemi ise, köy idaresine yer vermiş olmasıdır. 1864 tarihli nizamname uyarınca çeşitli vilayetler oluşturulmuş ve Fransız "*departement*⁵" sisteminin aksine büyük vilayetler öngörülmüştür. 1871 tarihli nizamname ise köy idaresinin başı olarak muhtarın görev ve sorumluluklarını detaylıca ele almıştır. 1876 yılında Kanun-i Esasi'nin ilanı ile birlikte hukuk devletinin en önemli aşamasına geçilmiştir.

Sultan II. Abdülhamid döneminde merkezi idarenin taşra üzerindeki ağırlığı artmış olsa da milliyetçilik akımının baş göstermesi ve rakip devletlerin Osmanlı'yı bölme politikaları uyarınca yaşanan ayaklanmalar ve ayrılıklar, büyük dönüşümler getirmiştir. Osmanlı'nın son asrı böyle geçmiş ve 1. Cihan Harbi'nin yarattığı yıkım ve imkânsızlıklarının içinden Türkiye Cumhuriyeti doğmuştur. Cumhuriyetin ilanının akabinde 1924 senesinde Köy Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, yerel yönetim mevzuatları arasında en uzun süre yürürlükte kalan kanunumuz olarak tarihe geçmiştir.

2000'li yıllara girilirken hem Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde hem de idari ihtiyaçlara binaen yerel yönetimlerde yapısal reformlar başlamış

⁴ Daha net bir tarih verilmesi gerekirse 1849 Nizamnamesiyle birlikte başlayan süreç kastedilmektedir.

⁵ Türk idare sisteminde mahallî idare olarak anılan 3'lü bir yapı vardır. Bunlar il özel idaresi, belediye ve köydür. Fransa'da da üçlü bir mahallî idare ayrımı bulunmaktayken bunlar region (bölge), departement (il) ve commune (belediye) şeklindedir. Departement, bizim mahallî idare sistemimizdeki il özel idaresine denk gelmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Gözler, K. "*Osmanlı/Türk İl Özel İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi*" (yayımlanmamış makale)

ve Anayasada zikredilen 3⁶ mahalli idareden 2’sinin⁷ kanunları yenilenmiş, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ihdas edilmiştir.

22 Temmuz 2007 seçimlerinin ardından kurulan 60. Hükümetin programları çerçevesinde Köy Kanunu’nun yeniden yazılması amaçlanmış ve bu çerçevede de çalışmalar düzenlenmiştir. Taslak bir kanun metni ortaya çıkarılmış olmasına rağmen, 2012 senesinde çıkartılan 6360 sayılı, bugünkü adıyla “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” yeni düzenlemeler getirmiş ve Köy Kanunu’nda öngörülen pek çok yapıyı işlevsiz kılmıştır. Bu nedenle de uygulama rafa kaldırılmıştır. Ancak köy idarelerinin beklentileri varlıklarını sürdürmektedir.

Bu çalışmada, bahsedilen tarihsel süreç incelenmiş, mevcut durum üzerine değerlendirmelerde bulunulmuştur. Yalnızca bir tarih okumasından ziyade bir durum değerlendirmesi ve neden sorgulaması amaçlanmıştır. Türk toplumunun köklerinin yattığı köy idaresi milletin karakterini irdelemek açısından hayati bir öneme sahiptir. Bu hususun irdelenmesi ise çalışmanın önemini oluşturmaktadır. Çalışma, tüm bileşenlerin değerlendirilmesi ile tamamlanmıştır.

1. KÖY KANUNUNUN TARİHÇESİ

Başlık her ne kadar Köy Kanunu’nun tarihçesi olsa da Kanunun 1924 yılında yürürlüğe girmiş olması hasebiyle tam olarak bir ayırım noktası, bir milat oluşturmamaktadır. Bu nedenle de alt başlıklar cumhuriyet öncesi köy idaresi ve cumhuriyet sonrası köy idaresi olarak tasnif edilmiştir.

Cumhuriyet öncesi köy idaresi olarak, klasik dönem Osmanlı Devleti’nden ziyade Osmanlı Devleti’nin son ve en uzun yüzyılı⁸ olarak nitelenen 19. yüzyıldaki yapı ve bu yapının uğradığı değişiklikler ele alınmıştır. Cumhuriyet sonrası dönemde ise 442 sayılı kanun ile başlayan süreç, yerel yönetimler reformuna kadar incelenmiştir.

⁶ İl özel idaresi, belediye ve köy.

⁷ İl özel idaresi ve belediye.

⁸ İlber Ortaylı’nın kitabının ismine atıfla bu tabir kullanılmıştır. Ortaylı, İ. (2017), İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Timaş Yayınları, 46. Baskı



1.1. Cumhuriyet Öncesi Köy İdaresi

Osmanlı Devleti'nde köy idaresi, devletin kuruluşundan yıkılışına kadarki tüm süreçte varlığını sürdürmüştür. Öyle ki İmparatorluğun sosyo-kültürel, ekonomik ve yapısal hemen tüm ilişkileri köy idari birimi ve onun varlığıyla şekillenmiştir. Ancak çalışmanın konusu olarak kastedilen köy idaresi birimlerinin, muhtarlık şeklinde ilk yapılanmasına 1829 yılı İstanbul'unda rastlanmaktadır. Galata, Üsküdar ve Eyüp'ü kapsayan bu teşkilat, yerelde hayatını idame ettirmeye çalışan tebaanın sorunlarıyla doğrudan ilgilenilmesi gayesiyle oluşturulmuştur. Halk ve yönetim arasında bir aracı rolünde bulunan muhtar (Çadircı, 2017: 14-15) bugünkü anlamda bir yerel yönetim şeklinde değildir. 1829'da teşkil olunan muhtarlık idaresi günümüz köy idaresinin temelini oluşturmuş olsa da özerkliğe sahip yerel bir idareden ziyade taşra teşkilatının bir parçası gibi hareket etmiş ve bu minvalde görevlere sahip olmuştur. Çadircı'nın Lütfi Tarihi'nden aktardığına göre muhtarlık teşkilatı hakkında şu notlar yer almaktadır:

“Tanzimat'a doğru imamların zulmünden ve istibdadından halkı kurtarmak ve istişare ile iş gördürmek için yanlarına birer ikişer muhtar verildi ve muhtarlar da yalnız bırakılmadı, biraz sonra bunların yanına üç, beş kişilik ihtiyar heyetleri katıldı. Muhtar ve ihtiyar heyetlerini ahali seçerdi⁹.”

Bahse konu dönem incelendiğinde merkez ile yerel idare¹⁰ arasındaki en temel sorun güven üzerinedir. Yüzyıllardır süregelen iltizam usulünün kaldırılması ve yerine bu sistemin boşluğunu layıkıyla doldurabilecek bir düzenin bir türlü tesis edilememesi sorunları ortaya çıkarmıştır. Ancak köy idaresinin tesisi üzerine yerel yapıların daha fazla söz sahibi olmasının önü açılmış ve idari taksimat açısından yeni bir döneme girilmiştir.

Muhtarlık teşkilatında sağlanan başarı üzerine 1833 yılında da İstanbul dışındaki ilk muhtarlık örgütü Kastamonu'da kurulmuştur. Muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani, yani birinci muhtar ve ikinci muhtar şeklinde isimlendirilen idareciler, seçtikleri bölgede göreve başlamışlardır. Bu uygulama zamanla devletin neredeyse tüm idari birimlerinde uygulanmaya başlanmıştır (Çağdaş,

⁹ Çadircı'nın aktardığı bu bölüm *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı* adlı eserden alıntılanmıştır. Detaylı bilgi için bkz. Osman Nuri Ergin, *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, İstanbul, 1936

¹⁰ 19. Yüzyıl Osmanlı idari yapılanmasında bugünkü anlamda yerel idare bulunmamaktadır. Tüm idari birimler merkezin taşra uzantısı olarak göze çarpmaktadır. Ancak üstlendikleri beledi hizmetler habesiyle bugünkü anlamda da bir taşra idaresi olarak bu yapıları tanımlamak doğru olmayacaktır.

2011: 399). Karal’dan aktaran Çadircı, Karal’ın *Osmanlı Tarihi* adlı eserinin V. cildinde halkın yönetimle olan ilişkilerinde aracılık yapabilecek niteliğe sahip muhtarlıkların teşkil edildiğinin yazdığını söylemektedir (Çadircı, 2017: 14). Zira yerelde giderek artan bir düzensizlik bulunmaktadır. Bu toplumsal bozulma aslında bir dönüşümün eseri olarak ortaya çıkmıştır. *Osmanlı Modernleşmesi* adlı eserinde Karpat bu dönüşümün başlangıcını 1606 tarihli Zitvatorok Barış Antlaşması’ndan başlatmaktadır. Bir ara dönem tanımlaması yapan Karpat, bu dönüşüm sürecini 1774 tarihli Küçük Kaynarca Antlaşması’na kadar götürmektedir (Karpat, 2019: 20). Ancak bu dönüşüm ve değişim, Sultan III. Selim ve ardından Sultan II. Mahmut ile ivme kazanmış ve artık iş göremez durumdaki kurumlar ve yapılar yerine yenilerinin inşasına hız verilmiştir.

Sultan 2. Mahmut’un yerine Sultan Abdülmecid’in tahta geçmesinin ardından ilan edilen Tanzimat Fermanı,1840’lardaki dönüşümün mihenk taşı olarak oluşturmaktadır. Yeni bir vergi toplama modeli benimsenerek iltizam sistemi yerine doğrudan merkezden atanan muhassıl adı verilen görevlilerin olduğu bir idari model geliştirilmiştir (Efe, 2009: 91). Bu denemenin başarısızla sonuçlanması nedeniyle 1842’de yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve Osmanlı idari yapılanması eyalet-sancak-kaza ve köy şeklini almıştır (Eryiğit & Kalafat, 2019: 56). Dönemin temel idari sorunsalı taşrada asayişin tesisi ve düzenli çalışan bir vergi sisteminin oluşturulması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle de dönem boyunca sürekli bir düzenleme denemesine gidildiği görülmektedir. 1842 düzenlemelerinin ardından 1846, 1849, 1852, 1855, 1858, 1861 düzenlemeleri öne çıkmaktadır (Efe, 2019: 39-45). Bu idari yapılanma modellerinin pek çoğu eyalet idaresini düzenlemeye yönelik olsa da içlerinde köy idari yapılanmasına değinmeler de bulunmaktadır. Örneğin kaza müdürlerinin görevlerinin sıralandığı 1842 düzenlemesinde, oluşturulan küçük kaza meclislerinde, imam ve muhtar tarafından ortaklaşa hazırlanarak bu meclislere gönderilecek olan vergi dağıtım cetvellerinin incelenmesi ve evvelki senenin kayıtlarıyla kıyas edilip vergideki değişmelerin incelenmesi öngörülmüştür. Bu sayede azalan ya da artan verginin nedenlerinin irdelenmesi amaçlanmıştır. Azalan vergi cetveline sahip bir köyün göç verip vermediği ya da vefat eden kimsenin olup olmadığının tespit edilmesi istenmiştir (Çadircı, 2017: 235).

1849 yılındaki talimatnameye ayrıca kısaca yer vermek faydalı olacaktır. 9 Bölüm ve 68 maddeden oluşan talimatnamede eyalet, sancak ve kaza

yönetiminin yanında köy idaresinin de görevleri ve yöneticileri düzenlenmiştir. Sultan Abdülmecid döneminde yayımlanan bu talimatname taşrayı merkeze daha fazla bağlamayı amaç edinmiştir ancak aksi yönde sonuçlar doğurmuştur (Kaştan, 2016: 81).

1864 yılına kadarki süreçte Osmanlı taşra idaresi pek çok düzenlemeden¹¹ geçmiştir. Ancak tüm bu düzenlemelerin ortak amacı iltizam modelinin kaldırılması akabinde yaşanan boşluğu doldurmak, sağlıklı işleyen bir idari yönetim sistemi yaratmak ve halkın devlete olan bağlılığını tekraren tesis etmektir. En önemli düzenleme ise 1864 yılındaki Vilayet Nizamnamesi ile sağlanmıştır. Daha evvel ifade olunan birinci ve ikinci muhtar uygulaması 1864 düzenlemeyle birlikte değişikliğe uğramış, ikinci muhtarın yerine ihtiyar heyeti gelmiştir (Çadırcı, 2017: 307). Kıyas olması için günümüzde de aynı uygulamanın devam ettiğini söylemekte yarar vardır. Köyün pek çok önemli kararı ihtiyar heyetlerinde alınmaktadır¹².

1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi de köy idaresine ilişkin önemli düzenlemeler getirmiştir. Yönetimin yeni idari birimi olarak karşımıza nahiye çıkmaktadır. Nüfusu beş yüzün¹³ üzerindeki köy ve çiftliklerin bir nahiye teşkil ettiği nizamnamede yer almaktadır. Köy idaresine ilişkin bir düzenleme olarak karşımıza çıkan bu durum kaza içerisindeki köylerin ve konumlarına göre çiftliklerin yeniden tesisini öngörmektedir. Nahiye idari biriminin teşkiliyle nahiye meclisleri de oluşturulmuştur. Bu meclisler, nahiye biriminin kapsadığı köylerin ihtiyar meclisleri tarafından seçilerek görevlendirilecek dörder üyenin katılımıyla hayata geçirilmiştir. Ülkenin idari yapılanmasını vilayet, liva yani sancak¹⁴, kaza, nahiye

¹¹ 1840, 1842, 1845, 1849, 1852, 1855, 1858 ve 1861 talimat ve nizamnameleri bunlara örnek olarak verilebilir. Bu nizamnameleri 2 parçaya ayırırsak, 1849 düzenlemesine kadarki nizamnameler, yerelde bir denge politikası gütmüştür. Öyle ki Sened-i İttifak ile başlayan yerel eşrafın yönetimde söz sahibi olması hususu artarak devam etmiştir. Yereldeki idarenin kontrol altında tutulabilmesi için vergi toplayıcıların merkezden gönderilmesi, adli makamların merkeze bağlı olması gibi hususlar benimsenerek vali ve diğer görevlilerin yetkisinin kısıtlanması amaçlanmıştır. Ancak 1849 düzenlemesiyle birlikte bu model terk edilmiş ve merkezden atanan yerel idarecilerin yetkilerinin artırılması yoluna gidilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. (Efe, 2009; Çadırcı, 2017; Ortaylı, 2017; Tural & Çapar, 2019).

¹² Detaylı bilgi için bkz. 442 sayılı Köy Kanunu, md. 42-46

¹³ Burada kastedilen 500 erkek nüfustur.

¹⁴ Günümüz mülki idare taksimatında 1982 Anayasası her ne kadar "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir..." ifadesi yer alsın da (1982 Anayasası, md. 126) burada kastedilen bir idari birim olarak taşra idaresinden ziyade hizmetin görülmesinin kolaylaştırılması için kurulacak olan kamu idaresini ifade etmektedir. Günümüzde taşra idaresinin temel idari birimi olarak varlığını sürdüren il idaresi, Osmanlı Devleti'ndeki eyaletlerden ziyade liva (sancak) idaresinin devamı niteliğindedir.

ve köy olarak gösteren ve detaylı bir düzenlemeyi içeren 1871 Nizamnamesi vali muavinliği müessesesini de ilk kez tanzim etmektedir (Seyitdanlıoğlu, 1996: 90).

1871 düzenlemeleri, 1913 yılında çıkarılan ve günümüz İl İdaresi Kanunu'na da kaynaklık etmiş olan Vilayet Umum İdaresi Geçici Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır. Bu düzenlemenin içeriği itibariyle köy idaresine yönelik getirdiği tanımlamalar uzun yıllar uygulanagelmıştır.

Sultan II. Abdülhamid döneminde de benzer uygulamalar devam etmiş ve 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi yürürlükte kalmıştır. Osmanlı'da esas itibariyle seçimlere katılabilmeyen ve vergi vermenin şartı olarak görülen yaş, gelir ve cinsiyet ön koşulları genel oy ilkesinin olmadığını göstermekle birlikte, her ne kadar doğrudan demokrasinin bir örneği olarak karşımıza çıksa da köy idarelerinde de istisnai durumların yaşandığını ortaya koymaktadır. Bugün köy derneği olarak ifade ettiğimiz köydeki tüm seçmenleri kapsayan küme, köy üzerindeki tüm konularda söz hakkına sahip olsa da Osmanlı'nın anayasal döneminde dahi köylülerin yalnızca bir kısmı kendi köyleri üzerinde söz hakkına sahibidirler. Örneğin İstanbul ve mahallinde birinci dereceden seçmen olmak için "bir emlak sahibi olmak" şartı bulunmaktadır¹⁵.

Osmanlı'da köy idaresi kendiliğinden gelişmiş doğal bir yapıya sahip olduğu için zaman içerisinde büyük değişikliklere uğramamıştır. Daha doğru bir ifadeyle büyük gelişmelere kanunî anlamda uğramıştır ancak köy yaşantısı, varlığını benzer şekilde uzun yıllar korumuştur. Bu durağanlığın nedenleri arasında neredeyse hiç değişmeden 20. yüzyıla kadar varlığını sürdüren tarım sistemi ve 19. yüzyılın başlarında bozulan ve zamanla kaldırılan timar sistemi sayılmaktadır (Ortaylı, 2017: 160).

1.2. Cumhuriyet Sonrası Köy İdaresi

Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne dönüşüm sürecinde Kanun-i Esasi'den kalma düzenlemeler ile 1913 tarihli kanunun getirdiği idari yapılanma 1921 ve 1924 tarihli Anayasalarla tadil edilmiştir. 1924 tarihli Köy Kanunu ile çalışmanın konusu olan köy idaresi yapılanması artık bir yerel yönetimi birimi olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bu kanun uyarınca köy idaresi, nüfusu

¹⁵ Detaylı bilgi için bkz Tanör, Bülent (2019), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, 33. Baskı



2.000'den aşağı olan yurtlara verilen addır (442 sayılı Kanun, md.1). Köylüye mecburi ve isteğe bağlı olarak iş tanımlamalarına gidilen kanun, dönemin ruhunu ortaya koymaktadır. İleride de ele alınacağı gibi bu görev tanımlamalarının pek çoğu günümüz koşullarında bir anlam ifade etmemektedir. Ancak bazı maddeleri vardır ki kanunun insanî yönünü ortaya koymakta ve günümüz kanunlarına dahi yol gösterici bir yapı ihtiva etmektedir. Örneğin kanunun 13. maddesinin 34 sayılı başlığında “*Bir hayvana götüremeyecek kadar yük yüklettirmemek*”, köyde ikamet edenlerin görevleri arasında sayılmıştır.

Kanun, günün ihtiyaçlarına göre pek çok kez değişikliğe uğramıştır. Örneğin Özçelik ve Tunç, 2017 yılında yayımladıkları makalelerinde Ağrı'daki idari düzenlemeleri ortaya koymuştur. Bu çalışmada, köy kanunu temel alınarak Ağrı'da yapılan düzenlemeler incelenmiş ve teşkil olunan yeni ilçeler ve bunlara bağlı köylere ilişkin düzenlemeler değerlendirilmiştir. Yapılan düzenlemeler yan yana ele alındığında, kanuni reformların dönemin ruhundan beslendiği göze çarpmaktadır. 1958 tarihli, 22105-7304 sayılı genelge uyarınca yalnızca Ağrı'da yaklaşık 374 köyün ismi değiştirilmiş, Türkçe bir anlamı bulunmayan ve farklı dillerden isimlerini alan köylerin adları Türkçeye çevrilmiştir (Tunçel'den akt. Özçelik & Tunç, 2017: 469). Yine benzer dönemde, elektriğin artık köylere ulaşabilir bir hale gelmesinin akabinde, 12 Şubat 1954 tarihinde 14. maddenin son fıkrasına “*Köye elektrik tesisatı vücuda getirmek.*” cümlesi eklenmiştir.

1961 Anayasası da köyü bir mahalli idare olarak ele almıştır. Anayasanın 116. maddesi uyarınca *mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri* olarak tanımlanmıştır. 1982 Anayasası ise köy ve köylüye biraz daha geniş yer ayırmıştır. Örneğin Anayasanın Toprak Mülkiyeti kenar başlıklı 44. maddesinde Devlete, “... *toprağı bulunmayan, çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak*” gibi bir görev yüklenmiştir. Yine Anayasanın “*Ormanlar ve Orman Köylüsü*” kenar başlıklı 169 ve 170. maddelerinde Devlete, “*Ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması...*” şeklinde bir görev daha yüklenmiştir. Ancak Köy Kanunu'na göz atarsak, *köy halklarının kalkındırılması* hususuna yönelik bir maddeye rastlanılmamaktadır.

1.2.1. Yürürlükte Bulunan 442 Sayılı Köy Kanunu ve Köy İdaresi

Kanun, köy idaresinin tanımıyla başlamaktadır. Nüfus¹⁶ kriterinin de ifade edildiği kanunun giriş kısmında, "cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler" (Köy Kanunu, md. 2) denilmektedir. Köy idaresi önce nüfusa göre, ardından ihtiva ettiği tarihsel geçmişe göre ele alınmaktadır. Sınırların tespiti noktasında köylere bir özgürlük alanı bırakılmış ve bilinen sınırların ihtiyar heyeti tarafından bir kâğıda yazılması ve bunun mühürlenerek nahiyeye müdürüne¹⁷ gönderilmesi söylenmiştir. Kanunda yine uzun zamandır o köye ait olduğu bilinen ve o güne kadar böyle işlem görmüş bağ, çayır, tarla, zeytinlik, bahçe, baltalık, palamutluk ve benzerlerinin ilgili köy sınırının içinde ele alınması gerektiği söylenmektedir (md. 4). Sınır çiziminin kolaylaştırılması için köy hududu olarak belirlenen yerden geçen doğal ve kolay kolay değişmeyecek dağ, dere vb. doğal yapılardan faydalanılması ifade edilmiştir.

Kanunun birinci faslında köylerin sınırlarının belirlenmesi ve bu taksimatın nasıl yapılacağı üzerinde durulmuştur (md. 1-11). Tüm bu sürecin ele alınış biçiminden, kanunun ruhundan ve dönemin şartlarından faydalanılarak belirsizliğin belirlenmeye çalışıldığı sonucuna ulaşılabilir.

Kanunun ikinci faslı köye ait işleri tasnif etmektedir. Bu bölümde köy ahalisine ait işler mecburi ve köylünün isteğine bağlı işler olarak ikiye ayrılmıştır. Mecburi işler ile isteğe bağlı işleri en temelde ayıran fark müeyyide üzerinedir. Kanunun 12. Maddesinde mecburi işlerin görülmemesi halinde köylünün ceza ile karşılaşacağı ancak isteğe bağlı işlerinde böyle bir durumun olmadığı söylenmektedir. Eğer köy derneğinin salt çoğunluğu kabul ederse, ilgili mülki amirin (kaymakam ya da valinin) onayının da alınması şartıyla köylünün isteğe bağlı işlerinin zaruri işler sınıfına alınabilmektedir. Bu durumda da doğaldır ki

¹⁶ Nüfusu 2.000'den aşağı olan yurtlara köy denilmektedir.

¹⁷ Nahiyeye ya da Bucak idaresi Türk idari yapılanmasında 2012 yılında hayata geçirilen 6360 sayılı Kanuna kadar varlığını korumuş bir idari birimdir. Bu kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin yeniden tanımlanması sağlanmış ve büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde il özel idareleri ile birlikte bucak (nahiyeye) idareleri de kaldırılmıştır. Ardından 10 Eylül 2014 günü yürürlüğe konulan 6552 sayılı kanunun ilgili 129. Maddesi uyarınca da tüm illerde bucak idaresi kaldırılmıştır. Yani Türk idari teşkilat yapısında artık bucak/nahiyeye isimli bir idari yapı bulunmamaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu'nda hala bucak idaresinin zikrediliyor olması ise kanunun eskiliğinin ve yenilenmeye olan ihtiyacının bir diğer göstergesidir. Konuyla alakalı detaylı bilgi için ilgili kanunun ilgili maddeleri ve Gözler ve Kaplan'ın Kısa İdare Hukuku eserleri incelenebilir.



isteğe bağlı işler mecbur iş şeklinde ele alınacak, gerçekleştirilmemesi halinde müeyyide ile karşılaşılacaktır.

Köy idaresinin teşkili noktasında kanunun dördüncü faslıyla birlikte net bir tablo oluşturulmaktadır. “*Köy muhtarının ve ihtiyar heyeti üyelerinin seçilmesinin yöntemini*” ifade eden bu bölüm köyün idari organlarını köy muhtarı, ihtiyar meclisi ve köy derneği olarak sıralamaktadır. Köy muhtarını ve ihtiyar meclisini seçme yetkisi köyün seçim yapabilme yeteneğine sahip¹⁸ kadın ve erkeklerden oluşan köy derneğine verilmiştir. Bu noktada yürürlükteki kanuna göre köyün idari yapısının yürütülmesinden temelde sorumlu 2 organın bulunmakta olduğu gözükmektedir. Bunlar köy muhtarı ve ihtiyar heyetidir. Köy muhtarı, ihtiyar heyetinin de başıdır (md 20). Seçimle gelenler dışında köyün imamı ve öğretmeni ya da başöğretmeni ihtiyar heyetinin doğal üyeleri arasında sayılmaktadır (md 23). Muhtara, devlet ve köy işleri olmak üzere 2 başlıkta görevler verilmiştir. Bu görevlerde devlete karşı sorumlu olduğu işlerin içeriğini başlıklar halinde toplarsak; talimatların köy ahalisine duyurulması, asayişini sağlamak, önemli vakalarda hükümeti haberdar etmek, askerliğe ilişkin işlemleri denetlemek (asker kaçaklarının tespiti vb.) gibi çeşitli görevler karşımıza çıkmaktadır. Köyün muhtarı yüzyıllardır değişmeyen rolüyle devlet ile halk arasında bir köprü görevini hali hazırda da sürdürmektedir. Muhtarın köye ilişkin işleri ise 37. maddede sayılmaktadır. Bu başlık altında ise devletle köy ahalisi arasında bir köprü olmaktan ziyade köyün iç işleri noktasındaki görevleri daha ağır basmaktadır. Bunlar arasında köylüyü işe çağırarak, harcamaların hesabını ihtiyar meclisine vermek, köy için harcanacak olan paranın harcanması hususunda talimat vermek gibi görevler sıralanmaktadır.

İhtiyar meclisi ise köye ilişkin işlerin görüşüldüğü, karara bağlandığı ve bazı görevleri itibarıyla da danışma kurulu gibi işlevleri bulunan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha önce ifade edildiği gibi doğal üyelerinin yanında seçimle gelen üyelerden oluşmaktadır. Meclis en önemlisinden başlayarak köy için yapılacak olan işleri bir sıraya koymakta ve bu işleri köylüye yaptırmaktadır. Haftada en az bir kere toplanmakta ve bu toplantı çağrısını muhtar yapmaktadır

¹⁸ Bir vatandaşın seçmen olabilmesinin şartları 298 sayılı “*Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun*”da belirtilmektedir. 1995 yılında yapılan değişiklikle seçim yaşı 18’e indirilmiştir ve ilgili kanuna 18 yaşını doldurmuş her Türk vatandaşının halk oylamasına katılma ve seçme hakkına sahip olduğu ibaresi eklenmiştir (298 sy. Kanun, md 6.)

(md. 42-43). İhtiyar meclisinin görevlerinin ele alındığı müteakip maddelerde meclisin, işlerin yürütülmesi hususunda bir yol gösterici olarak hizmet ettiği anlaşılmaktadır. Örneğine 44. Maddenin dört ve beşinci fıkralarında köylünün kaçar gün çalışacağına (imece işlerinde) ve salınacak salmalarda¹⁹ hane başına ne kadar para düşeceğini hesap edeceğine karar verme yetkisi ihtiyar meclisine verilmiştir.

Köy idaresi hususunda değinilmesi gereken bir başka başlık ise köy koruculuğu müessesesidir. Köyde asayişin tesisi ve temini için hayati öneme sahip köy korucuları herkesin canını, malını ve ırzını korumakla mükelleftir (md. 68). Köylünün ürettiği ürünleri de koruyan, yeri geldiğinde terörle mücadelede en önemli görevleri üstlenen korucular üç başlık altında düzenlenmişlerdir. Bunlar köy korucuları, güvenlik korucuları ve gönüllü güvenlik korucularıdır. Her köyde görev yapmak üzere en az bir korucu vardır ve köyün nüfusunun binden fazlaysa, her beş yüz kişi için ilave bir köy korucusu daha tutulmaktadır (md. 69).

442 sayılı Köy Kanunu dört yıl sonra bir asırlık bir kanun haline dönüşecektir. İçerisinde barındırdığı hükümler, süreç içerisinde dönemin şartlarına göre yeniden düzenlenmiş olsa da artık yirmi birinci yüzyıl Türkiye’inde bir köyün taleplerine tam anlamıyla karşılık verememekte ve pek çok başlığı muğlâk bırakmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse köy ihtiyar meclisine verilmiş olan dava görme yetkisi incelenebilir. Kanunun yedinci faslında yer alan görevler idare mahkemelerinin ve bölge idare mahkemelerinin yaygınlaşmasının ardından işletilemez hale gelmiştir. Karatepe (1988: 187) çalışmasında bu hususa dikkat çekerek kaldırılması gereken hükümler arasında, uygulamada bir değeri bulunmayan 49 ve 56. maddeler arasında yer alan ihtiyar meclisinin göreceği davalara değinmiştir. Aynı bölümde “devlet parasını kıymetinden aşağı aldirtmamak, köy imamları ile ilgili hükümler, köylünün giyeceği esvapları köyde dokutmak, köyden berber, nalbant, demirci, arabacı, kalaycı yetiştirmek” gibi hükümlerin de artık geçersiz olduğunu ve kullanılmadığı söyleyen Karatepe, 1988 gibi bugüne kıyasla erken sayılabilecek bir tarihte bu hususlara dikkat çekmektedir.

¹⁹ Salma, köyün mecburi işlerinin yapımı sırasında köy gelirlerinin yetmemesi durumunda işin tamamlanabilmesi için köyde ikamet edenler ve köy ile maddi ilişkisi bulunanlara çıkartılan ödeme emridir. Salma azami 20 liradır ve köyde oturanların maddi durumlarına göre salma salınır (442 sy. Kanun, md. 16)

Bu durumunun daha da belirginleşmiş olması üzerine 2000'li yılların başından itibaren girilen yapısal reformlar çerçevesinde Köy Kanunu da ele alınmıştır ve 2008 yılında kanunun yeni baştan yazılabilmesi için bu çalışmalara hız verilmiş, bir çalıştay düzenlenmiş ve akabinde bir kitap basılmıştır²⁰.

2. YEREL YÖNETİMLER REFORMU

Türkiye, 2000'li yıllara girerken Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik²¹ çalışmaları sürecinde büyük bir değişim ve dönüşüm içerisine girmiştir. Hem yapısal hem de yasal²² pek çok düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemelerle Türkiye'nin Avrupa Birliği normlarına uyması amaçlanmış ve piyasa mekanizmasının işlerlik kazandırılması planlanmıştır. Çalışmalar her ne kadar AB'ye uyum faaliyetleri çerçevesinde yapılmış olsa da tek amaç Avrupa Birliği'ne uyum olarak tasarlanmamıştır. Yeni yüzyılın getirdiği şartlara adapte olabilmek ve daha etkin bir idari yapılanmayı kurgulayabilmek için de bu çalışmalara hız verilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, bu süreç çerçevesinde köy kanununda öngörülen düzenlemeler ve bu düzenlemelerin hayata geçirilememesi nedenleri irdelenmiştir.

2.1. Yeni Köy Kanununda Öngörülen Düzenlemeler

60. Hükümet'in göreve başlamasının ardından yayımlanan Hükümet Programı'nda idari ve mali açıdan köylerin kapasitesinin artırılması için yeni bir Köy Kanunu'nun tanzim edilmesi amacı doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından "Köy Kanunu Hazırlama Grubu" oluşturulmuş ve 2008 yılında bir çalıştay düzenlenmiştir (Kızılboğa, 2011: 184). Bu çalıştay sonucunda bir kitap ortaya çıkarılmış, görüşler, çekinceler ve öneriler paylaşılmıştır. Bu doğrultuda da bir "Köy Kanunu Tasarısı Taslağı" hazırlanmıştır.

²⁰ Köy Kanunu Çalıştayı, İçişleri Bakanlığı, Ankara (2010)

²¹ Türkiye'nin AB ile ilişkileri noktasında en önemli dönüm noktası 10-11 Aralık 1999 tarihleridir. AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde (Helsinki Zirvesi), Türkiye'nin adaylığı onaylanmıştır. Avrupa Birliği tarafından ilk Katılım Ortaklık Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmış ve bazı düzenlemelerin hayata geçirilmesi istenmiştir. 3 Ekim 2005 tarihinde ise Lüksemburg'da yapılan Konferans'ta Türkiye'nin resmen AB'ye katılım müzakereleri başlatılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, Erişim tarihi: 17.06.2020

²² Çalışmanın konusunu ilgilendiren temel düzenlemeler; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur.

Yeni kanun öncelikle eskisine nazaran daha kısadır, hatta neredeyse yarısı boyutundadır²³. Yapısı ve ele alınış tarzı itibarıyla yerel yönetimler reformu çerçevesinde oluşturulan kanunlarla büyük benzerlikler ihtiva eden kanun tasarısı; genel hükümler, organlar, personel ve mali hükümler, yenileme planı ve köy yerleşim alanı ile çeşitli ve son hükümler kısımlarından oluşmaktadır (Altan vd. 2010: 58).

Kanun taslağında köy, “*sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, kamu tüzel kişiliğine sahip, ibadethane, okul, otlak, yaylak, mera, baltalık gibi orta malları bulunan, bağ ve bahçeleriyle birlikte insanların toplu ve dağınık evlerde oturdukları yerleşim*” olarak tanımlanmıştır (Köy Kanunu Taslağı, md. 3(1)). Daha önceki kanunda yer alan köy tanımının bir kısmını da içinde barındıran madde, üslubu itibarıyla il özel idaresi ve belediye kanunundaki tanımları andırmaktadır²⁴. Kanun taslağında bir diğer dikkat çeken husus köy organları arasında köy derneğinin sayılmamış olmasıdır. Köy derneği 442 sayılı kanunda köydeki seçmenleri tanımlamak için ele alınmış bir organdır ancak onu organ yapan asıl özellik, köy idaresine yönelik bazı görevlerinin bulunuyor olması olarak ifade edilebilir. 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun’daki ilgili madde uyarınca artık köyde görev yapacak olan imamların merkezden tayin ediliyor olması ya da muhtarlara verilen maaşların artık devletçe belirleniyor olması gibi nedenlerle köy derneği işlevsiz kalmaktadır (Altan vd. 2010: 60). Karatepe de çalışmasında benzer bir şekilde 442 sayılı Köy Kanunu’nun 83 ve 86. Maddeleri arasında kalan hükümleri kaldırılması gereken hükümler olarak zikretmektedir (Karatepe, 1988: 187). Sayılan işlevler çıkartıldığında köy derneğine yalnızca köy muhtarını ve köy meclisi üyelerini belirleme görevleri kalır ki bu da onu bir idari organ yapmayacaktır.

Taslağın girişinde 3. Maddenin d fıkrasında “*Geri Çağırma*” uygulamasına yer verilmiştir. Görevlerini layıkıyla yerine getirmeyen köy organlarının, yapılacak bir oylama sonucunda görevlerine son verilmesini öngören bu uygulama hayata

²³ 442 sayılı kanun on fasıl ve 97 maddeden oluşurken (ekler ve geçici maddeler hariç) yeni kanun taslağı elli beş madde ve beş kısımdan oluşmaktadır.

²⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak gayesiyle kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek teşkil edilen kamu tüzel kişisini ifade etmekteyken (Belediye Kanunu, md 3.), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kamu tüzel kişisi olarak ele alınmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu, md. 3).

geçirilmiş olsaydı Türk Anayasa tarihi açısından bir ilk gerçekleştirilmiş olacaktı (Göktolga, 2014: 101). Doğrudan demokrasinin bir uygulaması olan geri çağırma müessesesi daha evvel Türk Anayasaların hiçbirinde uygulanmamış, herhangi bir kanunun konusu olmamıştır. Seçmenlere, seçilenler üzerinde yerindelik denetimi²⁵ yapma imkânı da veren bu model demokrasinin daha da yaygınlaşması için büyük bir dönüm noktası olarak görülmektedir.

Kanun taslağı, köyleri tasnif ederken nüfus kriterini de kullanmaktadır. Bu uygulama uyarınca nüfusu 1500'ün üzerinde olan köyler birinci grup, 251-1500 arasında nüfusa sahip köyler ikinci grup, 250'den daha az nüfusa sahip köyler ise üçüncü grup köyler olarak nitelendirilmektedir (Kanun Taslağı md. 4.) Uygulamada olan 442 sayılı kanunda böyle bir ayırım bulunmamaktadır. Böyle bir ayırım sonucunda köylerin nüfuslarına göre alacakları hazine yardımının belirlenmesi, hizmetlerin önceliğinin şekillendirilebilmesi, yapılacak makro planlarda tasnifin daha kolay gerçekleştirilebilmesi amaçlanmış gözükmektedir.

Köyün görevlerini ele alan üçüncü bölüm, köy idaresinin her yönüyle modern bir yerel yönetim olarak dizayn edilmeye çalışıldığıнын pek çok örneğini barındırmaktadır. Köy idaresinin görevleri arasında; *yol, su ve kanalizasyon gibi tesislerin bakımı, onarımı, çevrenin korunması, köy mezarlıklarının bakım ve onarımı, toplu taşıma hizmetlerinin yapılması, kamu yatırımları için taşınmaz tahsisi, çöp dökme ya da depolama yerlerinin tespiti, sosyal hizmet yardım hizmetlerinin yürütülmesi, sağlık ve eğitim tesislerinin ihtiyaçlarının karşılanması yardımcı olunması* gibi hizmetler sayılmaktadır (Kanun Tasarısı, md. 11). Mevzu hukukta il özel idarelerinin, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında da benzer görevler sayılmaktadır. Bu açıdan modern anlamda bir idari birim olarak köyün düzenlenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. “*Köyün görev, sorumluluk ve yetki alanı köy sınırları dâhilindedir.*” denilerek de köyün, adı geçen hizmetleri götürmekle mükellef olduğu bölgenin sınırları çizilmiştir.

Kanun taslağının bir diğer önemli yeniliği ihtiyar heyetine ilişkindir. Eski kanunda bazı yönleriyle danışma bazı yönleriyle karar bazı yönleriyle de icra organı görüntüsü çizen ihtiyar heyeti, artık köy meclisi adını almakta ve net olarak karar organı olarak tanımlanmaktadır (md. 13). Daha evvel köy bütçesi

²⁵ Bir hizmetin kamu yararı gözetilerek ve amaçları çerçevesinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin denetlenmesi olarak tanımlanabilecek yerindelik denetimi, idare hukukunda daha çok üstün astın işlemleri üzerindeki bir tasarrufu olarak karşımıza çıkmaktadır.

gibi bir kavram öngörülmemişken kanun taslağında köy meclisine *bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, taşınmaz mal alım satım, takasına kadar vermek, köy adına kamulaştırma kararı almak*²⁶, *şartlı bağışları kabul etmek, diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına ya da kurulmuş birliklere katılmaya karar vermek* gibi görevler verilmiştir. Hali hazırda pek çok köyün resmi bir gelir kaynağı bulunmamaktadır. Bu nedenle de özellikle büyükşehir belediyesi olmayan illerde il özel idarelerinin köyler üzerinde büyük sorumlulukları bulunmaktadır. Ancak kanun taslağının lafzından artık kendi kalkınmasını kendisi gerçekleştirebilecek altyapıya sahip bir köy idaresi öngörüldüğü sonucunu çıkarmak mümkündür. Köy meclisinin çalışma usulü de kanun tasarısında öngörülmüş ve *her ayın ilk işgünü* köy meclisinin toplanacağı ve köy bütçesini kabul etme yetkisinin yine mecliste olduğu vurgulanmıştır (md. 15(2)). Ayrıca yürürlükteki kanunda ihtiyar heyetinde doğal üyelik uygulaması bulunurken yeni kanunda hiçbir doğal üyeye yer vermemesi, doğrudan demokrasinin ve yerelleşmenin işletilebilmesi açısından da büyük önem taşımaktadır.

Yürürlükte bulunan 442 sayılı Kanun *köy parası* adıyla ele alınmış bazı düzenlemeleri içermektedir. Köy parası olarak gayrimenkullerden elde edilecek gelirler, bazı cezalardan sağlanacak kazanımlar gibi gelir kaynakları ifade edilmektedir (442 sayılı Kanun, md. 17). Ancak sayılanlar dikkatlice incelendiğinde, bir bütçeden bahsetmek mümkün değildir. Çünkü sayılan gelirler belirli bir düzenle sağlanabilecek gelirler kategorisinde yer almamaktadır. Yani köyün parası, bir bütçe değil; şartların uygun olması halinde köy ahalisinin elde edeceği ve köyün ortak çıkarları doğrultusunda kullanılacak olan ortak kazançları olarak tanımlanabilecektir. Bu nedenle de köy parası, köyün sabit bir geliri gibi muamele görmemekte sadece sayılan paraların hangi şartlar altında köy halkının hakkı olacağı ifade edilmektedir. Ancak bütçeler, 1600'lü yıllardan günümüze dek, yönetimde bulunanlar tarafından bir tür performans ölçütü olarak kullanılan, mali ve siyasi başarılarının halka gösterilmesi için hazırlanan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır (Sivrekli, 2002: 99). Yani bütçeler bir tür hesap verme, denetim yöntemidir. Yeni kanunla amaçlananın bahsedilen hesap verme ve denetim fonksiyonunun hayata geçirilmesi olduğu düşünülmektedir.

²⁶ Sayılan pek çok görev belediye ve il özel idaresi kanununda meclislere verilen yetkilerden, kamulaştırma kararı almak il özel idaresi kanununa göre il encümeninin (5302 sy. İl Özel İdaresi Kanunu, md. 26(b)), belediye kanununa göre ise belediye encümeninin görevidir (5393 sy. Belediye Kanunu, md 34 (b)). Bu durumda öngörülen köy meclisinin hem encümen hem de meclis yetkilerini bünyesinde taşıyan bir yapıda olduğu sonucuna varılabilmektedir.

Tasarının 33. Maddesinin ilk bölümünde köy idaresi için genel bütçeden ayrılmış olan gelirlere de yer verilmektedir. Bütçeden ayrılan gelir olarak *genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak binde beşi oranında pay* ve ... *il özel idarelerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında ayrılacak paydan* (Kanun taslağı, md. 33(1)) bahsedilmektedir. Bu durumun köyleri mali anlamda özerk birer birim haline getireceği açıktır. Genel bütçeden ve il özel idarelerinden aldıkları paylar ile kendilerine ait gelirleri olan bir yönetim olarak köyler, yine kendilerinin hazırlayacağı bütçeler doğrultusunda yatırımlarını gerçekleştirebilir bir konuma yükseltmek istenmiştir.

Tasarıdaki bütçe hazırlanma sürecinde *birinci gruba giren köylerde bütçenin hazırlanması* zorunlu tutulmuştur. Tasarıda, *bütçe her yıl ocak ayında yürürlüğe girecek şekilde, yıllık olarak hazırlanır. Bütçe hazırlama zorunluluğu olmayan ikinci ve üçüncü gruptaki köyler ise gelir gider hesabı tutar ve yılsonunda köy meclisinde görüşülecek kesin hesap, köy meclisince karara bağlanır* (Kanun Taslağı, md. 35) denilmektedir. Bütçenin harcama yetkilisi olarak belirlenen muhtar yine bütçeyi hazırlamakla mükellef kılınmaktadır. Diğer mahallî idarelere benzer bir şekilde bütçenin kasım ayı sonuna kadar köy meclisine sunulacak olan bütçe teklifi aralık ayının başında görüşülmesi ve köy meclisi tarafından olduğu gibi ya da değiştirilerek kabul edilmesi öngörülmektedir (Kanun Taslağı, md 35(4-5)). Kesin hesap uygulamasının da tanımlandığı taslakta bir önceki yılın hesaplarının şubat ayında köy meclisine muhtar tarafından sunulması ve mecliste kabul edilmesi istenmektedir (md. 36).

Köy muhtarının görev, yetki ve sorumlulukları incelendiğinde ise 442 sayılı Köy Kanunu'ndaki pek çok boşluğun doldurulmuş olduğu gözükmektedir. Muhtar *köyün başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak meclisin aldığı kararları uygulayan organ* olarak tanımlanmaktadır. *Köyün diğer organlarına başkanlık etmek, köy mallarını idare etmek, meclis kararlarını uygulamak, nikâh kıymak* (Kanun Taslağı, md. 22) gibi görevlerle donatılan muhtarın, *süresi üç yılı geçmeyen taşınmazların kiralanmasına karar vermek* gibi bir yetkisi de bulunmaktadır. Bu yetki diğer mahalli idare kanunlarında encümenlere verilmiş bir yetkiyken kanun taslağında muhtara verilmiş olması, muhtarın bazı yönleriyle il ya da belediye encümeni gibi davranan bir organ olduğu sonucuna sevk etmektedir.

Taslakta yer alan diğer bir yenilik köy yerleşim planıdır. Yürürlükte bulunan kanunda “köy yerleşme planı” adıyla zikredilen düzenleme kanunun ilk halinde bulunmamaktadır. 20 Mayıs 1987 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 3367 sayılı kanun uyarınca Köy Kanunu’na eklemeler yapılmış ve köy yerleşme planı düzenlenmiştir. Buna göre *köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra köy yerleşme planının yapısını bağlı bulunduğu mülki amirden talep eder. Bu plan, köy yerleşik ve gelişme alanını ihtiva eder* denilmektedir (Köy Kanunu, Ek Madde 9). Ancak taslakta köy içi yollar, ortak kullanım yapıları, yerleşim parselleri gibi yeni tanımların yanında, yürürlükten kaldırılmak istenen kanuna atıfla *köy yerleşim planı, köyün mevcut yerleşimini ve gerektiğinde gelişme alanını ihtiva eder* denilmektedir (Kanun Tasarısı, md. 42). Köy yerleşim planının köy meclisinin kararının ardından ilgili vali başkanlığındaki, il özel idaresi, çevre ve şehircilik müdürlüğü, tarım ve orman müdürlüğü temsilcileri ile yine vali tarafından seçilecek olan kuruluş temsilcilerini ve köy muhtarını barındıran bir komisyon tarafından yapılacağı söylenmektedir. 442 sayılı Kanun’da muğlâk kalmış köy yerleşimine ilişkin tüm boşluklar tasarıda böylece tamamlanmaktadır.

Kanun taslağı üçüncü kısmında personel ve mali hükümler başlığı altında ihtiyaç halinde köylerde teknik eleman, işçi, çoban istihdamının yanında bekçinin de istihdam edilebileceği yer almaktadır (Kanun Taslağı, md. 31). 11 Haziran 2020 günü 7245 sayılı Kanun olarak “Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Kanunun amaç bölümünde *çarşı ve mahalle bekçisi olarak istihdam edilecek olanlarda aranan şartlar...* sıralanmaktadır (7245 sy. Kanun, md. 1). Köy kanunu tasarısının ilerleyen dönemde hayata geçirilmesi halinde, bu kanunda da bir düzenlemenin gerekeceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Son olarak tasarının en önemli yeniliklerinden birisi de “Türkiye Köyler Birliği”dir.” Tasarının 45. Maddesinde sayılan Birlik; köylere rehberlik etmek, iş birliğini ve dayanışmayı arttırmak, köy personelinin eğitimi gerçekleştirmek gibi konularda yol gösterici olması için merkezi Ankara’da olacak şekilde kurulması öngörülen bir yapıyla karşımıza çıkmaktadır. Yapısı ve görevleri itibarıyla Türkiye Belediyeler Birliği’ne benzetilebilecek bu organizasyonun doğal üyesi olarak köyler sayılmıştır. Birliğin organları olarak başkan, encümen ve meclis sayılmış ve bu organların nasıl teşkil olacağı detaylıca açıklanmıştır (Kanun Taslağı, md. 45).

2.2. Yeni Köy Kanununun Yerel Yönetimler Reformun Dışında Tutulması

İhtiva ettiği konu başlıkları ele alındığında belki de en yenilikçi yerel yönetim kanunu olarak ele alınabilecek Köy Kanunu Tasarısı, bu kadar büyük hayallerle yola çıkılmasına rağmen hayata geçirilememiştir. Tasarı çalışmalarının 2009'un sonlarında bitirildiği göz önüne alınacak olursa birkaç yıl sonra gerçekleşen genel seçimlerin ardından 6360 sayılı kanunun²⁷ hayata geçirilmesiyle köyleri de etkileyen büyük bir değişim ve dönüşüm gerçekleşmiştir. Kanun uyarınca büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerin tamamında köy ve belde belediyelerin tüzel kişiliği sonlandırılmış, bunun sonucunda da köyler mahalleye dönüştürülmüştür (6360 sy. Kanun, md 1(3)). İdare hukuku ve ilgili mevzuat uyarınca mahallelerin tüzel kişiliği yoktur (Gözler, 2003: 458). Tüzel kişiliği bulunmayan mahalle idaresi de doğaldır ki kanun tasarısında zikredilen hiçbir hizmeti karşılayabilecek bir konumda olmayacaktır. Bir diğer husus, artık il mülki sınırı, büyükşehir belediyesinin kapsayacağı alana kadar genişletildiği için köy idarelerinin neredeyse yarısı kaldırılmıştır (Eldem, 2015: 56). Daha net bir ifadeyle, 6360 sayılı kanun öncesinde 34.339 köy varken, 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinin ardından bu sayı 18.288'e düşmüştür (Genç, 2014: 4). Bu kanuni düzenlemeyle birlikte ihtiyaçlar nispetinde geliştirilmiş olan köy kanununun yerine büyükşehir belediyesi kanununda yapılan bir düzenlemenin tercih edilmiş ve öngörülen köyler artık ortadan kaldırılmıştır. Bu durum, köy kanunu taslağının rafa kaldırılmasında en büyük etmen olmuştur.

SONUÇ

Çalışmada, köyün idari yapısının 19. yüzyıldan, günümüzdeki köy idareleri yapısına dönüşme süreci, Köy Kanununun tarihçesi üzerinden mevcut durum değerlendirmesiyle birlikte ele alınmıştır. Hem tarihsel bir bakış açısı geliştirilmeye hem de mevcut durum ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışmada, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne doğru akan suyolunda köylere ve köy idarelerine ilişkin pek çok başlık değişiklik geçirmiş olsa da köy toplumun temelleri ve üzerinde durduğu sütunlar hala varlığını muhafaza etmekte olduğu ve bu gerçeklik üzerinden hareket eden mevzuat düzenlemelerine ihtiyaç olduğu görüşü savunulmaktadır.

²⁷ Tam adıyla, On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur.

Öyle ki, 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi üzerine köylerin idari yapısını düzenleyen yeni bir kanunun hayata geçirilmesi çalışmaları kadük kalmıştır. Bu durumun yaratmış olduğu ve literatürde bahsedilmekte olan hususları başlıklar halinde sıralayacak olursak; düzenlemenin anayasaya aykırılık teşkil ettiği kanaati, ilçe belediyelerinin özerk yapılarını kaybetmeleri, yetki ve görev dağılımında ortaya çıkan uyuşmazlıklar, bölge-kent oluşumu, mali etkinliğin sağlanamıyor oluşu, hizmet götürülen yer ile götürülen yer arasındaki mesafenin hizmetlerde aksamaya neden olması, kıra hizmet götürmede karşılaşılan güçlükler, demokratik katılım ve temsilde aksamalar, vergi tabanlarında değişmeler ve sosyal yapıdan kaynaklı uyum sorunları karşımıza çıkmaktadır (Genç, 2014: 9-10).

Mevcut durumda köyün ihtiyaçlarını doğrudan köyde ele alıp çözümler üreten bir mekanizma geliştirecek köy kanunu yerine büyükşehir belediyeleri üzerinden dolaylı bir etkiyle köylerin sorunlarının çözülmeye çalışıldığı gözükmektedir. Pek çok büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleriyle protokoller imzalayarak yetki devirlerinde bulunmakta, sistemi hızlandırmaya gayret etmektedir ancak bu da daha farklı sorunlar yaratmaktadır. Zira bu durumda da uygulamada işlemediği görülmektedir. Bunun çözümü için büyükşehir belediyesinin bulunmadığı yerlerdeki gibi kaymakamlıklara bütçe tanımlanabilir ya da mahalleler yeniden köy statüsüne dönüştürülebilir. Ya da bazı yerlerde, büyüklüklerine göre, idari yapıda karmaşaya mahal vermeden daha küçük çaplı belediyeler oluşturulabilir.

Belediyelerin özellikle kent sistemleri noktasında uzmanlıklarının bulunmasına rağmen kıra ilişkin imar çalışmaları ve yapılaşmaya yönelik yeterli kabiliyete sahip olmadıklarından, kilometrelerce ötedeki bir meclis üyelerinin vereceği kararın tam olarak ilgili köyün (mahallenin) taleplerini karşılayamadığı görülmektedir. Örneğin İstanbul ili Kadıköy ilçesi Göztepe mahallesinin nüfusu 2019 verilerine göre 39.833 iken, Manisa ilinin Kırkağaç ilçesinin nüfusu 2020 verilerine göre 38.245'tir. Manisa'nın da İstanbul'un da aynı mevzuat tabanında olduğu bir ortamda hizmetlerde aksama kaçınılmazdır. Bu nedenle ara geçiş formu niteliğinde bir idari yapıya ya da yapılara ihtiyaç vardır.

Türk toplumunun temel direği olan köy idarelerinin özerkliklerini korumaları ve bunu güçlendirici yönde adımların atılması büyük önem arz etmektedir. Kendisine ait bir bütçesi ve meclisi olan, doğrudan demokrasinin

enstrümanlarını barındıran modern köy idarelerinin teşkil edilmesi, il idaresinin yeni baştan tanzim edildiği yeni bir İl İdaresi Kanunu'nun oluşturulması, bu kanunlar oluşturulurken yerelden bilgi akışının en doğru şekilde sağlanması ve aksayan yönlerin çok iyi tespit edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Zira Kanunlar ve hatta tüm mevzuat, ilgisi olduğu toplumların hassasiyetlerini ve duygularını ortaya koymaktadır. Dönemin ruhundan ve dilinden beslenmekte olan ilgili düzenlemeler hem gerçekçi hem de ulaşılması düşünülen hedefleri barındıran bir yapıya sahip olmalıdır. Bu nedenle de belirtmekte fayda vardır ki yeni kanun pek çok önemli düzenlemeyi öngörmekteyken 442 sayılı Köy Kanunu'nun barındırdığı bazı hassasiyetler, yeni düzenlemenin taslağında da unutulmuş gözükmemektedir.

“Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek²⁸.”

“Bir hayvana götüremeyecek kadar yük yüklettirmemek²⁹...” gibi...

KAYNAKÇA

Altan, Y, Kerman, U. ve Aktel, M. (2010), *Köy Kanunu Tasarı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 26, ss. 57-65.

Boztepe, M. (2013), *Osmanlı Devleti'nin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 36 ss. 1-14.

Çadırcı, M. (2017), *Ülke Yönetimi “Tanzimat Sürecinde Türkiye”*, İmge Kitabevi, 2. Baskı.

Çağdaş, T. (2011), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik*, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 30, Sayı 1, ss. 391-416.

Çapar, S. ve Demir, R. (2017), *Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması Ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı*, Türk İdare Dergisi, Sayı 484, ss. 39-90.

Çetin, T. (1994), *Cumhuriyetin İlk Yıllarında Köy Sorununa Bakış: Köy Kanunu'nun Çıkarılması, Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, ss. 29-44.

²⁸ 442 sayılı Köy Kanunu, md 28.

²⁹ 442 sayılı Köy Kanunu, md 34.

Demirkaya, Y. ve Koç, M. (2017), *6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahalleye Dönüşen Köylerde Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Menteşe ve Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme*, *Strategic Public Management Journal*, ISSN: 2149-9543, Cilt 3, Sayı 6, ss. 124-149.

Dik, E. (2016), *Türkiye'de Erken Cumhuriyet Döneminde (1923-1930) Köy Sorunu*, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 71, No. 3, ss. 693-729.

Efe, A. (2009), *Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği*, *Karadeniz Araştırmaları*, Cilt 6, Sayı 22, ss. 87-113.

Efe, A. (2019), *Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı, 1864 Vilayet Nizamnamesi*, ed. Çapar, S. & Tural, E. TİAV, 2. Baskı, Ankara.

Eldem, H. (2015), *Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı*, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1 ss. 39-61

Erat, V. (2016), *Mahalli İdare Birimi Olarak Köyler ve 6360 Sayılı Yasanın Etkileri*, *BEU Akademik İzdüşüm*, Cilt 1, Sayı 1, ss. 87-98.

Eryiğit, B. H. ve Kalafat, C. (2019), *Osmanlı Devleti'nde 1840-1858 Yılları Arasında Taşra Yönetimini Düzenleyen Nizamnameler Üzerine Bir Değerlendirme*, *Strategic Public Management Journal*, Cilt 5, Sayı 10, ss. 54-62.

Fidan, A. (2013), *Köy Kanunu Tasarı Taslağına İlişkin İncelemeler, İrdelemeler ve Öneriler*, *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*, Cilt 6, Sayı 1, ss.1-8.

Genç, F. N. (2014), *6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri*, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 5, ss. 1-29.

Giritli, İ. (1963) *Âmme İdaresinin Teşkilâtının Ana Kavramları*, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 29, s.1-2, ss. 29-45.

Göktoğa, O. (2014), *Demokrasinin Demokratikleştirilmesi: Yerel Doğrudan Demokrasi Uygulamaları*, *Birey ve Toplum Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8, ss. 97-115.

Gözler, K. (2003) *İdare Hukuku*, Cilt I, Ekin Kitabevi.

Gözler, K. (2013), *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?*, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, ss. 1-44.



Gözler, K. (2019), *Osmanlı Mülkî İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 52, Sayı 1, ss. 1-39.

Güneş, G. (2010), *Türk Kadınının Muhtarlık ve Köy İhtiyar Heyetlerine Seçme Seçilme Hakkını Kazanması ve Türkiye'nin İlk Kadın Muhtarı Gül Esin (Hanım)*, ÇTTAD, Cilt 9, ss. 171-190.

Karatepe, Ş. (1988), *Toplum Kalkınması Yönünden 442 Sayılı Köy Kanunu'nun Yetersizlikleri*, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, ss. 179-188.

Kaştan, Y. (2016), *Osmanlı Devleti'nde 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkati İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi, Cilt 2, Sayı 2 ss. 78-98.

Karpat, K. (2019), *Osmanlı Modernleşmesi*, İstanbul, Timaş Yayınları, 2. Baskı.

Kaya, H. (2016), *Bayezid Sancağı Örneğinde Osmanlı İdari Yapısında Yurtluk-Ocaklık Sistemi*, Current Research in Social Sciences, Cilt 2, Sayı 1, ss. 17-26.

Kayıkcı, S. (2005), *Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar*, Türk İdare Dergisi, Sayı 448.

Kızılboğa, R. (2011), *Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı'ndaki Düzenlemeler, Öneri Dergisi*, Cilt 9, Sayı 35, ss. 183-197.

Ortaylı, İ. (2017), *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, 6. Baskı.

Özçelik, F. ve Tunç, B. (2017), *Demokrat Parti Döneminde Ağrı'da İdari Alanda Yapılan Düzenlemeler (1950-1960)*, Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Cilt 7, Sayı 3, ss. 463-477.

Sarı, M. (2014), *442 Sayılı Köy Kanunu Çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi Köye Yönelik Çalışmalar*, Tarih Okulu Dergisi, Yıl 7, Sayı XIX, ss.509-534.

Sertkaya Doğan, Ö. & Gökburun, İ. (2019), *İstanbul'da Köyden Mahalleye Evrilen Yerleşmeler*, Coğrafya Dergisi, Cilt 39, ss. 73-87.

Seyitdanlıoğlu, M. (1996), *Yerel Yönetim Metinleri VI, 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri, Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5 ss. 89-103.

Sivrekli, E. (2000), *Osmanlı Devleti'nde Bütçe Uygulamaları*, Erciyes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 18, Yıl 2002, ss. 97-122.

Uğuzman, T. (2017), *Tarih ve Toplum, Köy ve Kent*, Sosyoloji Konferansları, Sayı 55, 507-510.

Ünal, F. (2019), *Kırsal Alanlarda Güvenliğin Yasal ve Yapısal Sorunları: Köy Kolluğu Örneği*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 62, ss. 200-211.

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, (1961, 26 Nisan), Resmi Gazete: 10796, Yayımlandığı Düstur: Tertip 4, Cilt 1, Sayfa 2553.

334 sayılı Kanun, 1961 Anayasası, Kabul Tarihi: (1961, 9 Temmuz), Erişim adresi: www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/, Erişim tarihi: (2020, 17 Haziran).

442 sayılı Köy Kanunu (1924, 18 Mart), Resmî Gazete: 68, Yayımlandığı Düstur: Tertip 3, Cilt 5, Sayfa 336.

2709 sayılı Kanun, 1982 Anayasası, Kabul Tarihi: (1982, 18 Ekim), Resmî Gazete: 17863 (Mükerrer), Erişim adresi: www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf Erişim tarihi: (2020, 17 Haziran).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005, 4 Mart), Resmi Gazete: 25745, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 44..

5393 sayılı Belediye Kanunu (2005, 3 Temmuz), Resmi Gazete: 25874, Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 44.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (1949, 18 Haziran), Resmi Gazete: 7236, Yayımlandığı Düstur: Tertip 3, Cilt 30, Sayfa 1477.

